



## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ

1. Trata-se de mandado de segurança coletivo impetrado por ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE BARES E RESTAURANTES - SECCIONAL PARANÁ (ABRASEL) e SINDICATO DOS TRABALHADORES NO COMÉRCIO HOTELEIRO, MEIOS DE HOSPEDAGEM E GASTRONOMIA DE CURITIBA E REGIÃO em face do PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CURITIBA. Em sua petição inicial (mov. 1.1), os Impetrantes narram os atos normativos municipais que, desde o início da pandemia, regulamentaram as atividades comerciais e estabeleceram as medidas de combate ao Covid-19, com destaque para o Decreto nº 1600, de 27 de novembro de 2020 que, ao mudar a bandeira para a laranja, “limitou o horário de funcionamento dos restaurantes e lanchonetes das 6 as 22horas, contudo autorizando o atendimento em todos os dias da semana, inclusive na modalidade buffet no sistema autosserviço (self-service)”. Acrescentam que, “sete dias depois, em 4 de dezembro, foi editado o Decreto nº 1640, objeto do presente remédio constitucional, mantendo a bandeira laranja, porém, sem qualquer explicação racional, impediu o funcionamento de restaurantes e lanchonetes aos domingos, bem como o serviço de delivery após as 22 horas.” Afirmam que não há explicação técnica para essas duas restrições, bem como que tentaram resolver a questão cordialmente, mas não obtiveram resposta. Ressaltam que





## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ

não houve mudança de bandeira entre o decreto 1600 e o Decreto 1640, bem como que não houve aumento de casos de contaminação que pudesse justificar a mudança de postura do Município, certo que há uma grande massa de trabalhadores que exercem suas funções aos domingos e que necessitam de alimentação, de modo que a restrição acaba por aumentar a aglomeração nos supermercados nos sábados, pois estas pessoas se veem obrigadas a preparar o próprio alimento, sem desconsiderar que essa medida afeta diretamente o faturamento dos estabelecimentos defendidos nesta impetração. O mesmo afirmou quanto aos serviços de delivery, destacando que são entendidos como serviços essenciais, de modo que não esbarrariam na proibição contida no Decreto 1640/20 quanto à circulação de pessoas no período das 23h as 5h em espaços e vias públicas, sem desconsiderar que “não há base científica que demonstre o nexo de causalidade entre o serviço de entrega de alimentos nas residências com o aumento de casos de Covid-19”. Alegam, ainda, que o dispositivo atacado fere também o Estatuto da Metrópole. Sendo assim, alegam que o Decreto 16402020 é “desarrazoado, arbitrário e ilegal, por esse motivo a tutela de urgência merece ser concedida de modo a restaurar a legalidade, suspendendo pontualmente o art. 3º, inciso IV, a fim de que se torne legal novamente a abertura de





## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ

restaurantes e lanchonetes aos domingos e se estabeleça (...) os serviços de entrega (delivery) 24 horas por dia.”.

Distribuído durante o Plantão Judiciário (em 12/12/2020), determinou-se o contraditório prévio, somente realizado no último dia 02/01 (mov. 46), não sem antes esclarecer-se que não há outra impetração semelhante em trâmite, conforme certidão da Secretaria (mov. 22), após instada pelo Juízo da 4ª Vara da Fazenda Pública (mov. 21).

A autoridade impetrada, na manifestação prévia, afirma que “os associados dos impetrantes podem funcionar, de segunda-feira a sábado, das 6 as 22horas, independentemente de estarmos, ainda, em tempos de pandemia. Não existe qualquer desproporcionalidade, portanto. E, nos moldes das informações anexas, sustentada está tal proibição: a suspensão desse tipo de atividade é uma medida para diminuir o tempo de permanência das pessoas nos locais, considerando que a oferta desse tipo de entretenimento leva a um aumento do estímulo ao consumo de bebidas alcoólicas e a interação social.” Destaca, ainda, que os estabelecimentos com música ao vivo tem menos ventilação para evitar ruídos e isso facilita a propagação da doença, de modo que a restrição se alinha também a esta diretiva. Aponta, também, que os Impetrantes não trouxeram prova de prejuízo a ensejar o deferimento da tutela urgente. Conclui, ao final que as medidas adotadas seguem as recomendações da OMS e da





## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ

Anvisa, bem como a legislação federal e estadual referentes às medidas para enfrentamento da pandemia, bem como são compatíveis com a situação epidemiológica atual, que é acompanhada diariamente pela Secretaria Municipal de Saúde, razão pela qual a liminar deve ser indeferida.

