



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 - E-mail:
MAR-16VJ-S@tjpr.jus.br

Processo: 0006049-53.2020.8.16.0190
Classe Processual: Mandado de Segurança Cível
Assunto Principal: Violação aos Princípios Administrativos
Valor da Causa: R\$3.000,00
Impetrante(s): • A ANGELONI & CIA LTDA
Impetrado(s): • Município de Maringá/PR

I. Trata-se de mandado de segurança com pedido liminar impetrado por **A ANGELONI & CIA LTDA** contra ato praticado pelo Prefeito do Município de Maringá, ambos qualificados nos autos.

Em apertada síntese, a impetrante narrou que desde 18 de março de 2020, em razão do enfrentamento da pandemia causada pelo COVID-19, o Poder Executivo Municipal passou a editar uma série de Decretos com adoção de medidas de restrição ao funcionamento do comércio em geral.

Pontuou que já ingressou na via judicial (autos n. 0002629-40.2020.8.16.0190), tendo lhe sido concedido tutela antecipada recursal.

Aduziu que no dia 15 de outubro de 2020 o impetrado editou o Decreto Municipal n. 1572/2020, autorizando que shoppings centers, parques e praças e prestadores de serviços retornassem aos dias e horários normais de funcionamento.

Asseverou que a disposição do supracitado decreto feriu os princípios basilares de Administração Pública, ao argumento que lhe falta coerência e razoabilidade, uma vez que se flexibiliza atividades meramente recreativas e restringe atividades essenciais.

Discorreu acerca da essencialidade da atividade da impetrante; do desrespeito aos princípios da razoabilidade, isonomia e da proporcionalidade, bem como sobre a legislação aplicável ao tema.

Desse modo, requereu seja concedida *"a tutela de urgência, em caráter liminar, a fim de que seja suspensa a ordem de restrição do Decreto Municipal 1004/2020, quanto aos dias e horários de funcionamento do estabelecimento da Impetrante, especialmente aos domingos, notadamente quanto ao setor de mercados e supermercado, observadas as medidas sanitárias adotadas pelo Município de Maringá e pelo Ministério da Saúde"*.

É o relato.

II. No que toca à pleiteada concessão da medida liminar nos mandados de segurança, a disposição contida no artigo 7º, III, da Lei n. 12.016/09 exige relevância do fundamento, com a aparência do direito pleiteado (*"fumus boni iuris"*), bem como a possibilidade de ineficácia da medida, caso o direito venha a ser reconhecido em julgamento final (*"periculum in mora"*):

"Art. 7º. Ao despachar a inicial, o juiz ordenará:



*[...] III - que se suspenda o ato que deu motivo ao pedido, quando houver **fundamento relevante** e do ato impugnado **puder resultar a ineficácia da medida**, caso seja finalmente deferida, sendo facultado exigir do impetrante caução, fiança ou depósito, com o objetivo de assegurar o ressarcimento à pessoa jurídica.” (Grifos acrescidos).*

Vislumbro, em sede de cognição sumária, o **“fumus boni iuris”**, dados os argumentos expendidos pela parte impetrante.

Por certo, a inusitada situação de distanciamento social, imposta pela pandemia causada pelo novo coronavírus (Covid-19) exige dos governos a tomada de decisões e medidas drásticas que, sabidamente, afetam as atividades comerciais e a economia de um modo geral, em todo o mundo, conforme amplamente divulgado pela mídia.

No âmbito federal, a Lei n. 13.979, 06 de fevereiro de 2020, dispôs sobre medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus pelo surto de 2019, fixando as 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.**

Já, no Estado do Paraná, o Decreto n. 4.317, de 21 de março de 2020, alterado pelos Decretos ns. 4.318, 4.323, 4.388 e 4.545, estabeleceu as medidas para a iniciativa privada acerca do enfrentamento da emergência de saúde pública de importância decorrente da COVID-19.

