



Número: **0000198-72.2021.8.17.3390**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL**

Órgão julgador: **1ª Vara da Comarca de Sertânia**

Última distribuição : **23/03/2021**

Valor da causa: **R\$ 1.000,00**

Assuntos: **Abuso de Poder**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
SINDICATO DA IND DE PANIFICACAO E CONFEITARIA DO EST PE (AUTOR)	MAXIMIANO JOSE CORREIA MACIEL NETO (ADVOGADO)
MUNICIPIO DE SERTANIA (REU)	
1º Promotor de Justiça de Sertânia (FISCAL DA ORDEM JURÍDICA)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
77544 322	24/03/2021 18:19	<a href="#">Decisão</a>	Decisão



Tribunal de Justiça de Pernambuco  
Poder Judiciário  
**1ª Vara da Comarca de Sertânia**

R PADRE ATANÁZIO, S/N, Forum Dr. Ulisses Lins de Albuquerque, Centro, SERTÂNIA - PE - CEP: 56600-000 - F:(87)  
38413977

Processo nº **0000198-72.2021.8.17.3390**

AUTOR: SINDICATO DA IND DE PANIFICACAO E CONFEITARIA DO EST PE

REU: MUNICIPIO DE SERTANIA

## DECISÃO

**1.** Trata-se de ação civil pública com pedido de tutela de urgência ajuizada pelo SINDIPÃO – Sindicato da Indústria de Panificação e Confeitaria do Estado de Pernambuco em face da Prefeitura Municipal de Sertânia.

**2. Segundo consta na petição inicial, a parte autora ter sofrido ato ilícito praticado pelo Município de Sertânia, que, por meio do Decreto Municipal nº 007/2021, impediu o funcionamento das atividades de panificação no Município no período de 24 a 28 de março de 2021, apesar de se tratar de um serviço essencial. Conforme a petição inicial:**

“O Prefeito Municipal de Sertânia publicou o Decreto nº 007/2021, onde estabeleceu restrição rigorosa das atividades comerciais e de serviços com atendimento ao público, em face do estado de calamidade pública do país, por conta da pandemia do Coronavírus.

Sem maiores delongas, o Sindicato Autor vem propor a presente ação civil pública no sentido de combater o Decreto nº 007/2021, publicado na presente data, da lavra do Prefeito do Município de Sertânia que, dentre outras medidas RESTRINGIU o funcionamento de serviço essencial do ramo da indústria de panificação sem a devida fundamentação para tal, quando assim estabeleceu no art. 4º, § 1º, II, VI, do referido Decreto, in verbis:

art. 4º, § 1º, II – construção civil e atividades industriais, mediante protocolos setoriais e sem atendimento presencial ao público.

art. 4º, § 1º, VI - de entrega em domicílio (“delivery”), inclusive supermercados, desde que o estabelecimento permanece com as portas fechadas e sem serviço de coleta;”

**3. O autor sustenta violação ao Decreto Estadual nº 50.433, de 15 de março de 2021, à liberdade de ofício e profissão (art. 5º, inciso XIII, da Constituição Federal) e ao princípio da proporcionalidade (art. 2º, da Lei nº 9.784/99, com fundamento de que desempenha uma atividade considerada essencial.**

**4. Também, a parte autora requereu a concessão de pedido liminar nestes termos:**

“para autorizar o funcionamento das padarias com atendimento não só de delivery como também, especialmente por meio de coleta e na modalidade drivethru, para o consumidor em geral, permitindo-se o atendimento presencial, sem aglomeração, enquanto permanecer a restrição local pelo período de 24 a 28 de março, com adoção de medidas de segurança para o seu funcionamento que não contrariam as diretrizes governamentais para evitar o contágio, quais sejam: Higienização constante das áreas comuns; Disponibilização de álcool em gel para funcionários e clientes, exigência do uso de máscaras faciais, distanciamento, dentre outros protocolos de segurança.”

**5. À sua petição inicial, o autor colacionou atos constitutivos e documentos relativos ao**



Decreto Municipal nº 007/2021 e o Decreto Estadual nº 50.433, de 15 de março de 2021.

6. Em despacho de id 77469407, foi determinada a intimação da Fazenda Pública e do Ministério Público para se manifestarem quanto ao pedido liminar formulado.

7. No id 77478503, o Ministério Público manifestou-se pelo deferimento do pedido liminar.

8. Já a Fazenda Pública Municipal, no id 77495433, requereu o indeferimento do pedido liminar. Segundo a parte ré, a atividade da parte autora está “garantida com a adoção do sistema delivery, ou seja, os pedidos podem ser realizados por telefone, aplicativos e etc, desde que não exista entrega no local do estabelecimento” e que tem competência para determinar a adoção das medidas constantes do decreto municipal impugnado.