É o relatório.

2. A tutela de urgência é concedida mediante a presença da probabilidade do direito e do perigo na demora ou risco ao resultado útil do processo, cf. art. 300, do CPC.

Os impetrantes se insurgem contra o Decreto Municipal nº 1640, de 4 de dezembro de 2020, que “mantendo a bandeira laranja, porém, sem qualquer explicação racional, impediu o funcionamento de restaurantes e lanchonetes aos domingos, bem como o serviço de delivery após as 22 horas.”

Primeiramente, é preciso esclarecer que o direito à livre iniciativa e à atividade econômica não é absoluto, devendo ser limitado em confronto com outros direitos fundamentais, entre eles os direitos à saúde e ao meio ambiente sadio, que também gozam de proteção constitucional (cf. art. 225 e art. 6.º, da CRFB/88).

Neste sentido, é competência comum dos entes da federação a garantia do direito à saúde (cf. art. 23, II, da CRFB/88), possuindo ainda legitimidade para legislar de forma complementar a respeito do





## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ

assunto neste contexto de pandemia de Covid-19 (cf. art. 24, XII, c.c art. 30, I e II, da CRFB/88).

Tal proibição não foi arbitrária, mas pautada no fato de que o funcionamento dos bares, restaurantes e lanchonetes sem a restrição imposta facilitaria a propagação do vírus, pois facilitaria a aglomeração de pessoas no interior desses estabelecimentos e no entorno, assim como a própria circulação de pessoas nas vias públicas após as 23h, usualmente acompanhada de incremento do consumo de bebida alcóolica, de maior interação social, de elevação de acidentes e aumento dos casos de contaminação pela Covid-19.

A propósito, consta das informações da Superintendência de Gestão em Saúde (da SMS), anexadas (mov. 46.3) junto à manifestação prévia da Autoridade Impetrada, a explicação acerca do aumento das restrições impostas no Decreto 1640/20, se comparadas ao Decreto 1600/20:





## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ

- 3.11. Em 27/11/2020, quando houve alteração de bandeira amarela para bandeira laranja no Município de Curitiba, esta alteração foi decorrente de maior ocupação de leitos de UTI e de enfermaria, disponíveis ao SUS, e exclusivos ao atendimento de casos suspeitos e confirmados de Covid-19, conforme pode ser observado na ata da reunião do Comitê de Técnica e Ética Médica do mesmo dia (Ata integral do Comitê de Técnica e Ética no Anexo 1).

Às vinte e sete dias do mês de novembro de 2020, às 8h, na sede da Secretaria Municipal da Saúde, situada na Rua Francisco Torres, nº 830, Curitiba, Estado do Paraná, reuniram-se representantes do Comitê de Técnica e Ética Médica. O motivo da reunião foi o de analisar o Painel de Indicadores do Protocolo de Responsabilidade Sanitária e Social. **PAUTA ÚNICA:** Foi realizada análise dos indicadores do Protocolo de Responsabilidade Sanitária e Social relativos à semana de 21 a 27 de novembro de 2020. Destaca-se o resultado dos seguintes indicadores, em comparação com o resultado da semana anterior: 40 N° de leitos de UTI disponíveis para atender COVID no último dia - passou de amarelo para vermelho; 40 N° de leitos de UTI disponíveis no último dia para atender COVID - N° de leitos de UTI disponíveis 7 dias atrás para atender COVID - passou de amarelo para vermelho; 40 N° de leitos de enfermaria disponíveis no último dia para atender COVID - N° de leitos de enfermaria disponíveis 7 dias atrás para atender COVID - passou de amarelo para laranja. O resultado destes indicadores impactaram no cálculo final do painel. Assim, o cálculo dos indicadores referentes à semana de análise demonstra resultado final de 2,65 (planilha Anexa) - compatível com risco moderado - bandeira laranja. **Diante do resultado, decidiu o Comitê de Técnica e Ética Médica pela edição de novo ato normativo em substituição ao Decreto Municipal nº 1.490, de 6 de novembro de 2020, sobre medidas restritivas às atividades e serviços para o enfrentamento da Emergência em Saúde Pública, de acordo com o quadro epidêmico do novo Coronavírus (COVID-19) e a situação de Risco Moderado - Bandeira Laranja - com as**

- 3.12. Assim diante da possibilidade real de desassistência frente à tendência de incremento nos casos confirmados de Covid-19 foi publicado o Decreto Municipal nº

1600/2020, que dispõe sobre medidas restritivas a atividades e serviços, para o enfrentamento da Emergência em Saúde Pública, de acordo com o quadro epidêmico do novo Coronavírus (COVID-19) e a situação de Risco Médio de Alerta – Bandeira Laranja - com medidas intermediárias, conforme Protocolo de Responsabilidade Sanitária e Social de Curitiba.

