



Poder Judiciário
JUSTIÇA ESTADUAL
Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins
1ª Vara da Fazenda e Reg. Públicos de Palmas

PROCEDIMENTO COMUM CÍVEL Nº 0016999-64.2020.8.27.2729/TO

AUTOR: FERPAM COM. DE FERRAMENTAS E MAQUINAS LTDA

RÉU: MUNICÍPIO DE PALMAS

DESPACHO/DECISÃO

I – RELATÓRIO

Trata-se de **AÇÃO ORDINÁRIA DECLARATÓRIA CONSTITUTIVA POSITIVA**, ajuizada por **FERPAM COMÉRCIO DE FERRAMENTAS E MÁQUINAS LTDA** em face do **MUNICÍPIO DE PALMAS**, aduzindo, em apertado resumo:

1. Narra que em sua classificação nacional de atividades econômicas – CNAE, consta que a empresa comercializa diversos itens de primeira necessidade para atos da vida urbana, não só em tempos de rotina, mas também durante a crise causada pelo vírus COVID-19;
2. Como resultado do fechamento do seu estabelecimento comercial por tempo indeterminado, em decorrência do decreto municipal n. 1.863, de 22-03-2020, 11 funcionários foram demitidos; 40 contratados de trabalho suspensos, além da queda de 70% do seu faturamento;
3. Diz que os equipamentos que são comercializados no seu comércio são essenciais para a agricultura, sendo uma das maiores empresas do estado neste segmento, bem como fornece equipamentos para a saúde, sendo que fornece EPIS e outros insumos que podem ser empregados nos serviços de saúde e segurança pública e privada, a exemplo de máscaras N95, além de ser responsável pela assistência técnica de maquinário diretamente empregado na agricultura, pecuária, mecânica, telecomunicações e fornecimento de energia elétrica;
4. Afirma que não resta alternativa senão recorrer ao Poder Judiciário para comprovar às autoridades públicas que sua atividade se revela imprescindível para o abastecimento e manutenção dos séricos e atividades essenciais, o que também lhe confere essencialmente, nos



Poder Judiciário
JUSTIÇA ESTADUAL
Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins
1ª Vara da Fazenda e Reg. Públicos de Palmas

termos da legislação pertinente;

5. Sustenta que o estado do Tocantins, por meio do decreto estadual n. 6.083, de 13-04-2020, recomendou que os município permitam o funcionamento de estabelecimentos comerciais que realizem atividades e serviços privados não essenciais, o que não teria sido atendido pelo município de Palmas.

Do pedido:

1. Conceda liminarmente tutela de urgência antecipada *inaldita altera pars* para declarar as atividades desenvolvidas pela empresa como atividades essenciais, por serem acessórias ao funcionamento dos serviços públicos e das atividades essenciais propriamente ditas, bem como seja suprida a autorização para sua reabertura e funcionamento, nos termos do art. 12-A, do decreto municipal n. 1.856/2020;

É o breve relato.

II – FUNDAMENTO

Para concessão de tutela de urgência, o art. 300 do CPC estabelece que esta “será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo”.

Os parágrafos 2º e 3º do mesmo preceptivo legal enunciam, por seu turno, que "a tutela de urgência pode ser concedida liminarmente ou após justificativa prévia" e que "a tutela de urgência de natureza antecipada não será concedida quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão".



Poder Judiciário
JUSTIÇA ESTADUAL
Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins
1ª Vara da Fazenda e Reg. Públicos de Palmas

Desse modo, a parte autora deve apresentar, de forma palpável, a verossimilhança de suas alegações, de sorte a possibilitar ao julgador, de plano, aquilatar a existência e, até mesmo, a dimensão do ato inquinado abusivo ou ilegal.

Segundo Alexandre Flexa[1], o *fumus boni iuris* é representado pela necessidade da exposição da lide e do direito que se busca realizar. O legislador não mais exige a prova inequívoca da verossimilhança da alegação, pois se contenta com a mera exposição do direito material da parte. O *periculum in mora* é representado pelo perigo de dano ou do risco ao resultado útil do processo. O legislador não mais exige a demonstração de que o dano é irreparável ou de difícil e incerta reparação.