9. É o que basta relatar.

10. Conforme o art. 1º da Constituição Federal, a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal e constitui-se em Estado Democrático de Direito.

11. Foi adotado, no Brasil, portanto, o federalismo como forma de Estado.

12. Para Georg Jellinek o federalismo é a unidade na pluralidade. Embora se fale de pluralidade, ela não pode desvirtuar ou dissolver a unidade, necessária para que se mantenha o Estado, de modo que a repartição clara de competências pela própria Constituição é elemento essencial para a consecução dos objetivos e finalidades estatais.

13. Bem por isso, em 1868, a Corte Suprema dos EUA decidiu “a perpetuidade e a indissolubilidade da União, de modo algum implica a perda da existência distinta e individual ou do direito de autogoverno dos estados”, no caso Texas versus White.

14. Com efeito, o constituinte realizou uma opção pela descentralização do poder, segundo se verifica nos artigos 22, 23, 24, 25 e 30 da Constituição Federal. É por esse motivo que se diz o Estado brasileiro ser federativo (art. 18, da CF).

15. A adoção do modelo federado, portanto, implica a admissão de autonomia para as entidades integrantes da federação. Portanto, não se pode falar em hierarquia entre tais organismos estruturantes do modelo federativo nacional.

16. E dentre os entes federados, destacam-se os municípios.

17. Tocqueville já acentuava existir nos municípios a força dos povos livres (De la democracie em Amérique, in Oeuvres Complètes, Paris Gallimard, 1961, apud TAVARES. André Ramos. Curso de Direito Constitucional, 14º ed, ed. Saraiva, 2016, pág. 857). O próprio Pontes de Miranda, ao se referir aos municípios, já dizia: “O Município é entidade intraestatal rígida como o Estado-membro” (Comentários à Constituição de 1946, v. 1, pág 486).

18. Não obstante, mesmo integrando a Federação brasileira como ente autônomo, com capacidade de autogestão e autogoverno, os municípios não podem dissociar-se das regras de repartição de competências, observado, sobretudo, o princípio da predominância do interesse.

19. Segundo a doutrina, “esse princípio significa que à União cabe tratar das matérias de interesse geral, nacional, amplo. Aos Estados, daquelas que suscitam um interesse menor, mais regional. Por fim, aos Municípios cabe tratar de interesses restritos, especialmente locais, circunscritos a sua órbita menor” (TAVARES. André Ramos. Curso de Direito Constitucional, 14º ed, ed. Saraiva, 2016, pág. 877).

20. As competências repartidas pela Constituição podem subdividir-se em competências administrativa e legislativa. A primeira significa consiste em matérias as quais o ente federado deve empreender ações concretas através de seus agentes; já a segunda, competência legislativa, diz respeito à extensão de sua capacidade normativa (MACHADO. Carlos Augusto Alcântara. Direito Constitucional. Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 2005, pág. 126).

21. No que toca aos Municípios, a principal norma prevista na Constituição relativa à matéria de competência legislativa é aquela prevista no art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber

22. Assim, a competência legislativa do Município abrange tanto o trato de assuntos predominantemente de interesse local quanto à suplementação da legislação federal e a estadual, no que couber.



**23. Em específico, no tocante às medidas de políticas públicas voltadas ao combate da pandemia do coronavírus, por meio da APF 672, o Supremo Tribunal Federal referendou medida liminar concedida pelo Ministro Alexandre de Moraes, que decidiu:**

“o fortalecimento da união e a ampliação de cooperação entre os três poderes, no âmbito de todos os entes federativos, são instrumentos essenciais e imprescindíveis a serem utilizados pelas diversas lideranças em defesa do interesse público, sempre com o absoluto respeito aos mecanismos constitucionais de equilíbrio institucional e manutenção da harmonia e independência entre os poderes, que devem ser cada vez mais valorizados, evitando-se o exacerbamento de quaisquer personalismos prejudiciais à condução das políticas públicas essenciais ao combate da pandemia de COVID-19”.

