



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
1ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca de
Porto Alegre

Rua Manoelito de Ornelas, 50 - Bairro: Praia de Belas - CEP: 90110230 - Fone: (51) 3210-6500

AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL Nº 5048987-22.2020.8.21.0001/RS

AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

RÉU: MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE

SENTENÇA

Vistos.

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL ajuizou a presente Ação Civil Pública em face do **MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE**, sustentando que o Decreto Municipal nº 20.676, de 06 de agosto de 2020 autorizou o funcionamento do estabelecimentos comerciais (não essenciais) em desacordo com o Sistema de Distanciamento Controlado (Decreto estadual nº 55.240/20), não observando as medidas sanitárias segmentadas definidas pela norma estadual. Discorreu acerca da repartição das competências legislativas; do direito constitucional à saúde; da lei orgânica do SUS; das medidas de combate à propagação de infecções por Coronavírus; do livre comércio em situação de calamidade pública e dos Decretos Estaduais nºs 55.240/20 e 55.413/20. Em sede de antecipação de tutela requereu a suspensão da eficácia dos artigos 1º e 2º do Decreto Municipal nº 20.676/20 *ou, alternativamente, a anulação dos referidos dispositivos. Além disso, postulou o deferimento da obrigação de não fazer "consistente em não autorizar a abertura dos estabelecimentos comerciais, não essenciais, inclusive shoppings centers e centro comerciais, além de barbearias e salões de beleza no município de Porto Alegre EM DESCONFORMIDADE com o sistema de distanciamento controlado dos Decretos nº 55.240/2020 e 55.413/2020, e alterações subsequentes, até que novo decreto do governador do Estado do Rio Grande do Sul ou norma federal disponha o contrário"*. Ao final, postulou a procedência da ação, tornando definitivas as medidas antecipatórias, bem como condenando o Município de Porto Alegre aos ônus da sucumbência. Juntou documentos (evento nº 1).

Deferida a antecipação da tutela (evento nº 4). Interposto agravo de instrumento pelo Município de Porto Alegre, ao qual foi indeferido o efeito suspensivo (eventos nºs 14 e 34) e, posteriormente, negado provimento (evento nº 57) pela Segunda Instância.

O Município de Porto Alegre acostou relatórios de fiscalização, a fim de comprovar o cumprimento da decisão liminar (evento nº 31), tendo o autor requerido sua intimação para adequar o Decreto Municipal ao Decreto Estadual em relação *“aos salões de beleza, barbearias e estabelecimentos comerciais, não essenciais, inclusive em shoppings centers e centros comerciais, contemplando todas as restrições impostas pelo normativo estadual que disciplina o sistema de Distanciamento Controlado, em especial o teto de operação, nos termos antes apontados, não autorizando a abertura de tais estabelecimentos em desconformidade com o Decreto Estadual.”* (evento nº 36).

Intimado, o Município de Porto Alegre sustentou que o objeto da ação se esgotou, em virtude da alteração superveniente dos Decretos nº 55.240/2020 e 55.413/2020 e da classificação de Porto Alegre na bandeira laranja, requerendo a extinção da ação, nos termos do art. 485, VI, do CPC (evento nº 49).

O Ministério Público opinou pela certificação do decurso do prazo contestacional e pela procedência da ação (evento nº 56).

Certificado o decurso do prazo contestacional (evento nº 60).

Intimadas acerca do interesse na produção de provas (evento nº 64), a parte autora informou que não há provas a produzir (evento nº 68) e a parte ré deixou transcorrer *in albis* o prazo (evento nº 70).

Vieram os autos conclusos para julgamento.

É o relatório.

Decido.

Inicialmente, afasto a alegação de perda de objeto da ação, eis que não houve revogação do Decreto Municipal nº 20.676/2020 objeto da presente demanda, sendo indispensável à análise do referido ato administrativo pelo Poder Judiciário, no tocante a sua legalidade.

Dito isso, passo à análise do mérito da ação.