Portanto, a regra em comento pressupõe a probabilidade de que os fatos alegados são verdadeiros (*fumus boni iuris*) e a possibilidade de perigo de dano (*periculum in mora*) em decorrência da demora na provisão judicial.

No caso, o *periculum in mora* é patente, haja vista o pedido de urgência pautar-se em risco à “saúde” financeira da autora.

Passo, portanto, a analisar o *fumus boni iuris*.

Antes de entrar no mérito dos decretos, trago os ensinamentos do presidente do TRF2, desembargador federal Reis Friede, que, ao julgar pedido de suspensão de liminar, processo n. 5002991-65.2020.4.02.000, assim decidiu:

Por certo, a sociedade brasileira vivencia um momento atípico, presenciando, inclusive, a decretação de calamidade pública pelo Congresso Nacional, em 20 de março do corrente ano, através do Decreto-Legislativo nº 06/2020. Porém, não se pode aproveitar o momento de pandemia mundial e calamidade pública para se permitir a perpetração de afrontas à Constituição da República e ao consagrado Princípio da Separação dos Poderes.



Poder Judiciário
JUSTIÇA ESTADUAL
Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins
1ª Vara da Fazenda e Reg. Públicos de Palmas

Pelo contrário, **o momento exige, por parte dos aplicadores do Direito, sobretudo dos Juízes, muito equilíbrio, serenidade e prudência no combate ao inimigo comum.**

Conforme asseverado por meio do Código de Ética da Magistratura Nacional (Resolução CNJ nº 60 de 19 de setembro de 2008), o magistrado prudente é o que busca adotar comportamentos e decisões que sejam o resultado de juízo justificado racionalmente, após haver meditado e valorado os argumentos e contra-argumentos disponíveis, à luz do Direito aplicável (art. 24). **Ao proferir decisões, incumbe ao magistrado atuar de forma cautelosa, atento às consequências que a sua decisão pode vir a provocar** (art. 25).

Nesse mesmo sentido, ressaltou o Excelentíssimo Ministro do Supremo Tribunal Federal Luiz Fux, no artigo “Justiça infectada? A hora da prudência”, publicado em 30 de março de 2020, e no qual se lê:

“Está na ordem do dia a virtude passiva dos juízes e a humildade judicial de reconhecer, em muitos casos, a ausência de expertise em relação à COVID-19. É tudo novo para a Ciência, quiçá para o Judiciário”.

Nesse contexto, impõe-se aos juízes atenção para as consequências das suas decisões, recomendando-se prudência redobrada em cenários nos quais os impactos da intervenção judicial são complexos, incalculáveis ou imprevisíveis [...]

Positivamente, *não é hora do impulso imoderado, mas do raciocínio prudente, racional e consequencialista, sob pena de a Justiça, cujo desígnio é dar a cada um o que é seu, transformar-se num paciente infectado por uma COVID que adoece a alma e a razão, ferindo de morte, a um só tempo, a vida dos que sofrem e a esperança dos que intentam viver*” (FUX, Luiz. “Justiça infectada? A hora da prudência”. O Globo, Rio de Janeiro, 30 de março de 2020. Caderno: Opinião, pág. 3) – grifo nosso.

Nesse sentido, a decisão judicial deve ser lastreada exclusivamente em regras jurídicas, com o devido cuidado para não se imiscuir na necessária separação de poderes.

Como se sabe, o artigo 23, inciso II, da Constituição Federal, disciplina ser competência comum da União, Estados e Municípios cuidar da saúde e assistência pública, da



Poder Judiciário
JUSTIÇA ESTADUAL
Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins
1ª Vara da Fazenda e Reg. Públicos de Palmas

proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência. Portanto, todos os entes federativos possuem competência para assegurar plenitude da saúde pública, inclusive no tocante aos serviços de vigilância sanitária. Tratando-se de competência comum, portanto, aglutinadora e inclusiva, participam todos os entes federativos da responsabilidade administrativa.

