24/08/2020

Número: **0800656-58.2020.8.14.0065**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL**
Órgão julgador: **1ª Vara Cível e Empresarial de Xinguara**
Última distribuição : **24/06/2020**
Valor da causa: **R$ 100.000,00**
Assuntos: **Abuso de Poder, Internação/Transferência Hospitalar**
Segredo de justiça? **NÃO**
Justiça gratuita? **SIM**
Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DO PARA (AUTOR)	
MUNICIPIO DE XINGUARA (REQUERIDO)	
PARA MINISTERIO PUBLICO (FISCAL DA LEI)	

Documentos			
Id.	**Data**	**Documento**	**Tipo**
18968668	13/08/2020 16:20	Intimação	Intimação

Processo Judicial Eletrônico
Tribunal de Justiça do Pará
1.ª Vara Cível da Comarca de Xinguara

Autos n. 0800656-58.2020.8.14.0065

Ação Civil Pública
Requerente: Ministério Público do Pará
Requerido: Município de Xinguara

S E N T E N Ç A

1 – Trata-se da ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Pará em face do Município de Xinguara, sob o argumento de que o Decreto Municipal n. 128/20 contrariou o Decreto Estadual n. 800/20 que, classificando as regiões em bandeiras de risco de contaminação pelo Covid-19, estabeleceu um sistema de regras de segurança biológica.

Busca, portanto, a adequação do Decreto Municipal ao Decreto Estadual.

1.1 - Na decisão de ID n. 17929293, proferida em 26-06-2020 pelo então juízo titular, restou determinada, em regime de tutela de urgência, a suspensão dos efeitos dos dispositivos do Decreto Municipal n. 128/20 que contrariassem o Decreto Estadual 800/20, devendo este segundo passar a ser fielmente seguido pela administração pública municipal.

Conforme petição de ID n. 17991758, o Município de Xinguara comunicou o integral e fiel cumprimento da ordem, inclusive com a edição do Decreto Municipal n. 149/20, pelo qual houve a revogação dos arts. 7.º, 8.º e 10 do Decreto Municipal n. 128/20, promovendo, desta forma, a adequação da legislação local ao Decreto Estadual n. 800/20.

1.1.1 – Ainda assim, o Município de Itaituba interpôs o agravo de instrumento n. 0807105-33.2020.8.14.0000 em face da decisão de ID n. 17929293 e, na contestação de ID n. 18569410, pugnou pela reconsideração do ‘decisum’ ante o entendimento do STF no sentido de que os municípios possuem autonomia nas medidas de enfrentamento à pandemia.

1.2 – Por intermédio do petitório de ID n. 18129737, o ‘Parquet’ tornou a comparecer ao feito e, comunicando a republicação do Decreto Estadual n. 800/20 para reclassificar a Região do Araguaia como sendo de Bandeira Vermelha, pugnou pela intimação do Município de Xinguara para, nos limites da decisão de ID n. 17929293, se adequar às regras.

Na impugnação de ID n. 18157274, o Município de Xinguara justificou que o objeto da ação é a adequação do Decreto n. 128/20 ao Decreto Estadual n. 800/20 e, portanto, os seus limites não atingem o Decreto n. 149/20, mas, ainda assim, na decisão e ID n. 18138274 houve a sua intimação para comprovar a adequação da norma de interesse local.

1.2.1 – Logo, no petitório de ID n. 18579474 o Município de Xinguara informou ter republicado o Decreto n. 149/20, readequando o seu conteúdo à classificação da Região do Araguaia na

categoria de Bandeira Vermelha, pelo que, passou a permitir apenas o funcionamento das atividades essenciais dentro do seu limite territorial.

1.3 – Citado, o Município de Itaituba apresentou a contestação de ID n. 18569410, de plano arguindo a perda do objeto da ação e, no mérito, afirmando que os municípios detêm autonomia para editar normas de interesse local e que o Decreto Estadual n. 800/20 autorizou o gradativo restabelecimento das atividades comerciais no seu limite territorial.