- 3.13. Em 04 de dezembro de 2020, o cálculo do painel de indicadores demonstra permanência da bandeira laranja. Nesta data o Comitê de Técnica e Ética Médica, considerando ainda outros indicadores epidemiológicos e assistenciais monitorados sistematicamente pela Secretaria Municipal da Saúde, indicando importante avanço da transmissibilidade do vírus SarsCov-2 no município, decidiu pela edição de novo ato normativo com revogação do Decreto Municipal nº 1.600, de 27 de novembro de 2020 e Decreto Municipal nº 1.630, de 3 de dezembro de 2020, sobre medidas restritivas a atividades e serviços para o enfrentamento da Emergência em Saúde Pública, de acordo com o quadro epidêmico do novo Coronavírus (COVID-19) e a situação de Risco Médio de Alerta - Bandeira Laranja, levando em consideração também o disposto no Decreto Estadual nº 6.294, de 3 de dezembro de 2020 e a Resolução nº 1.434, de 3 de dezembro de 2020, da Secretaria de Estado da Saúde do Paraná. Assim foi publicado o Decreto Municipal nº 1640/2020, que entre outras medidas, restringiu várias atividades aos domingos (Cópia da ata da reunião do Comitê de Técnica e Ética Médica do dia 04/12/2020 no Anexo 2).





## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ

- 3.14. Em 17 de dezembro de 2020, diante do término da vigência do Decreto 1640/2020 e considerando: (i) Que embora com redução de casos confirmados e de casos ativos em relação à semana anterior, os patamares ainda encontravam-se elevados (ii) Que a análise prévia do painel de indicadores do protocolo de Responsabilidade Sanitária e Social de Curitiba apontava para manutenção do risco moderado – bandeira laranja (iii) a preocupação com a proximidades das festas de final de ano e de seu potencial de gerar aglomerações e conseqüente impacto na transmissibilidade do vírus SarsCov-2, decidiu o Comitê de Técnica e Ética Médica pela prorrogação da vigência do Decreto Municipal nº 1640/2020, por mais vinte e dois dias, que culminou com a publicação do Decreto Municipal nº 1710/2020).
- 3.15. A análise da média móvel de casos confirmados até o dia 23/12/2020 demonstra importante redução a partir do início de dezembro, apontando para a adequação das medidas restritivas adotadas a partir da publicação do Decreto Municipal nº 1600/2020.
- 3.16. Esta constatação foi confirmada no resultado do painel de indicadores relativo à semana de 19 a 25 de dezembro, cujo resultado é compatível com bandeira amarela, em função de indicadores de ocupação de leitos de enfermaria, que apresentaram redução. Mesmo com a mudança da classificação do risco do município de laranja para amarelo decidiu o Comitê de Técnica e Ética Médica pela manutenção das medidas restritivas dispostas no Decreto Municipal nº 1710/2020, que permanece em vigência. Tal conduta está pautada na seguinte motivação: (i) Na constatação de que, em função das festividades de final de ano muitas pessoas se afastam da cidade, com impacto na ocupação de leitos. (ii) No eminente risco de incremento nos indicadores de propagação da doença, em função das comemorações de final de ano e a projeção de aumento de casos e, conseqüentemente, de internações hospitalares, já na primeira semana de janeiro. (iii) No estado de alerta frente à possibilidade de maior transmissibilidade do vírus SarsCov-2 em decorrência de mutação, conforme situação já observada no Reino Unido e em monitoramento na capital paranaense. (Cópia da ata da reunião do Comitê de Técnica e Ética Médica do dia 28/12/2020 no Anexo 3)
- 3.17. Apesar do importante aumento de casos de COVID-19 no município, o planejamento executado tem garantido suficiência na oferta dos serviços de saúde, especialmente de leitos hospitalares. A gestão municipal está ciente dos desafios, e diante da preocupante situação, vem adotando todas as medidas necessárias, com responsabilidade, de modo a proporcionar à população segurança neste período de excepcionalidade.

