



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO PARANÁ
COMARCA DA REGIÃO METROPOLITANA DE MARINGÁ - FORO CENTRAL DE
MARINGÁ

1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA DE MARINGÁ - PROJUDI
Avenida Pedro Taques, 294 - 18ª Andar - Torre Sul - Ed. Átrium Empresarial -
Zona 07 - Maringá/PR - CEP: 87.030-010 - Fone: (44) 3472-2701

Autos nº. 0002278-67.2020.8.16.0190

Processo: 0002278-67.2020.8.16.0190

Classe Processual: Procedimento Comum Cível

Assunto Principal: Obrigação de Fazer / Não Fazer

Valor da Causa: R\$10.000,00

Autor(s): • SIMATEC SIND DO COM FERRAG,TINTAS,MAD,ETC

Réu(s): • Município de Maringá/PR

SINDICATO DO COMÉRCIO VAREJISTA DE FERRAGENS, TINTAS, MADEIRAS, MATERIAIS ELÉTRICOS, HIDRÁULICOS E MATERIAIS PARA CONSTRUÇÃO DE MARINGÁ E REGIÃO (SIMATEC), por intermédio de procurador e na condição de substituto processual, ajuizou ação mandamental de tutela provisória e pedido liminar em face do **MUNICÍPIO DE MARINGÁ**, qualificados (evento 1.1), e aduziu, em apertada síntese, que em razão da pandemia mundial do COVID-19 a parte ré editou os Decretos Municipais ns. 445/2020 e 461/2020, que determinaram o fechamento de diversos estabelecimentos e atividades não essenciais pelo período de 30 dias.

Asseverou, que ao contrário da legislação municipal, tanto o Governo Federal quanto o Estadual previram em suas próprias legislações emergenciais a manutenção dos comércios relativos a atividades essenciais, tais como a venda de materiais para construção civil, nos moldes da Lei Federal n. 13.979/2020 e do Decreto Estadual n. 4317/2020.

Argumentou que inexistente interesse eminentemente local, já que a pandemia assola todo o país, de modo que a parte ré não pode se valer dos arts. 24 e 30, da Carta Magna. Discorreu sobre o caráter essencial do comércio varejista de materiais para construção civil.

Nessa senda, requereu tutela de urgência para que fosse permitido o funcionamento dos estabelecimentos comerciais filiados à autora – comércio varejista de materiais de construção – de maneira habitual, abertos ao público, sem restrições, durante o período de emergência decretado, bem como que o Município de Maringá se abstinhasse de autuar e/ou multar tais estabelecimentos quando abertos enquanto durar o estado de emergência. Subsidiariamente, requereu tutela de evidência. A inicial veio instruída com documentos (eventos 1.2 a 1.19).

Determinou-se a oitiva prévia da municipalidade (evento 13.1), tendo a parte ré opinado pelo indeferimento do pedido liminar (evento 27).

Eis o relato do essencial. Decido.

Como se depreende do relato, a parte autora argumentou que os Decretos Municipais ns. 445/2020 e 461/2020 encontram-se em dissonância com o Decreto Estadual n. 4.317/2020 e com a Lei Federal n. 13.979/2020, tendo em vista que os dois últimos estabeleceram que as



atividades da construção civil, em geral, seriam de natureza essencial. Desta feita, aduziu que os decretos municipais não encontraria guarida legal.

Dispõe o art. 300, do Código de Processo Civil:

Art. 300. 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.

A probabilidade do direito alegado se encontra presente.

Cediço que os decretos são atos atinentes à administração que têm por escopo a fiel execução dos atos normativos já existentes. Neste caso, merece transcrição as lições de Hely Lopes Meirelles, José Emmanuel Burle Filho e Carla Rosado Burle quanto ao tema:

*"Decretos, em sentido próprio e restrito, são atos administrativos da competência exclusiva dos Chefes do Executivo, destinados a prover situações gerais ou individuais, **abstratamente previstas de modo expresse, explícito ou implícito, pela legislação [...].***

*Decreto regulamentar ou de execução [...] **é o que visa explicar a lei e facilitar sua execução, aclarando seus mandamentos e orientando sua aplicação.**" (in: Direito Administrativo Brasileiro. 42ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 244-245. Grifos acrescentados).*

Por sua vez, Maria Sylvia Zanella Di Pietro assinala que o decreto regulamentar é ato normativo derivado, *"porque não cria direito novo, mas apenas estabelece normas que permitam explicitar a forma de execução da lei"* (in: Direito Administrativo. 30ª ed. Rio de Janeiro, Forense: 2017. p. 245).

Desde logo, assevero que a **Lei n. 13.979**, de fevereiro de 2020, assentou em seu art. 3º (redação dada pela Medida Provisória n. 926/2020, de março de 2020) as medidas que as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências - fixando **normas de caráter geral**. De efeito, não se pode olvidar que os mandamentos estabelecidos **carecem de melhor regulação, a ser realizada por cada autoridade legal em seu âmbito de atuação**.