Trata-se de ação civil pública em que o autor postula a suspensão ou anulação dos artigos 1º e 2º do Decreto Municipal nº 20.676/20 por estar em dissonância com os Decretos Estaduais nºs 55.240/2020 e 55.413/2020, requerendo seja imposta obrigação de não fazer ao Município de Porto Alegre consistente em não autorizar a abertura de estabelecimentos comerciais não essenciais em desconformidade com o sistema de distanciamento controlado.

O Decreto Municipal n.º 20.676, de 06 de agosto de 2020, em seus artigos 1º e 2º altera os arts. 8º e 13 do Decreto Municipal n.º 20.625/20, assim dispõe:

"Art. 1º. Fica incluído o § 3 no art. 8º do Decreto nº20.625, de 23 de junho de 2020, conforme segue:

"Art. 8º

.....§ 3º Fica permitido o funcionamento dos estabelecimentos comerciais, inclusive em centros comerciais e shoppings centers, no período de 7 até 9 de agosto de 2020, observadas as regras de higienização e funcionamento de que tratam os arts. 21, 22, 23 e 25 deste Decreto.

"Art. 2º Ficam incluídos o inc. XXXIV no caput e o § 1º-A no art. 13 do Decreto nº20.625, de 2020, conforme segue:

"Art. 13.

XXXIV -salões de beleza e barbearias.

§ 1º-A O funcionamento dos salões de beleza e barbearias deve ser realizado com equipes reduzida se com restrição ao número de clientes simultâneos, e a lotação nas salas de espera ou de recepção não poderá exceder a 30%(trinta por cento) da capacidade máxima prevista no alvará de funcionamento ou de proteção de prevenção contra incêndio, observada a distância mínima de 4 m (quatro metros) entre os clientes e as demais regras de higienização no que couber."

Verifica-se, efetivamente, que o Decreto Municipal acima citado não observou o Sistema de Distanciamento Controlado estabelecido pelos Decretos Estaduais nºs 55.240/2020 e 55.413/20 para aquele período (dia dos pais), pois desrespeitou os dias permitidos (de quarta a sábado), não restringiu o horário de funcionamento (das 10h às 16h) e tampouco impôs o teto de operação (percentual máximo de pessoal trabalhando, que no caso das barbearias e salões de beleza seria de 25%), conforme determinado pela norma estadual.

No Decreto Estadual nº 55.240/2020¹ consta expressamente que fica suspensa a eficácia de determinações locais que conflitam com as normas estabelecidas em âmbito estadual, respeitada a atribuição municipal para dispor sobre medidas sanitárias de interesse exclusivamente local e de caráter supletivo, o que não vislumbro tenha sido o caso.

Portanto, de acordo com o art. 30, II, da Constituição Federal², compete aos Municípios complementar a legislação estadual e não flexibilizá-la ou modificá-la, razão pela qual ratifico a decisão liminar (evento nº 4) que suspendeu a eficácia dos artigos 1º e 2º do Decreto Municipal nº 20.676/2020, a fim de que fosse ajustado ao modelo estadual.

Neste sentido foi o entendimento do Tribunal de Justiça ao manter, em sede de agravo de instrumento, a suspensão do referido Decreto Municipal, *in verbis*:

"AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA AJUIZADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO CONTRA MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. DECRETO MUNICIPAL Nº 20.676/20. PERMISSÃO DE FUNCIONAMENTO DOS ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS, INCLUSIVE EM CENTROS COMERCIAIS E SHOPPINGS CENTERS, NO FINAL DE SEMANA DO DIA DOS PAIS. LIMINAR CONCEDIDA NA ORIGEM PARA SUSPENDER A EFICÁCIA DOS ARTIGOS 1º E 2º. DESCONFORMIDADE AO MODELO ESTADUAL DE DISTANCIAMENTO CONTROLADO.

1. Artigos 1º e 2º do Decreto Municipal nº 20.676/20, que autorizavam atividades comerciais - não essenciais -, inclusive shoppings centers e centros comerciais, além de barbearias e salões de beleza, no Município de Porto Alegre, no período compreendido entre 7 e 9 de agosto de 2020 - Dia dos Pais - em desconformidade com o sistema de distanciamento controlado estadual, já que permitia flexibilização mais abrangente do que aquelas previstas pelos Decretos Estaduais n.º 55.240/2020 e 55.413/2020.