Note-se, aliás, que foi fundamento relevante para a alteração do Decreto nº 1600/20 pelo nº 1640/20 (atualmente prorrogado pelo Decreto nº 1710/20), a necessidade de alinhar-se ao Decreto Estadual 6.294/20 e Resolução 1434/20 da Secretaria Estadual de Saúde, o que





## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ

deve ser incentivado, a fim de garantir uma uniformidade de diálogo entre os entes federativos, garantindo uma aderência maior da população e um resultado mais frutuoso.

Ainda, é notório que o SARS-cov-2 possui um alto potencial de contaminação, devendo o poder público agir de forma assertiva para impedir ou atenuar causas que contribuam para a maior propagação do vírus, não apenas para assegurar o direito à saúde propriamente dito, mas também para garantir o meio ambiente sadio.

Neste contexto, deve incidir o princípio da precaução, antecipando-se para proteger a saúde das pessoas, independentemente de evidências científicas conclusivas, a fim de evitar um dano maior.

Nessa linha, aliás, há destacar o conteúdo da ata de reunião do Comitê de Técnica e Ética Médica, realizada em 04/12/20, na qual se decidiu pela edição de novo decreto (nº 1640/2020): “Mesmo com os resultados do painel e indicadores levemente inferior à semana passada, cabe destacar que os últimos dias de novembro foram marcados piores indicadores relativos à medida móvel de casos confirmados, número de casos ativos e número de reprodução (Rt), atingindo patamares bem superiores que na segunda quinzena de julho, quando se considerou ser o pico da doença, desde os primeiros casos reportados em Curitiba (Anexo 2). O incremento de casos, superior ao pico de julho, também foi observado na Atenção Primária





## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ

em Saúde. (...). Nas Unidades de Pronto Atendimento de Curitiba também observou-se expressivo aumento nos atendimentos de casos suspeitos e confirmados de Covid-19. (...). Diante do importante avanço da transmissibilidade do vírus SarsCov-2 no município, decidiu o Comitê de Técnica e Ética Médica pela edição de novo ato normativo com revogação do Decreto Municipal nº 1600, de 27 de novembro de 2020 e Decreto Municipal nº 1.630, de 3 de dezembro de 2020”.

Vale salientar ainda que as medidas adotadas não destoam de outros Municípios brasileiros e, repete-se, alinham-se ao Decreto Estadual e Resolução da Secretaria Estadual de Saúde. Aliás, casos houve em que a falta de medidas adequadas por parte do gestor municipal ensejou a intervenção do poder judiciário para garantia do direito à saúde, como se verifica na decisão a seguir, do Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. PRELIMINAR DE  
SUSPENSÃO DO PROCESSO. REJEIÇÃO. AÇÃO CIVIL  
PÚBLICA. MEDIDAS DE ENFRENTAMENTO DA  
PANDEMIA (COVID-19). COMPETÊNCIA MATERIAL  
COMUM DOS ENTES FEDERADOS. PRECEDENTES NO  
STF. MUNICÍPIO DE ITAÚNA. DECRETO Nº 7.156/20.  
AUTORIZAÇÃO DE FUNCIONAMENTO DE





## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ

RESTAURANTES E SIMILARES PARA CONSUMO LOCAL, CLÍNICAS DE ESTÉTICA E DOS CULTOS RELIGIOSOS SEM LIMITAÇÃO DE PESSOAS. DESARRAZOABILIDADE. POSSIBILIDADE DE CONTROLE JURISDICIONAL. SUPREMACIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS À VIDA E À SAÚDE. ILEGALIDADE. RECURSO NÃO PROVIDO. 1. Embora a presente ação civil pública verse sobre a matéria tratada na ação declaratória de constitucionalidade nº 1.0000.20.459.246-3/000, a ordem de suspensão determinada naquela demanda não afeta o julgamento deste agravo de instrumento, porquanto interposto contra decisão deferitória da tutela de urgência, incidindo, assim, a norma do art. 314, do CPC, que autoriza a prática de atos processuais urgentes durante a suspensão do processo, a fim de evitar danos irreparáveis. 2. Conforme vem reiteradamente decidindo o Supremo Tribunal Federal (ADI nº 6.341/DF; ADPF nº 672/DF), as ações voltadas ao controle e combate da pandemia causada pelo novo coronavírus inserem-se no feixe de competência comum dos entes federados, que





## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ

devem exercê-la nos limites de suas atribuições a nível nacional, regional e local, sempre tendo como norte a cooperação e articulação entre as esferas de governo, de modo a assegurar a eficácia dessas medidas, notadamente porque dizem respeito à saúde pública, cujas ações e serviços integram um sistema único (SUS). 3. Entretanto, no modelo de federalismo cooperativo, as decisões dos gestores municipais quanto às medidas de enfrentamento da pandemia, seja para restringi-las ou flexibilizá-las, por envolverem questões que transcendem o interesse local e que, portanto, podem impactar a vida de milhares de pessoas, devem ser pautadas em estudos, dados científicos e diretrizes dos órgãos internacionais e nacionais competentes (Organização Mundial da Saúde, Ministério da Saúde, Secretarias Estadual e Municipal de Saúde), porquanto, a má condução das providências de proteção sanitária em um único Município pode colocar em risco toda uma região, além de gerar consequências gravosas para o sistema estadual de saúde, mormente se se considerar que a maioria





## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ

dos Municípios mineiros não tem leitos de UTI (Unidade de Terapia Intensiva), que podem ser essenciais para tratamento de casos graves de COVID-19. 4. O Decreto nº 7.156/20, ao autorizar o funcionamento de restaurantes e similares para consumo local, das clínicas de estética e dos cultos religiosos sem limitação do número de pessoas, apresenta-se desarrazoado no atual contexto de enfrentamento da pandemia - em que não há medicamentos disponíveis com eficácia comprovada e as vacinas ainda estão em fase de teste -, caracterizando ofensa aos direitos fundamentais à saúde e à vida, a ensejar o controle jurisdicional do ato. 5. Considerando que as determinações contidas no Decreto Municipal nº 7.156/20, no sentido de autorizar o funcionamento de determinados estabelecimentos, vão de encontro ao ordenamento constitucional vigente, deve ser mantida a decisão que determinou a suspensão das respectivas normas locais, notadamente porque, em se tratando do direito à saúde, aplica-se o princípio da precaução. (TJMG -





## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ

Agravo de Instrumento-Cv 1.0000.20.076715-0/001, Relator(a): Des.(a) Bitencourt Marcondes, 19ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 13/08/2020, publicação da súmula em 20/08/2020)

Assim, não vislumbro manifesta ilegalidade ou inconstitucionalidade no agir do Município de Curitiba, que agiu de forma motivada para fazer face a uma situação de emergência em saúde pública.

Ainda, cumpre relembrar que as medidas de enfrentamento ao Covid-19 tem variado com frequência, a depender dos indicadores epidemiológicos do Município, certo que outrora já se restringiu o funcionamento de atividades dos restaurantes e lanchonetes aos domingos, mesmo sob a bandeira laranja, de modo que não seria confiável comparar apenas os Decretos 1600/20 e 1640/20 como fazem os Impetrantes, inclusive porque há nove indicadores para definição das bandeiras, pertencentes a dois grupos: 1) propagação da doença e 2) Capacidade de Atendimento do Sistema de Saúde, sendo que cada grupo de indicadores possui peso de 50% para definição das bandeiras.

Nessa linha, não cabe ao Judiciário substituir-se ao Poder Executivo nesta atividade que lhe é própria, conforme, aliás, vem repetindo o Supremo Tribunal Federal mesmo diante da pandemia (v.g. ADPF nº





## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ

672 e ADI nº 6341), de modo a condicionar certas escolhas, seja porque o poder é discricionário do gestor público, devendo, por isso, ser-lhe assegurada a liberdade de escolha, seja porque a visão do Judiciário é limitada, não tendo condições de avaliar todos esses fatores, até porque demandaria atividade política, estranha à atividade judicante.

Poderia, é certo, agir diante de flagrante ilegalidade das normas ou de falta de razoabilidade e proporcionalidade das condutas adotadas, o que, como se viu, não parece ser o caso em exame.

Ademais, identifico perigo de dano reverso, já que o afrouxamento das medidas adotadas a título de conter a contaminação de Covid-19 pode ter consequências graves na saúde pública.

Diante do exposto, ausente a probabilidade do direito e presente o perigo de dano reservo, INDEFIRO a tutela de urgência, com fulcro no art. 300, do CPC.

Intime-se.

3. Cite-se a parte ré para responder a ação, no prazo de 30 (trinta) dias.

4. Cumpra-se a Portaria n.º 1/2020, da Secretaria Unificada das Varas da Fazenda Pública, “atos a serem praticados após o despacho inicial”.

Curitiba, data da inserção no sistema.





## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ

**RAFAELA MARI TURRA**

**Juíza de Direito Substituta**