Na réplica de ID n. 18837133, o Ministério Público justificou que o Estado do Pará tornou a reclassificar a Região do Araguaia na categoria de Bandeira Laranja e afirmou não se opor a reabertura do comércio não essencial e academias, desde que o Município de Xinguara crie regras suficientes à redução dos riscos de contaminação pelo Covid-19.

É o relatório.

2 – De plano, cumpre-me analisar as questões preliminares e prejudiciais.

2.1 - Não há que se falar na perda do objeto da ação ante a concessão de liminar com caráter satisfativo, mormente quando os decretos editados pelo Município de Itaituba podem ser alterados ou revogados a qualquer momento, pelo que, faz-se necessária a análise de mérito a fim de se proferir prestação jurisdicional de (im)procedência do pedido.

STJ:

"O entendimento do Superior Tribunal de Justiça está firmado no sentido de que, o simples fato do cumprimento da ordem em antecipação de tutela, não implica a perda do objeto da demanda ou a falta de interesse processual, sendo necessário o julgamento do mérito da causa, para definir se a parte beneficiada, de fato, fazia jus a tal pretensão". STJ, Recurso Especial n. 1.645.812, de Minas Gerais, rel. Min. Herman Benjamin, j. 19-04-2017.

TJPA:

"Não há que se falar em superveniente perda do objeto diante da decisão que deferiu a tutela antecipada, eis que tal fato não afasta a possibilidade de se apurar, com o julgamento do mérito da demanda, o cabimento da medida da forma consoante pretendido". TJPA, Apelação Cível n. 0001644-03.2014.8.14.0000, da Capital, rel. Des. Roberto Gonçalves de Moura, j. 16-07-2018.

2.2 - De acordo com a 'res in iudicium deducta', a identificação da demanda é realizada a partir (a) dos sujeitos, (b) do objeto e (c) da pretensão. Logo, não há que se falar na restrição da lide ao Decreto Municipal n. 128/20, uma vez que o objeto da ação civil pública é a homogeneização das medidas de enfrentamento à pandemia de Covid-19.

3 - Em suma, "Coronavírus" é um termo genérico para distinguir determinada família de vírus que causam infecções do trato respiratório inferior, tal como as pneumonias, sendo que o "Novo Coronavírus" foi descoberto em 31-12-2019 por pesquisadores chineses e, com exceção da Antártida, se espalhou pelos demais continentes.

Segundo a OMS, o vírus é transmitido entre os seres humanos pelo contato com secreção expelida pelo indivíduo contaminado ao tossir, espirrar, bocejar e até mesmo ao falar, permanecendo suspenso no ar por horas, diluído em gotículas de saliva e, conforme estudos, também se mostrou resistente, permanecendo ativo por dias em superfícies sólidas.

Ademais, de acordo com dados científicos, até a data desta sentença ainda não havia vacina ou

antídoto comprovadamente eficaz no sentido de barrar a transmissão ou mitigar os efeitos do Sars-Cov-2 no organismo humano, pelo que, a OMS passou a recomendar a implementação de medidas de distanciamento social para evitar a contaminação.

3.1 - Com o registro de casos de contaminação pelo Novo Coronavírus em quase todos os continentes, em 11-05-2020 a Organização Mundial da Saúde passou a classificar o episódio de emergência em saúde como uma pandemia, sendo que, no Brasil, o Decreto n. 006/20 instituiu estado de calamidade pública em todo o território nacional a partir de 20-03-2020.

Segundo o Ministério da Saúde, o primeiro caso de infecção por Covid-19 foi registrado no Brasil em 25-02-2020, entretanto, desde 06-02-2020 já vigorava a Lei Federal n. 13.979/20, que dispõe sobre as medidas de enfrentamento à emergência em saúde pública de importância internacional decorrente do surto de Coronavírus (Sars-Cov-2).