2. Suspensão dos efeitos em sede liminar na origem, mantida nesta Corte no Plantão Jurisdicional.

3. Ratificação da decisão liminar.

AGRAVO DE INSTRUMENTO DESPROVIDO."

(Agravo de Instrumento nº 5042931-25.2020.8.21.7000/RS, 4ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, Relator Desembargador Antonio Vinicius Amaro da Silveira, julgado em 23/10/2020)

Destaco que, todos os entes da Federação estão envidando esforços para combater a pandemia do COVID-19, que atualmente passa pelo período mais crítico (bandeira preta em todo o Estado), com alto índice de óbitos e falta de leitos de UTI, o que reforça a necessidade de se observar rigorosamente as medidas sanitárias impostas pelas normas estaduais, as quais, por sua vez, devem cumprir com as determinações federais.

Conforme bem exposto pela Desembargadora Matilde Chabar Maia, em situação análoga "(...) o mundo passa por situação excepcional de calamidade sanitária, devendo primar pela preservação da saúde do ser humano, de modo que as determinações contidas no Decreto Estadual nº 55.240/2020, que preveem o sistema de distanciamento controlado em todo o Estado, devem ser mantidas no âmbito municipal de Veranópolis, já que tem por fim maior justamente o cumprimento de tal objetivo."³

Desta forma, a insurgência do *Parquet* encontra respaldo, a fim de assegurar as regras de isolamento social e preservar o cumprimento das normas estaduais.

Com relação ao pedido de obrigação de não fazer (letra "b.2" da exordial), importante frisar que após o ajuizamento da presente ação foi editado o Decreto Estadual nº 55.435/2020⁴ (alterando o Decreto Estadual nº 55.240/2020) autorizando a gestão compartilhada entre Estado e Municípios, a fim de possibilitar a flexibilização das medidas propostas pelo Governo Estadual, adaptando-se a realidade dos municípios, desde que cumpridas as exigências contidas no §2º e seguintes do art. 21 do Decreto Estadual nº 55.240/2020.

Considerando o advento desta alteração, confirmo a liminar no tocante ao pedido de obrigação de não fazer, determinando ao demandado que não autorize a abertura de estabelecimentos comerciais, não essenciais, inclusive *shoppings centers* e centros comerciais, além de barbearias e salões de beleza, em desconformidade com o Decreto Estadual nº 55.240/20 e alterações, **ressalvada a possibilidade de cogestão entre Estado e Município (art. 21 do referido Decreto Estadual)**. Da mesma forma, resta mantida a multa fixada, liminarmente, em R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), por ocorrência.

Destaco que, como neste período excepcional de pandemia há recorrente alteração da legislação pelo Executivo Estadual referente ao Sistema de Distanciamento Controlado, o Município, ao editar suas normas, deverá observar as determinações estaduais na íntegra, excetuadas as flexibilizações permitidas pela cogestão. Em caso de descumprimento, aplicável a multa acima referida.

Neste sentido cito precedentes do Tribunal de Justiça, *in verbis*:

"Por outro lado, como há permanente dinâmica no controle da pandemia e natural alteração periódica das regras de distanciamento, a formal exigência de aditamentos à original ação, ou, pior, do ajuizamento de novas ações, ainda que com o mesmo e único escopo, somente contribuiria para a insegurança jurídica, podendo ainda servir como expediente administrativo para burla às determinações judiciais, com prejuízo à saúde pública e à vida de todos os municípios, o que deve ser definitivamente evitado."