Por fim, no âmbito do Município de Maringá, as medidas para superação da pandemia vêm sendo reguladas por diversos decretos. **A parte impetrante se insurge contra o Decreto n. 1572, de 15 de outubro de 2020**, que, entre outras medidas, autorizou que shoppings, praças, parques e prestadores de serviço voltassem a funcionar em horário normal. Contudo, não estendeu a regularização dos horários de funcionamento aos mercados e supermercados.

Neste ponto, importante anotar que a Constituição Federal reconhece a autonomia dos Municípios e lhes assegura a possibilidade de suplementar a legislação federal e estadual para dispor sobre assunto de interesse local, o que é reafirmado pela Súmula Vinculante n. 38. 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).

Observo, ainda, que no dia **15 de abril de 2020**, a referida liminar foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, **acrescida de interpretação conforme à Constituição ao § 9º do art. 3º da Lei nº 13.979, a fim de explicitar que, preservada a atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do art. 198 da Constituição, o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais.**

No voto do Min. Edson Fachin, ele explicou sobre a necessidade de que o art. 3º da Lei n. 13.979/2020 também seja interpretado de acordo com a Constituição Federal, a fim de deixar claro que a União pode legislar sobre o tema, **mas que o exercício desta competência deve sempre resguardar a autonomia dos demais entes.** No seu entendimento, a possibilidade do chefe do Executivo Federal definir por decreto a essencialidade dos serviços públicos, sem observância da autonomia dos entes locais, afrontaria o princípio da separação dos poderes.

O Ministro Alexandre de Moraes, do Supremo Tribunal Federal, decidindo em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 672, à época de **08 de abril de 2020**, reconheceu a competência municipal para deliberar sobre o funcionamento do comércio durante o cenário pandêmico, senão vejamos:

[...]. **CONCEDO PARCIALMENTE A MEDIDA CAUTELAR** na arguição de descumprimento de preceito fundamental, ad referendum do Plenário desta SUPREMA CORTE, com base no art. 21, V, do RISTF, para DETERMINAR a efetiva observância dos artigos 23, II e IX; 24, XII; 30, II e 198, todos da Constituição Federal na aplicação da Lei 13.979/20 e dispositivos conexos, **RECONHENDO E ASSEGURANDO O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE DOS GOVERNOS ESTADUAIS E DISTRITAL E**



SUPLEMENTAR DOS GOVERNOS MUNICIPAIS, cada qual no exercício de suas atribuições e no âmbito de seus respectivos territórios, para a adoção ou manutenção de medidas restritivas legalmente permitidas durante a pandemia, tais como, **a imposição de distanciamento/isolamento social**, quarentena, suspensão de atividades de ensino, **restrições de comércio**, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outras; **INDEPENDENTEMENTE DE SUPERVENIENCIA DE ATO FEDERAL EM SENTIDO CONTRÁRIO**, sem prejuízo da **COMPETÊNCIA GERAL DA UNIÃO** para estabelecer medidas restritivas em todo o território nacional, caso entenda necessário. (Grifos acrescidos).

Impende destacar que não cabe ao Poder Judiciário analisar o mérito dos decretos estadual e municipais em cotejo, sobretudo em se tratando de juízo sumário próprio da apreciação das medidas liminares. 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).

Cumpra a este Juízo examinar de modo não exauriente se os decretos regulamentares que embasaram o ato coator, expedidos pela parte impetrada, **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).