**24. Nesse sentido, ao lado da necessidade premente de adoção de medidas de combate a pandemia, vislumbra-se a necessidade do respeito aos mecanismos constitucionais de equilíbrio institucional e manutenção da harmonia e independência entre os poderes.**

**25. De modo algum, na ADPF 672, o Supremo Tribunal Federal autorizou a adoção de medidas em desconformidade com o texto constitucional; ao contrário, reconhecendo-se a inação do governo federal ao combate efetivo a Covid-19, assegurou o exercício da competência concorrente aos governos estaduais e distrital e a competência suplementar dos Municípios para a adoção ou manutenção de medidas restritivas legalmente permitidas durante a pandemia.**

**26. Ressalto que, a decisão colegiada que referendou a decisão liminar do Min. Alexandre de Moraes, ainda destacou que as medidas devem se fundamentar em orientações dos órgãos técnicos correspondentes, resguardada a locomoção de produtos e serviços essenciais definidos por ato do Poder Público Federal, “sempre respeitadas as definições no âmbito da competência constitucional de cada ente federativo[1]”.**

**27. Nesse sentido, com base no disposto no art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal e na ADPF 672, aos Municípios a competência para a adoção de ações e serviços de saúde, a teor do art. 198 do texto constitucional, extrai-se que não cabe aos Municípios determinar medidas relativas ao combate da pandemia do novo coronavírus de forma expressamente contrária ao que já foi definido pela União e pelo Estado de Pernambuco, no exercício de sua competência concorrente, segundo o princípio da predominância do interesse.**

**28. O equilíbrio e a harmonia tanto dos Poderes quanto dos entes federados, União, Estados e Municípios, não é apenas uma necessidade para a consecução de políticas públicas eficazes, mas uma exigência e um comando constitucional.**

**29. Não é possível pensar em soluções que contrariem à Constituição, pois, somente nela é onde se encontram as respostas aos problemas – graves – que estão assolando a sociedade.**

**30. As medidas de combate ao coronavírus são fundamentais e urgentes. Uso de máscaras, distanciamento social e higiene pessoal formam o mínimo quadro de proteção, que pode ser ainda mais alargado, impondo restrições mais agudas às pessoas, porém, com a observância dos meios e as regras de competência previstas na própria Constituição Federal.**

**31. A disciplina de medidas restritivas ao talante do Executivo Municipal implica insegurança, risco de caos social e ausência de estabilidade e coordenação de políticas públicas quando realizada fora dos quadrantes constitucionais.**

**32. No ponto, destaco que o Decreto Estadual nº 50.553 de 15 de março de 2021 tem como objetivo, segundo sua própria ementa, estabelecer novas medidas restritivas em relação a atividades sociais e econômicas, no período de 18 a 28 de março de 2021, para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus.**

**33. Para isso, considerando os números crescentes de casos do coronavírus e definindo com precisão o período de tempo de vigência do decreto, impôs restrições acentuadas com o objetivo de enfrentar a emergência pública decorrente da pandemia.**

**34. Nesse sentido, o decreto estadual acima aludido em seu artigo 2º determina o seguinte:**  
Fica vedado em todo o Estado, em qualquer dia e horário, o funcionamento de estabelecimentos e a prática de atividades econômicas e sociais, de forma presencial, com exceção daquelas listadas no Anexo Único.

**35. O título do anexo único do Decreto Estadual nº 50.553/2021 é o seguinte: “estabelecimentos**



e serviços autorizados e funcionar, de forma presencial, no período de 17 a 28 de março de 2021”

36. Em específico à demanda proposta pelo autor, há, nesse anexo único, no item XIX, expressamente a possibilidade de que supermercados, padarias, mercados e demais estabelecimentos voltados ao abastecimento alimentar da população funcionem de forma presencial, obviamente, observadas às demais cautelas constantes do mesmo decreto.

37. O fundamento é que os serviços de padaria são essenciais à população, com vistas a garantir a segurança alimentar.

38. Porém, o Decreto Municipal nº 007/2021 vedou a possibilidade de funcionamento – e isso em qualquer hipótese – de padarias.

39. No ponto, noto que há evidente conflito entre um decreto emergencial do Estado de Pernambuco e outro do Município de Sertânia, porquanto ao passo que o primeiro, com fundamento na essencialidade da atividade, autoriza o funcionamento presencial e o outro simplesmente impede, barra, obstaculiza, veda o funcionamento.

40. Para um dono de uma padaria, há conflito mais agudo? O Estado de Pernambuco permite que haja o funcionamento; já o Município de Sertânia proíbe o funcionamento. O que fazer nesse caso quando não há qualquer margem de complementação para a referida situação de abertura ou não de padarias?

41. Penso que, com base nos princípios que norteiam a repartição de competências constitucionais, sobretudo na predominância do interesse e na atuação supletiva do Município na execução de medidas contra o Coronavírus, segundo a ADPF 672, inviável admitir que haja esse choque decorrente de um conflito tão evidente de atos administrativos a nível estadual e municipal.