No art. 3.º, § 9.º, da citada Lei Temporária, atribuiu-se ao Presidente da República a competência para dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades que serão consideradas essenciais para fins de exceção às eventuais e hipotéticas restrições à circulação de veículos e pessoas em território nacional visando evitar a propagação do vírus.

Ocorre que o Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.341, decidiu, por maioria, que o art. 3.°, § 9.º, da Lei Federal n. 13.979/20 deve ser interpretado conforme a Constituição e que, portanto, as medidas adotadas pelo Governo Federal não anulam os atos dos Estados, Municípios e do Distrito Federal.

Assim, o Guardião da Constituição levou em consideração, para a decisão alhures, que a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal têm competência concorrente no que tange aos cuidados com a saúde, na forma do art. 23, inc. II, da CF, bem como que, conforme art. 198, inc. I, também da Carta Magna, a administração do SUS é descentralizada.

Paradigma:

"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". STF, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.341, do Distrito Federal, rel. Min. Marco Aurélio, j. 24-03-2020.

Nesse cenário, em que pese a pandemia do “Novo Coronavírus” tenha sido declarada pela OMS e, no Brasil, seja objeto de emergência em saúde de interesse internacional, inclusive com a decretação de estado de calamidade pública em todo o território nacional, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios dispõem de autonomia quanto às medidas de contenção.

3.1.1 - No Estado do Pará, a declaração do estado de calamidade pública se deu em 15-04-2020 com a publicação do Decreto n. 687/20, mas em momento anterior, por força do Decreto n. 609/20, o Governador já havia instituído medidas de enfrentamento à pandemia, inclusive com o fechamento do comércio não essencial a partir de 20-03-2020.

Excertos:

Decreto n. 609/20 do Estado do Pará. Art. 2.º Fica suspenso, pelo período de vigência do decreto, o seguinte: I - a

realização de eventos, reuniões, manifestações, carreatas e/ou passeatas, de caráter público ou privado e de qualquer espécie, com audiência maior ou igual a 10 (dez) pessoas; [...] Art. 12. Fica determinado o fechamento dos shopping centers a partir das 20h de 20 de março de 2020, pelo prazo do decreto. Parágrafo único. Fica excepcionado o fechamento de clínicas, farmácias, laboratórios, supermercados, que estão autorizados a funcionar no interior dos shopping centers. Art. 13. Fica determinado o fechamento de academias, bares, restaurantes, padarias, casas noturnas e estabelecimento similares, a partir de 23:59h de 20 de março de 2020, pelo prazo do decreto, excetuado o serviço delivery e retirada de comida devidamente embalada. Parágrafo único. Fica proibido qualquer tipo de consumo de comidas e bebidas no interior dos estabelecimentos ou em suas adjacências. Art. 14. Ficam as autoridades de trânsito e órgãos autuadores autorizados a aceitar excepcionalmente documentos de habilitação expedidos pelo DETRAN/PA com validade expirada dentro do prazo de vigência deste Decreto.

3.1.2 – Já no Município de Xinguara, a decretação da situação de emergência na saúde pública em razão da disseminação do Covid-19 se deu em 17-03-2020, a partir de publicação do Decreto n. 070/20, sendo que, por intermédio do Decreto n. 128/20, implementou-se medidas restritivas em relação ao comércio, isso até as datas de 08 e 15-06-2020.

4 - Por força da evolução do modelo de federalismo, o Estado Brasileiro ultrapassou a ideia de absolutismo das autoridades da União, dos Estados e dos Municípios sobre os seus territórios e ingressou, a partir da Constituição Federal de 1988, em um novo molde, agora baseado no princípio da cooperação entre todos os componentes do sistema de governo.

Embasado nesse novel modelo, o Poder Constituinte descentralizou parte das competências legislativas e ampliou as hipóteses de concorrência, concedendo, ainda, aos municípios, maior autonomia para criar normas de interesse local, partindo do pressuposto de que é com o contato próximo que se avaliam as necessidades da comunidade.