Este foi o entendimento exarado pelo egrégio Supremo Tribunal Federal na data de **24 de março de 2020**, quando da apreciação da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.341/DF. Extrai-se da decisão monocrática proferida pelo eminente Relator Ministro Marco Aurélio:

"SAÚDE – CRISE – CORONAVÍRUS – MEDIDAS PROVISÓRIA – PROVIDÊNCIAS – LEGITIMAÇÃO CONCORRENTE. Surgem atendidos os requisitos de urgência e necessidade, no que medida provisória dispõe sobre providências no campo da saúde pública nacional, sem prejuízo da legitimação concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. [...]. Partido Democrático Trabalhista – PDT ajuizou ação direta com a finalidade de ver declarada a incompatibilidade parcial com a Constituição Federal, da Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020, relativamente às alterações promovidas no artigo 3º, cabeça, incisos I, II e IV, e parágrafos 8º, 9º, 10 e 11, da Lei federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. [...]. A cabeça do artigo 3º sinaliza, a mais não poder, a quadra vivenciada, ao referir-se ao enfrentamento da emergência de saúde pública, de importância internacional, decorrente do coronavírus. Mais do que isso, **revela o endosso a atos de autoridades, no âmbito das respectivas competências, visando o isolamento, a**



quarentena, a restrição excepcional e temporária, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, por rodovias, portos ou aeroportos de entrada e saída do País, bem como locomoção interestadual e intermunicipal. [...]. 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.** Também não vinga o articulado quanto à reserva de lei complementar. Descabe a óptica no sentido de o tema somente poder ser objeto de abordagem e disciplina mediante lei de envergadura maior. Presentes urgência e **necessidade de ter-se disciplina geral de abrangência nacional**, há de concluir-se que, a tempo e modo, atuou o Presidente da República – Jair Bolsonaro – ao editar a Medida Provisória. **O que nela se contém – repita-se à exaustão – não afasta a competência concorrente, em termos de saúde, dos Estados e Municípios.** 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. [...]. **Defiro, em parte, a medida acauteladora, para tornar explícita, no campo pedagógico e na dicção do Supremo, a competência concorrente.**” (ADI 6.341, decisão do Min. Marco Aurélio, j. 24/03/2020. Grifos acrescidos).

Impende destacar que não cabe ao Poder Judiciário analisar o mérito dos decretos municipais em cotejo, sobretudo em se tratando de juízo sumário próprio da apreciação das medidas antecipatórias. A análise do ato sob os aspectos da oportunidade e conveniência é reservada à Administração Pública, de forma que cabe a Justiça tão somente o exame de sua **legalidade e legitimidade**. Colhe-se da doutrina pátria:

*"[...] a anulação do ato administrativo só pode ter por fundamento sua ilegitimidade ou ilegalidade, isto é, sua **invalidade substancial e insanável por infringência clara ou dissimulada das normas e princípios legais** que regem a atividade do Poder Público [...]."* (MEIRELLES, Hely Lopes; BURE FILHO, José Emmanuel; BURLE, Carla Rosado. "Idem". p. 230. Grifos acrescidos).

Nesse diapasão, cumpre a este Juízo examinar de modo não exauriente se os decretos regulamentares expedidos pela municipalidade **encontram-se dentro dos limites da lei**, uma vez que **"se o decreto vai além do conteúdo da lei, pratica ilegalidade"** (STF, Pleno, ADI n. 1.253-MC, j. 30/06/1994, rel. Min. Carlos Velloso. Grifos acrescidos).

Desta feita, como se infere do entendimento recente do egrégio Supremo Tribunal Federal exarado na ADI n. 6.341/DF, nos moldes da decisão cautelar monocrática do Ministro Marco Aurélio (supratranscrita), a competência para a adoção de providências normativas e administrativas em **combate à proliferação do COVID-19** é concorrente (leia-se **comum**, cf. infra) entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Ao passo que a União procedeu à disciplina geral das medidas a serem tomadas na atual conjuntura (de abrangência nacional), incumbe aos demais entes federativos cooperar entre si no âmbito de suas respectivas competências. Trata-se, pois, da **competência comum**, como



disciplina a Constituição Federal em seu art. 23, inciso II ("Art. 23. É competência **comum** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...]. II - cuidar da **saúde e assistência pública** [...].") Grifos acrescidos).