E nesse aspecto, trazendo fundamentos a respeito das competências comum e concorrentes, material e legislativa, inseridas nos artigos 23 e 24 da Constituição Federal, decidiu o Supremo Tribunal Federal:

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. 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.[2]

De outra banda, normas excepcionais foram expedidas para conter a disseminação da COVID-19. Hoje no Brasil todos os estados registram casos de morte e contaminação pelo coronavírus, sendo que foram confirmados, até o presente momento (15h45min), 31.687 casos e 2.020 mortes (preponderantemente nos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Ceará, Pernambuco e Amazonas) na manhã de hoje 17-04-2020. No mundo foram confirmados até então 2.182.058 casos de COVID-19 e 145.516.[3]

Diante do cenário de incertezas, especialistas em saúde do mundo alertam que a única maneira de retardar a epidemia/pandemia, evitar um colapso geral em todo o sistema de saúde (se utilizado de maneira concomitante, em seu limite de capacidade e de forma contínua), salvar vidas de idosos e todos os grupos de risco (cardiopatas, cancerosos, diabéticos, pessoas com problemas respiratórios crônicos e demais comorbidades) - todos em condição vulnerável e representando parcela extremamente significativa da população do Brasil, seria impondo medidas drásticas de isolamento social - ao menos por um tempo



Poder Judiciário
JUSTIÇA ESTADUAL
Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins
1ª Vara da Fazenda e Reg. Públicos de Palmas

minimamente determinado, de forma a se estancar o pico da contaminação, a ser medida, inclusive, tendo como base o período de incubação do vírus já detectado nos demais países.

Assim, é forçoso reconhecer que as melhores providências devem ser aquelas que não estrangulem o sistema de saúde e consigam isolar momentaneamente todo o grupo de risco e a maior parcela possível da população que não tenha necessidade extrema de trabalhar *in loco* (nos serviços essenciais) e tenha condições de trabalhar remotamente.

Não se olvida que essas questões têm suscitado amplo debate sobre os decorrentes impactos colaterais e socioeconômicos do coronavírus, notadamente quanto à crise nos mercados financeiros globais, com curva ascendente nos índices de desemprego, desaceleração da economia como um todo, aumento dos preços e, com isso, importante para a fundamentação desta decisão, incapacidade da população local em geral de honrar seus compromissos e, reflexamente, perda da capacidade arrecadatória dos entes públicos, que, a exemplo do município de Palmas, que não é exceção, sofrerão com os déficits orçamentários.

Portanto, **é dever do magistrado analisar os fatos despidos de qualquer paixão, sob pena de que uma análise rasa entre o que é mais benéfico à população, em detrimento das normas expedidas pelo Poder Executivo, possa vir a contaminar sua decisão, ante o evidente ativismo judicial.** Por isso, todos os valores envolvidos devem ser sopesados, direito constitucional à saúde, direito ao livre comércio e, principalmente, a observância ao princípio da separação dos poderes, de modo que **o Poder Judiciário não pode substituir ao administrador municipal, retirando sua discricionariedade administrativa constitucionalmente garantida, para o fim de desconsiderar as providências administrativas estabelecidas para o enfrentamento desta pandemia.**

Pois bem.

Desde que a doença se alastrou, foram estabelecidas normas restritivas de circulação, como fechamento dos comércios e quarentenas e quarentenas impostas pelo governo federal, estadual e municipal.



Poder Judiciário
JUSTIÇA ESTADUAL
Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins
1ª Vara da Fazenda e Reg. Públicos de Palmas

A Lei 13.979/2020 dispõe sobre as medidas que poderão (**e não deverão!!**) ser adotadas para enfrentamento da emergência de saúde pública. No § 7º do art. 3º encontram-se os destinatários dessas medidas, destinatários estes que **poderão** tomar as decisões fundamentadas em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde.