Esse é o caso do direito à saúde que, nos termos do art. 23, inc. II, da Constituição Federal, tem a competência para os seus cuidados e assistência distribuída de maneira igualitária entre a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, mormente ante a descentralização do Sistema Único de Saúde, nos termos do art. 198, inc. I, da Carta Magna.

No entanto, em se tratando da pandemia de Covid-19, o Guardião da Constituição decidiu, por ocasião do julgamento da ADI n. 6.343, que as medidas adotadas pelos estados e municípios no exercício das suas autonomias e discricionariedade devem possuir respaldo em evidências científicas, não se resumindo à análise de conveniência e oportunidade do ato.

Informativo:

“O colegiado entendeu que a União não deve ter o monopólio de regulamentar todas as medidas que devem ser tomadas para o combate à pandemia. Ela tem o papel primordial de coordenação entre os entes federados, mas a autonomia deles deve ser respeitada. É impossível que o poder central conheça todas as particularidades regionais. [...] Além disso, firmou que os Poderes, nos três níveis da Federação, devem se unir e se coordenar para tentar diminuir os efeitos nefastos da pandemia. Em seguida, salientou não ser possível exigir que estados-membros e municípios se vinculem a autorizações e decisões de órgãos federais para tomar atitudes de combate à pandemia. Contudo, no enfrentamento da emergência de saúde, há critérios mínimos baseados em evidências científicas para serem impostas medidas restritivas, especialmente as mais graves, como a restrição de locomoção. A competência dos estados e municípios, assim como a da União, não lhes confere carta branca para limitar a circulação de pessoas e mercadorias com base unicamente na conveniência e na oportunidade do ato. A emergência internacional não implica nem muito menos autoriza a outorga de discricionariedade sem controle ou sem contrapesos típicos do Estado Democrático de Direito”. STF, Informativo n. 976.

3.1 – Também não se ignora a independência entre as três funções (Executiva, Legislativa e Judiciária) do Poder Público, entretanto, em se tratando de omissão estatal relacionada à garantia

da implementação do direito social fundamental de segunda dimensão previsto no art. 6.º da CF, ao Judiciário é permitido agir mediante provocação.

Paradigma:

"O Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação dos poderes, inserto no art. 2º da Constituição Federal". STF, Recurso Extraordinário n. 1.021.895, de Santa Catarina, rel. Min. Dias Toffoli, j. 29-09-2017.

Outrossim, conforme já visto, é certo que o Chefe do Poder Executivo tem competência e margem de discricionariedade para instituir medidas de distanciamento e isolamento social no seu limite territorial, entretanto, até mesmo essa faculdade é passível de controle judicial na hipótese de ausência de coerência lógica entre a urgência e a resposta.

Paradigma:

“[...] o caráter discricionário das medidas realizadas pelo Presidente da República, bem como de suas eventuais omissões, é passível de controle jurisdicional, pois está vinculado ao império constitucional, exigindo a obediência das autoridades ao Direito, e, em especial, ao respeito e efetividade aos direitos fundamentais. Não compete ao Poder Judiciário substituir o juízo de conveniência e oportunidade realizado pelo Presidente da República no exercício de suas competências constitucionais, porém é seu dever constitucional exercer o juízo de verificação da exatidão do exercício dessa discricionariedade executiva perante a constitucionalidade das medidas tomadas, verificando a realidade dos fatos e também a coerência lógica da decisão com as situações concretas. Se ausente a coerência, as medidas estarão viciadas por infringência ao ordenamento jurídico constitucional e, mais especificamente, ao princípio da proibição da arbitrariedade dos poderes públicos que impede o extravasamento dos limites razoáveis da discricionariedade, evitando que se converta em causa de decisões desprovidas de justificação fática e, consequentemente, arbitrárias”. STF, Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 642, Decisão Monocrática do Min. Alexandre de Moraes, j. 08-04-2020.