Ressalte-se que o Egrégio Tribunal de Justiça, em decisão de lavra da Juíza Subst. 2º Grau Cristiane Santos Leite, em 23 de abril de 2020, concedeu tutela recursal ao impetrante nos autos de agravo de instrumento n. 0018827-43.2020.8.16.0000, oriundo do mandado de segurança n. 0002629-40.2020.8.16.0190, cujo trecho merece transcrição:

(...) Diante disso, vislumbra-se que a competência da Municipalidade para, na defesa dos interesses locais, editar decretos regulamentares a fim de definir regras próprias para o enfrentamento da pandemia mundial ocasionada pelo COVID-19, trata-se de competência concorrente. Assim, havendo Lei Federal disposta acerca do assunto, como há no presente caso, a competência Municipal deve limitar-se a sua suplementação, quando entender necessário, nos termos do art. 24, §§ 1º e 2º da Constituição Federal. Sendo que, no presente caso, ao menos neste juízo de cognição sumária, próprio desta etapa processual, entendo que os Decretos Municipais nº. 445/2020 e 566/2020 não suplementam a Lei Ordinária nº. 13.979/2020, mas sim contrariam o disposto na legislação federal. É fato incontroverso que a atividade exercida pelo ora Agravante é Essencial. Vislumbra-se em seu contrato social (mov. 1.4-1ºG), que tem como objeto social o comércio varejista de mercadorias, com predominância de produtos alimentícios – supermercados. De maneira que, a essencialidade de sua atividade restou reconhecida tanto pelo Decreto nº. 10.282/2020 da Presidência da República (art. 3º, inciso XII) quanto pelo Decreto nº. 445/2020 do Município de Maringá (art. 4º). A Lei Ordinária nº. 13.979/2020 é expressa ao afirmar as medidas para contenção da propagação do vírus COVID-19, quando adotadas, deverão resguardar o exercício e o funcionamento das atividades essenciais. Com efeito, os Decretos Municipais nº. 445/2020 e 566/2020, quando impedem o funcionamento dos Mercados e Supermercados, atividades tidas como



essenciais, ainda que somente em domingos e feriados, afrontam determina a legislação federal (mov. 8.1 dos autos 0018827-43.2020.8.16.0000).

Tal entendimento foi confirmado pela decisão de mov. 63.1, que estendeu os efeitos da liminar ao Decreto nº. 943/2020, senão vejamos:

(...) Assim, considerando que o direito líquido e certo perseguido não se restringe aos Decretos nº 445/2020 e 566/2020, entendo possível estender os efeitos da decisão liminar proferida neste recurso ao Decreto nº. 943/2020, sem incorrer em decisão extra petita. Diante disso, defiro o pedido apresentado pela Agravante e pela Assistente Litisconsorcial, determinando que os efeitos da liminar proferida ao mov. 8.1 deste recurso se estenda ao art. 3º do Decreto nº. 943/2020 do Município de Maringá, a fim de autorizar o funcionamento dos estabelecimentos da ora Agravante, bem como de seus Assistentes Litisconsorciais, aos domingos.

Por fim, ao supracitado agravo de instrumento a 4.ª Câmara Cível deu provimento em 15 de outubro de 2020, nos seguintes termos, conforme acórdão acostado no mov. 191.1:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. DECRETOS Nº. 445/2020, 566/2020 E 943/2020 DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ. RETRIÇÃO DE ABERTURA DE MERCADOS E SUPERMERCADOS AOS DOMINGOS. MEDIDAS PARA CONTENÇÃO DA DISSEMINAÇÃO DO VÍRUS COVID-19. COMPETÊNCIA MUNICIPAL CONCORRENTE. DECRETOS MUNICIPAIS QUE AFROTAM AO DISPOSTO EM LEGISLAÇÃO FEDERAL. LEI ORDINÁRIA Nº. 13.979/2020. ATIVIDADE ESSENCIAL. SUSPENSÃO PARCIAL DOS EFEITOS DOS DECRETOS MUNICIPAIS. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO.

Inobstante o eg. Tribunal de Justiça já tenha reconhecido a atividade desenvolvida pela impetrante como essencial, contrariando a Lei n. 13.979/2020, a autoridade coatora editou o Decreto Municipal n. 1572/2020, também de 15 de outubro de 2020, e autorizou que as atividades de shoppings centers, praças, parques e prestadores de serviço retornassem ao horário normal de funcionamento, ao passo que manteve a restrição dos supermercados.