Quanto ao tema, José Afonso da Silva preceitua que a Constituição abriu a possibilidade de Estados, Distrito Federal e Municípios compartilharem com a União da prestação de serviços concernentes a assuntos do setor social (in: *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 501). Em harmonia, colhe-se da doutrina de José Miguel Garcia Medina:

*"O art. 23 apresenta temas que são de competência material comum a todos os entes federativos, que **devem cooperar entre si, para que se alcance os resultados pretendidos pela Constituição do melhor modo possível** [...]."*

*Há, na Constituição Federal, três ordens de autoridade: ordem total (União), ordens regionais (Estados-membros e Distrito Federal) e ordens locais (Municípios) (cf. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Curso... cit., p. 48; cf. também comentário ao art. 18). **Tais ordens de autoridade devem atuar harmonicamente, de acordo com a competência que lhes é conferida pela Constituição Federal**" (in: *Constituição Federal Comentada*. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 315. Grifos acrescidos).*

Por oportuno, esclareço que a **competência comum** (à luz do art. 23 da CF) não se confunde com a **competência concorrente**, esta última prevista nas hipóteses do art. 24 da Constituição Federal, e que abrange apenas a União, os Estados e o Distrito Federal. Noutros termos, não há competência concorrente no âmbito municipal.

Em verdade, a Constituição outorgou aos Municípios a chamada **competência suplementar** à legislação federal e à estadual no que couber (cf. José Afonso da Silva, "*idem*". p. 504). Ou seja, compete aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual quando estas revelam-se no ordenamento tão somente enquanto normas de caráter geral (cf. art. 30, inciso II, da Constituição Federal).

No caso em apreço, porém, vê-se que a norma geral oriunda da União (Lei n. 13.979/2020, observadas as alterações promovidas pela Medida Provisória n. 926/2020) atualmente se encontra regulamentada no âmbito estadual pelo Decreto n. 4.317/2020, sobretudo no que tange aos serviços e atividades de natureza essenciais (cf. art. 2º, parágrafo único e incisos).

Com efeito, **o ato normativo expedido pelo Governador do Estado do Paraná impõe limites para a atuação regulamentar a ser exercida pelos Municípios**, sendo imprescindível que a autoridade municipal atue em harmonia com as decisões tomadas pela autoridade estadual. Em corolário necessário, se esta assentou que **as atividades dos setores industrial e da construção civil são essenciais** (cf. art. 2º, parágrafo único, inciso XXIV, do Decreto Estadual n. 4.317/2020), aquela não pode dispor em sentido contrário. Conclui com precisão a doutrina de Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet:

*"Se a regra é a cooperação entre União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, pode também ocorrer conflito entre esses entes, no instante de despenharem as atribuições comuns. **Se o critério da colaboração não vingar, há de se cogitar o critério da preponderância de interesses**. Mesmo não havendo hierarquia entre os entes que compõem a Federação, **pode-se falar em hierarquia de interesses, em***



que os mais amplos (da União) devem preferir aos mais restritos (dos Estados)."
(in: Curso de Direito Constitucional. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 748. Grifos acrescidos).

Para fins de elucidação, enseja transcrição julgado recente do egrégio Supremo Tribunal Federal. Trata-se do acórdão proferido no Recurso Extraordinário 194.704, "*decisum*" este que bem aclara o atual entendimento da Corte Suprema quando a questão de fundo cinge-se na competência da atuação de cada ente federativo:

"RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI MUNICIPAL 4.253/85 DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE. PREVISÃO DE IMPOSIÇÃO DE MULTA DECORRENTE DA EMISSÃO DE FUMAÇA ACIMA DOS PADRÕES ACEITOS. **ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OFENSA À REGRA CONSTITUCIONAL DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS FEDERATIVAS.** INOCORRÊNCIA. NORMA RECEPCIONADA PELO TEXTO VIGENTE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. Nos casos em que a dúvida sobre a competência legislativa recai sobre norma que abrange mais de um tema, deve o intérprete acolher interpretação que não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria (presumption against preemption). 2. Porque o federalismo é um instrumento de descentralização política que visa realizar direitos fundamentais, **se a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma adequada, necessária e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detêm os entes menores (clear statement rule), é possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente menor.** 3. Na ausência de norma federal que, de forma nítida (clear statement rule), retire a presunção de que gozam os entes menores para, nos assuntos de interesse comum e concorrente, exercerem plenamente sua autonomia, detêm Estados e Municípios, nos seus respectivos âmbitos de atuação, competência normativa. 4. Recurso extraordinário a que se nega provimento." (STF, RE 194.704, Relator Min. Carlos Velloso, Relator p/ Acórdão Min. Edson Fachin, Pleno, j. 29/06/2017. Grifos acrescidos).

Ademais, o mesmo e. STF, no Recurso Extraordinário n. 586.224, já firmou a seguinte tese em sede de Repercussão Geral: "*O município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados.*" (Tema 145 da Repercussão Geral. Grifos acrescidos).