Por outro, lado, o §7º acima referenciado é regulamentado pela Portaria Ministerial n. 05, de 12-03-2020, que assim determina:

Art. 2º Na hipótese de serem adotadas pelas autoridades competentes as medidas emergenciais previstas no incisos I, II, III, V, VI e VII do caput do art. 3º da Lei nº 13.979, de 2020, as pessoas deverão sujeitar-se ao seu cumprimento voluntário.

Parágrafo único. Para fins do caput, são consideradas autoridades competentes as previstas no § 7º do art. 3º da Lei nº 13.979, de 2020.

Art. 3º O descumprimento das medidas previstas no art. 3ª da Lei nº 13.979, de 2020, acarretará a responsabilização civil, administrativa e penal dos agentes infratores.

Já o decreto federal n. 10.282, de 20-03-2020, alterado pelo decreto federal n. 10.292/2020, de 25-03-2020, define os serviços públicos e atividades essenciais, aplicando-se às pessoas jurídicas de direito público interno, federal, estadual, distrital e municipal, e aos entes privados e às pessoas naturais, o qual não traz um rol exaustivo, mas exemplificativo, cabendo aos demais entes disciplinarem os serviços que entendam essenciais, de acordo com a sua realidade e dentro do seu campo de competência e discricionariedade.

Portanto, **a competência da autoridade municipal** se infere não só pela competência material disciplinada no artigo 23 da Constituição Federal, mas porque a Lei 13.979/2020, no seu artigo 3º, §9º, define que os serviços públicos tidos por essenciais serão disciplinados por decreto do Presidente da República e no referido Decreto, art. 3º, §1º, (são



Poder Judiciário
JUSTIÇA ESTADUAL
Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins
1ª Vara da Fazenda e Reg. Públicos de Palmas

serviços públicos e atividades essenciais aqueles indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, assim considerados aqueles que, se não atendidos, colocam em perigo a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população, tais como), **não enumera, mas exemplifica** os serviços os serviços tidos por essenciais.

Noutro passo, ressalto que o §6º do artigo 3º do referido decreto determina que, mesmo para as atividades essenciais, **só poderão ter suas atividades limitadas por ato específico do Poder concedente ou regulador.**

E nesse contexto, por meio dos decretos 1.856, de 14-03-2020, e 1.863, de 22-03-2020, o Poder Executivo de Palmas regulamentou as atividades comerciais e de serviço público municipal (por ser de competência do município legislar sobre assuntos de interesse local) que seriam essenciais e a forma como teriam suas atividades limitadas. Portanto, o Município de Palmas atuou dentro do seu âmbito de competência regulamentar.

Pretende a requerente seja declarada suas atividades como atividades essenciais, por serem acessórias ao funcionamento dos serviços públicos e das atividades essenciais propriamente ditas, de modo a permitir sua reabertura.

Os decretos 1.856, de 14-03-2020, 1.863, de 22-03-2020, referem-se à decretação de situação de emergência na saúde pública do município de Palmas, dispondo sobre medidas de enfrentamento da pandemia provocada pelo coronavírus (COVID-19), ambos suspendendo atividades comerciais no Município de Palmas.

Observa-se que os decretos municipais em momento algum colidem com a Lei 13.979/2020 ou com o decreto federal 10.282/2020. Assim, nesta fase de cognição sumária, **tenho que o Município de Palmas, dentro do seu Poder regulamentar, definiu quais atividades comerciais estariam suspensas e quais poderiam funcionar, mas com medidas de restrição, estabelecendo dessa forma as atividades tidas como essenciais.**



Poder Judiciário
JUSTIÇA ESTADUAL
Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins
1ª Vara da Fazenda e Reg. Públicos de Palmas

Portanto, tenho que a autora parte de premissa equivocada. Isso porque parte-se da ficção de que os outros empresários e profissionais liberais em suas atividades não exercem atividades relevantes, “essenciais”, “necessárias” à vida em sociedade. Há um universo de atividades econômicas que são “essenciais” e “necessárias” e encontram-se também submetidas à restrição imposta e exemplificá-las é desnecessário, basta pensar o que seria de cada bairro, cada cidade sem os seus diversos comércios e serviços que se oferecem com fundamento no princípio da liberdade da atividade econômica.