Assim, há falar que tal ato da autoridade coatora ofendeu direito líquido e certo da impetrante. Isso porque os limites de funcionamento impostos pelos Decretos Municipais ns. 566/2020 e 1004/2020 em contraponto ao Decreto Municipal n. 1572/2020 não observaram a essencialidade da atividade desenvolvida pela parte impetrante, de modo que se mostrou de sobremaneira desproporcional ao autorizar que o funcionamento de atividades recreativas se sobreponha às essenciais.

Nesta senda, é certo que a Administração Pública **não elegeu** como fator de discriminação a **essencialidade das atividades**, sendo esta a justificativa para que, malgrado se façam necessárias medidas que evitem de imediato o contágio do novo coronavírus, alguns setores da economia permaneçam atuando, cujo fito é que a própria sociedade tenha o necessário para sua subsistência.

Não sem razão, ao tratar da **isonomia** Celso Antônio Bandeira de Mello leciona que “[é] possível **obedecer-se formalmente um mandamento mas contrariá-lo em substância**. Cumpre verificar se foi atendida não apenas a letra do preceito isonômico, mas também seu espírito, pena de adversar a notória máxima interpretativa ‘Scire leges non est verba earum tenere sed vim ac potestatem’ [em tradução livre: **‘Saber a lei não significa conhecer suas palavras, mas sim sua intenção e objetivo’**] [...]” (in: *O Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*. 3. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2013. p. 24. Grifos acrescidos).



No caso em espécie, muito embora deva a Administração Pública dar sentido e aplicabilidade aos decretos que expediu, não pode o fazer de modo indiferente à coerência, razoabilidade e proporcionalidade. De corolário, visualizo, de pronto, ilegalidade nos atos do Município, que deixou de observar a essencialidade dos serviços para normatizar e normalizar o funcionamento do comércio em geral.

Não se trata do juízo realizar um raciocínio do que considera melhor ou pior nesse cenário de pandemia, mas de respeitar as competências definidas pela Constituição da República para cada autoridade que faz parte da estrutura do Estado, em sentido amplo.

Por tais razões defiro a liminar pretendida, a fim de suspender a ordem de restrição do Decreto Municipal n. 1004/2020 quanto aos dias e horários de funcionamento do estabelecimento da impetrante e, via de consequência, acompanhando o Decreto n. 1572/2020, autorizar que retornem aos dias e horários normais de funcionamento.

III. No mais:

a) Notifique-se a Autoridade coatora, Prefeito Municipal, ou quem lhe fizer as vezes, para que, no prazo de 10 (dez) dias, apresente informações (Art. 7º Ao despachar a inicial, o juiz ordenará: I - que se notifique o coator do conteúdo da petição inicial, enviando-lhe a segunda via apresentada com as cópias dos documentos, a fim de que, no prazo de 10 (dez) dias, preste as informações;).

b) Intime-se o Município de Maringá, por sua procuradoria jurídica, acerca do presente feito, encaminhando-lhe cópia da inicial, sem documentos, para que, querendo, postulem o ingresso (II - que se dê ciência do feito ao órgão de representação judicial da pessoa jurídica interessada, enviando-lhe cópia da inicial sem documentos, para que, querendo, ingresse no feito).

c) Após as informações ou fluindo em branco o prazo para tanto, abra-se vista ao Ministério Público Estadual para parecer conclusivo (Art. 12. Findo o prazo a que se refere o inciso I do caput do art. 7º desta Lei, o juiz ouvirá o representante do Ministério Público, que opinará, dentro do prazo improrrogável de 10 (dez) dias.)

d) Por fim, voltem conclusos os autos.

Diligências necessárias. Intimem-se.

Maringá, datado e assinado digitalmente.

FREDERICO MENDES JÚNIOR

Juiz de Direito