4 – Com efeito, a prolação de ordem de inclusão do Município de Xinguara nos limites do Decreto Estadual n. 800/20 depende (a) da omissão do Poder Executivo Municipal na implementação das políticas sanitárias, (b) da sua instituição ao arrepio das evidências científicas, ou (c) da ausência de coerência lógica entre a ameaça e a resposta estatal.

4.1 - Segundo o último boletim epidemiológico publicado pelo Município de Xinguara em seu perfil no ‘Instagram’ (@prefeituradexinguara), até 10-08-2020 a cidade contava com 1.982 casos confirmados, dos quais 1.237 já eram considerados recuperados, havendo 719 munícipes em tratamento e/ou acompanhamento, pois 26 pessoas infelizmente faleceram.

Já os dados publicados pelo IBGE em seu sítio virtual, apontam que o Município de Xinguara contava com população estimada de 44.751 habitantes na apuração realizada em 2019, pelo que, o número de casos de Covid-19 confirmados até 01-08-2020 representam em torno de 4% da população, dos quais 62% se recuperaram e 1,3% vieram a óbito.

4.1.1 – Conforme art. 3.º, § 2.º, do Decreto n. 800/20 do Estado do Pará, "o cálculo para classificação das regiões por zona de risco levará em consideração os critérios de capacidade de resposta do Sistema de Saúde (baixo, médio e alto) comparado ao nível de transmissão da doença (baixo, médio e alto)", refletindo estudos estatísticos e científicos.

Consta, do sítio virtual “Retoma Pará”, que a capacidade de resposta leva em consideração dados como o número de leitos de UTI com respiradores, de EPIs, de testes rápidos e de profissionais da saúde disponíveis, bem como que o nível de transmissão é aferido a partir da

taxa de crescimento, alcançada com base nos novos casos e internações.

Em que pese os dados apresentados pelas partes não sejam suficientes à formulação de cálculo aritmético passível de (in)firmar as bandeiras de classificação de risco atribuídas pelo Estado do Pará à Região do Araguaia, é de se observar que o Município de Xinguara não impugna os dados estatísticos e científicos utilizados para a classificação do risco de contágio.

Para além disso, na decisão de ID n. 17929293 houve determinação para que o requerido trouxesse aos autos informações acerca dos estudos técnicos e científicos em que foram embasadas as medidas de restabelecimento das atividades não essenciais dispostas no Decreto n. 128/20, entretanto, do petitório de ID n. 17991758 não consta essa informação.

Ligando esses dois pontos, chega-se à conclusão de que o Município de Xinguara não desacredita nos dados técnicos apresentados pelo Estado do Pará e, ainda assim, editou o Decreto n. 128/20 sem dispor de elementos estatísticos e epidemiológicos que se convertessem em justificativa plausível para o relaxamento das medidas de segurança biológica.

Aliás, o Hospital Municipal não dispõe de leitos de UTI equipados com respiradores, dependendo da utilização da estrutura dos Hospitais Regionais de Redenção ou Conceição, pelo que, também parece coerente que as orientações de enfrentamento à pandemia sejam homogeneizadas na Região do Araguaia, evitando o colapso do sistema de saúde.

Para que a situação da Região do Araguaia fique ainda mais evidente, importa registrar que, segundo dados do IBGE (2019), os quinze municípios que a compõem contam com população somada em mais de meio milhão de habitantes que, por sua vez, são assistidos por apenas 30 leitos de UTI com respiradores, distribuídos entre dois hospitais regionais.

Nesse cenário, não havendo prova no sentido de que o Município de Xinguara tenha realizado estudos técnicos e científicos a nível local, suficientes para embasar existir margem mínima de biossegurança para o restabelecimento das atividades comerciais e sociais, ao menos por ora, deverá aderir às bandeiras de risco instituídas pelo Governo Estadual.