Por fim, em que pese a superveniência do decreto estadual aos decretos municipais expedidos pela municipalidade - que conferiram suporte ao ato impugnado pela parte requerente -, o primeiro tem o condão de suspender a eficácia dos últimos no que lhes for contrário, em aplicação análoga do art. 24, § 4º, da Constituição Federal.

Em arremate, quando o art. 4º, do Decreto Municipal n. 445/2020 enumerou as atividades consideradas essenciais, tal disposição é apenas exemplificativa, eis que devem ser qualificadas como essenciais os serviços e atividades taxativamente descritos no rol do art. 2º, parágrafo único do Decreto Estadual n. 4317/2020.

Ato contínuo, não há outra conclusão a ser tomada em juízo perfunctório senão aquela que atesta, "*a priori*", a **ilegalidade dos decretos municipais que impeçam o funcionamento do comércio varejista de produtos relacionados à construção civil.**

O perigo de dano é presumido, já que o funcionamento do comércio de produtos relacionados à construção civil por *delivery* pode acarretar prejuízos à população,



principalmente em época de chuvas fortes com grandes ventanias, quando há considerável aumento de queda de árvores em residências, destelhamentos, dentre outros.

Essa situação segue os precedentes do egrégio Tribunal de Justiça do Paraná em hipótese semelhante, de conformação e adequação entre os decretos do Estado do Paraná e o Município de Maringá. Os precedentes são aqueles relacionados ao funcionamento de lojas de conveniência e padarias

Por fim, destaco o excelente trabalho que vem sendo realizado pelo Município de Maringá para a contenção da pandemia. Trata-se de momento único na história, um complexo paradoxo envolvendo saúde pública e, em segundo plano, crise econômica. A superação dessa crise é um desafio mundial - e o Município de Maringá fez a opção certa, de seguir as orientações científicas e as práticas sanitárias de outros países onde o vírus chegou antes.

Desta feita, **DEFIRO PARCIALMENTE** o requerimento de tutela de urgência, para o fim de autorizar que os lojistas filiados ao sindicato autor permaneçam abertos durante o período da situação de emergência declarada, desde que se adotem posturas para evitar que tais locais se tornem pontos de aglomeração.

Desse modo, devem ser observadas, **necessariamente**, todas restrições abaixo:

(I) a não aglomeração em seus interiores, mediante o controle de entrada de pessoas e o distanciamento nas filas;

(II) o uso de máscaras, no interior das Lojas, pelos funcionários e clientes, de modo permanente;

(II.I) nessa hipótese, caso o cliente não possua máscara, o equipamento descartável deverá ser providenciado pelo estabelecimento comercial;

(III) amplo uso de álcool gel;

(IV) ocupação máxima de 1 (uma) pessoa para cada 25 (vinte e cinco) metros quadrados de área de vendas; permitindo o ingresso de apenas uma pessoa por família, sendo este adulto e sem apresentar sintomas respiratórios;

(V) determinando a organização de filas dentro e fora dos estabelecimentos com distância mínima de 2 (dois) metros entre as pessoas, impondo o funcionamento de caixas de forma intercalada.

Destaco que os estabelecimentos comerciais deverão atender todas as demais normas de funcionamento estabelecidas pelo Município de Maringá e Ministério da Saúde.

Fica certo, ainda, que a presente decisão não constitui "carta branca" contra as medidas de prevenção ao COVID-19 dirigidas às atividades essenciais, **sujeitando-se, sim, os estabelecimentos ligados à construção civil, às fiscalizações sanitárias e, for caso, multas, interdição e cassação do alvará. Caso ocorra inobservância, às condições acima, reiteradamente, no âmbito judicial, a liminar poderá ser revogada.**

No mais:



1. Deixo de designar audiência de conciliação ou mediação, tendo em vista envolver direitos indisponíveis e não admitir autocomposição pelas partes (art. 334, §4º, II, CPC).

2. Cite-se a parte ré para apresentar contestação no prazo do art. 335 do CPC, observando o disposto no art. 183 do mesmo diploma legal.

3. Apresentada a defesa, intime-se o autor para que se manifeste no prazo de 15 (quinze) dias (art. 351, do CPC), podendo a parte autora corrigir eventual irregularidade ou vício sanável, no prazo de 30 (trinta) dias, na forma do art. 352, do CPC.

4. Após, especifiquem as partes as provas que pretendem produzir, no prazo de 15 (quinze) dias, justificando sua necessidade e pertinência, sob pena de indeferimento.

5. Cumprido os itens acima, faça remessa ao Ministério Público para, querendo, se manifestar como fiscal da ordem jurídica, no prazo de 30 dias (art. 178 do CPC).

Intimações e diligências necessárias. Se necessário, intimações poderão ser realizadas pessoalmente.

Maringá, datado e assinado digitalmente.

FREDERICO MENDES JÚNIOR

Juiz de Direito