(Agravo de instrumento nº 5047489-40.2020.8.21.7000/RS, 4ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, Relator Desembargador Eduardo Uhlein, julgado em 18/12/2020)

Diante do exposto, confirmo a liminar (evento nº 4) e **JULGO PROCEDENTE** a ação civil pública ajuizada pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL** em face do **MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE**, para **suspender** a eficácia dos artigos 1º e 2º do Decreto Municipal nº

20.676/20, devendo ser ajustado ao modelo estadual e **determinar** ao demandado que não autorize a abertura dos estabelecimentos comerciais, não essenciais, inclusive *shoppings centers* e centros comerciais, além de barbearias e salões de beleza no município de Porto Alegre **em desconformidade** com o Decreto n.º 55.240/2020 e alterações, **ressalvada a possibilidade de cogestão entre Estado e Município (art. 21 do referido Decreto Estadual)**, fixando multa, por ocorrência, de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) no caso de eventual descumprimento, fulcro no art. 487, I, do CPC.

Sem custas e honorários, na forma dos arts. 17 e 18 da Lei n.º 7.347/85.

Sentença sujeita ao reexame necessário.

Comunique-se a presente decisão ao Município de Porto Alegre, via e-mail.

Publique-se.

Registre-se.

Intimem-se.

Documento assinado eletronicamente por **RADA MARIA METZGER KEPES ZAMAN, Juíza de Direito**, em 19/3/2021, às 16:26:14, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006. A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://eproc1g.tjrs.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=consulta_autenticidade_documentos, informando o código verificador **10006571749v50** e o código CRC **2f94f42a**.

-
1. Art. 47 Fica suspensa a eficácia das determinações municipais que conflitem com as normas estabelecidas neste Decreto, respeitada a atribuição municipal para dispor sobre medidas sanitárias de interesse exclusivamente local e de caráter supletivo ao presente Decreto. [grifei]
 2. Art. 30. Compete aos Municípios:I - legislar sobre assuntos de interesse local;II - complementar a legislação federal e a estadual no que couber;
 3. (Agravo de Instrumento nº 5040996-47.2020.8.21.7000/RS, 3ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, Relatora Desembargadora Matilde Chabar Maia, julgado em 01/08/2020)
 4. Art. 21. Os Protocolos que definirem as medidas sanitárias segmentadas poderão estabelecer, dentre outros critérios de funcionamento para os estabelecimentos, públicos ou privados, comerciais ou industriais:(...) § 2.º As medidas sanitárias segmentadas de que tratam os incisos I a IV do “caput” deste artigo poderão ser, excepcionalmente, substituídas pelas medidas constantes de plano estruturado de prevenção e enfrentamento à epidemia do novo Coronavírus (COVID-19) instituído pelos Municípios que preencham, cumulativamente, os seguintes requisitos: (Redação dada pelo Decreto n.º 55.435/20) (Vide Decreto n.º 55.771/21)I - estabeleçam, por meio de Decreto municipal, plano estruturado de prevenção e enfrentamento à epidemia do novo Coronavírus (COVID-19), o qual deverá: (Redação dada pelo Decreto n.º 55.435/20)(...) II - comprovem ter obtido aprovação de pelo menos dois terços dos prefeitos da respectiva Região, de que trata o § 2.º do art. 8.º deste Decreto, para o estabelecimento e paramodificação dos protocolos; (Redação dada pelo Decreto n.º 55.435/20)(...) ção dada pelo Decreto n.º 55.435/20)III - divulguem o conteúdo do plano, dos protocolos e dos pareceres técnicos que o embasem, bem como planilha comparativa com os protocolos do Estado, no

sítio eletrônico da Prefeitura Municipal; (Redação dada pelo Decreto n.º 55.645/20)IV - enviem, por meio de sua representação regional, ao Gabinete de Crise para o Enfrentamento da Epidemia de COVID-19 (novo Coronavírus) de que trata o art. 1º do Decreto nº 55.129, de 19 de março de 2020, antes do início da vigência de seu plano e de eventuais modificações, comunicação formal, a qual deverá: (Redação dada pelo Decreto n.º 55.645/20) (...) VI - comprovem a adequação de suas normativas ao disposto no Decreto n.º 55.465, de 5 de setembro de 2020, tratando como prioridade a adoção das medidas necessárias para a realização das atividades presenciais de ensino, de apoio pedagógico ou de cuidados a crianças e adolescentes, no âmbito de sua rede de ensino. (Incluído pelo Decreto n.º 55.495/20)

5048987-22.2020.8.21.0001

10006571749 .V50