Isso não importa na submissão do Município de Xinguara às medidas restritivas previstas no Decreto Estadual n. 800/20, mas tão somente à observância das recomendações constantes do Protocolo Sanitário Geral disposto em seu Anexo III, que compreende cuidados quanto ao contato social, limpeza e higienização de ambientes e outras orientações.

4.1.2 – Lado outro, o próprio Decreto n. 800/20 do Estado do Pará, em seu art. 5.º, parágrafo único, prevê ser possível aos municípios integrantes das regiões e respeitando a bandeira indicativa de risco, “fixar, de acordo com a realidade local, regras específicas acerca da reabertura e funcionamento de segmentos de atividades econômicas e sociais”.

Tal dispositivo deve ser interpretado sistematicamente com o norte traçado pelo STF na ADI n. 6.341 (subitem 2.1 desta sentença) para culminar na desvinculação do Município de Xinguara da lista de atividades essenciais previstas no Anexo IV, bem como daquela de setores temáticos disposta no Anexo V, ambos do Decreto Estadual n. 800/20.

5 – Diante dos fundamentos dispostos ao longo desta sentença, a medida liminar deferida na decisão de ID n. 17929293 merece readequação, a fim de garantir a sua aplicação independente e imediata sempre que houver alteração, pelo Estado do Pará, das bandeiras de risco de contaminação por Covid-19 referentes à Região do Araguaia.

7 – Pelo exposto, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE a ação civil pública n. 0800656-

58.2020.8.14.0065, proposta pelo Ministério Público do Pará em face do Município de Xinguara e, em consequência, DECLARO EXTINTO O FEITO COM A RESOLUÇÃO DO MÉRITO para: a) readequar a decisão liminar de ID n. 17929293 e impelir o Município de Xinguara a observar as bandeiras indicativas de risco atribuídas pelo Estado do Pará à Região do Araguaia e, com base nelas, orientar as medidas de enfrentamento à pandemia a partir do Protocolo Sanitário Geral disposto no Anexo III do Decreto Estadual n. 800/20, sob pena de multa diária de R$ 10.000,00 e até o limite de R$ 100.000,00; a.1) a liminar terá efeito enquanto o requerido não dispuser de estudo técnico e científico próprio, formulado com base nos dados e peculiaridades locais; b) confirmar a liminar e, no mérito, (i) replicar o texto disposto no item “a” deste dispositivo, entretanto, (ii) desvinculando o Município de Xinguara do disposto nos Anexos IV (atividades essenciais) e V (setores temáticos) do Decreto n. 800/20 do Estado do Pará.

Sem condenação em custas e honorários, na forma do art. 18 da Lei n. 7.347/85.

Publique-se.

Registre-se.

Intimem-se.

Comunique-se ao e. TJPA, a fim de instruir o agravo de instrumento n. 0807105-33.2020.

Diante da eventual interposição de recurso de apelação, proceda-se de acordo com o subitem 8.10.2 do Manual de Rotinas do TJPA e: a) certifique-se a tempestividade; b) intime-se a parte contrária para contrarrazões, no prazo legal; c) após, remetam-se os autos ao e. Tribunal de Justiça do Estado do Pará (art. 1.010, § 3.º, do Código de Processo Civil).

Expirado o prazo recursal sem interposição de apelação pelas partes, certifique-se e, na sequência, proceda-se de acordo com o item “i” do subitem 8.10.2 do Manual de Rotinas do TJPA, remetendo-se estes autos ao e. Tribunal de Justiça do Estado do Pará para que promova a reanálise necessária prevista no art. 496, inc. I, do Código de Processo Civil.

Oportunamente, arquivem-se, com as anotações e baixas que são da melhor praxe.

Xinguara, 11 de agosto de 2020.

LIBÉRIO HENRIQUE DE VASCONCELOS
Juiz de Direito Substituto