Na verdade estamos diante de um cenário que estará marcado na história da humanidade, e não porque determinado estabelecimento parou de funcionar, mas, infelizmente, porque milhares de pessoas morreram pelo mundo e continuam a morrer, sendo que as intensas medidas de restrição às atividades comerciais e aos serviços aplicadas por diversos países do mundo são os principais recursos para tentar conter a escalada exponencial da contaminação

Assim, por mais difícil seja este momento, onde milhares de pessoas encontram-se desempregadas, passando por toda sorte de necessidade, não compete ao judiciário dizer que é mais “essencial” e “necessário” diante das centenas de outros estabelecimentos comerciais que sofrem a mesma restrição. Sendo considerações de ordem política, é competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo editá-las, cabendo ao Poder Legislativo sustar caso exorbitem o poder regulamentar. O Poder Judiciário somente poderia suspender o decreto caso houvesse colisão com a Constituição Federal ou a Legislação Infraconstitucional, sob pena de nítida interferência na separação dos poderes.

Vale ressaltar, por fim, que o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a **ADI 6341**, no dia 15-04-2020, afirmou que as medidas adotadas pelo Governo Federal para o enfrentamento do coronavírus não afastam a competência concorrente nem a tomada de providências normativas e administrativas pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios, de modo que todos têm competência concorrente para legislar sobre saúde pública, devendo ser resguardada suas respectivas autonomias.

Portanto, em análise das alegações apresentadas na petição inicial, bem como detendo de conhecimento notório em toda a mídia quanto à atual situação da pandemia decorrente do COVID-19 e as medidas necessárias para evitar a proliferação do referido



Poder Judiciário
JUSTIÇA ESTADUAL
Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins
1ª Vara da Fazenda e Reg. Públicos de Palmas

vírus, não se afigura presente um dos pressupostos necessários para o deferimento da medida pleiteada, qual seja, a existência da plausibilidade do direito que se busca assegurar (*fumus boni iuris*).

III - DECIDO

Ante essas considerações, **INDEFIRO** a tutela de urgência requestada na inicial.

CITE-SE o município de Palmas para os termos da ação em epígrafe, ficando advertida(o) do prazo de 30 (trinta) dias para apresentar a defesa, sob pena de serem presumidos como verdadeiros os fatos articulados na inicial, nos termos do artigo 344 do Código de Processo Civil.

Após resposta, ouça-se a parte autora para que se manifeste sobre a contestação no prazo de 15 dias.

Em seguida, dê-se vista ao representante do Ministério Público para parecer.

Depois, conclusos para saneamento ou julgamento antecipado.

Deixo de designar audiência de conciliação, tanto em razão da momentânea suspensão das referidas audiências como pela necessidade de celeridade no julgamento final deste processo.

Intimem-se. Cumpra-se.



Poder Judiciário
JUSTIÇA ESTADUAL
Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins
1ª Vara da Fazenda e Reg. Públicos de Palmas

Palmas, data certificada pelo sistema.

RONICLAY ALVES DE MORAIS

Juiz de Direito

[1] FLEXA, Alexandre. **Código de Processo Civil**. Salvador: JusPODIVM, 2015, p. 239.

[2] STF. RE 194.704. Relator ministro Edson Fachin, data julgamento: 29-6-2017, publicado: DJE de 17-11-2017.

[3] Disponível em: **<https://rankbr.com.br/>**. Acessado em: 17 abr. 2020.

Documento eletrônico assinado por **RONICLAY ALVES DE MORAIS, Juiz de Direito**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Instrução Normativa nº 5, de 24 de outubro de 2011. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.tjto.jus.br>, mediante o preenchimento do código verificador **511904v2** e do código CRC **8a671649**.

Informações adicionais da assinatura:
Signatário (a): RONICLAY ALVES DE MORAIS
Data e Hora: 17/4/2020, às 16:3:39

0016999-64.2020.8.27.2729

511904.V2