42. Com efeito, o que prevalece, no caso sob apreciação, é a norma estadual, o Decreto Estadual nº 50.553/2021, de modo a permitir que os donos de padaria abram seus estabelecimentos, ante a essencialidade do serviço prestado.

43. Ao contrário, considerar a prevalência do decreto municipal em detrimento do estadual, que versa sobre a mesma matéria e motivado pela mesma contingência, seria o mesmo que admitir que um padeiro da cidade de Custódia, situada a 42km de Sertânia, possa vender seus pães de forma regular, enquanto que os padeiros sertanienses, fazendo a mesma atividade, a façam ilicitamente.

44. Não há de se falar que o funcionamento de estabelecimentos se trata de um assunto local, o que atrairia, em tese, a competência do Município, dado que o próprio Estado de Pernambuco disciplinou integralmente a matéria no Decreto Estadual 50.553/2021.

45. Ao contrário do que dispõe o art. 1º do Decreto Municipal nº 007/2021, no sentido de que vem implementar medidas complementares ao Decreto Estadual nº 50.553/2021, na realidade, há claras vedações a atividades que foram autorizadas a funcionar presencialmente, tendo-se em conta a essencialidade de tais serviços.

46. Além de não se tratar de assunto de interesse local, também não há que se falar em atividade de suplementação, já que a disciplina estadual quanto à matéria em específico, não comporta complementação, que não seja a vedação de funcionamento de atividade.

47. Além disso, há clara violação ao disposto no art. 5º, inciso XIII, da Constituição Federal, por meio do qual a Constituição garante a liberdade de profissão ou ofício.

48. A restrição de um direito fundamental, ainda que não absoluto, só pode se justificar, com base no princípio da proporcionalidade, quando, presente a necessidade da mitigação, o meio escolhido seja o que menos restrinja o direito.

49. Em que pese diversas atividades terem sido suspensas, a restrição a diversos tipos de ofício e profissão atendeu aos consectários do princípio da proporcionalidade, a saber, a necessidade, a adequação e a proporcionalidade em sentido estrito. A exemplo do disposto no art. 2º, do Decreto Estadual nº 50.553/2021, segundo o qual:

Art. 2º Fica vedado em todo o Estado, em qualquer dia e horário, o funcionamento de estabelecimentos e a prática de atividades econômicas e sociais, de forma presencial, com exceção daquelas listadas no Anexo Único.

50. Sendo justificada a referida restrição, com vistas a garantir os fins propostos para o combate à pandemia, tal mitigação deve ser feita nos limites necessários ao atingimento do seu fim, não sendo razoável a adoção de medidas que extrapolem o núcleo essencial do direito fundamental, como, por exemplo, a restrição por decreto municipal de atividade considerada essencial, quando o decreto estadual permite expressamente seu funcionamento.



51. Há de se argumentar, como o fez, os ilustres representantes do Município de Sertânia que não haveria uma vedação, porquanto os donos de padaria poderiam, segundo o id 77495433, adotar “sistema delivery, ou seja, os pedidos podem ser realizados por telefone, aplicativos e etc, desde que não exista entrega no local do estabelecimento”.

52. Sob a perspectiva do dono do estabelecimento, exigir-se-ia a estrutura imediata de uma logística para atender, sem serviço de entrega no local, pedidos feitos por consumidores através de aplicativos ou de telefone.

53. Sob a perspectiva do consumidor, seria necessário conhecer o sistema de “delivery”, com utilização de telefone ou de aplicativo de celular.

54. Tal estrutura exigida tanto ao fornecedor quanto ao consumidor é uma vedação transversa a própria atividade, tendo em vista a impossibilidade material de acontecer o ato de comprar e vender. Os comerciantes não têm essa disponibilidade, tampouco os consumidores fariam isso, sobretudo porque Sertânia, além de contar com uma vasta extensão territorial, tem seus habitantes, muitos deles, oriundo e residentes da zona rural, com uma boa parcela sem acesso à internet.

55. A atividade de padaria, tal qual mencionada pelo autor, é somente uma delas. Há várias outras atividades que tiveram seu funcionamento proibido de forma inconstitucional e ilegal.

56. É o caso dos supermercados, a própria imprensa, as oficinas e serviços de autopeças, entre tantas outras que tiveram previsão expressa no decreto estadual, mas que foram proibidas de funcionar pelo decreto municipal.

57. No caso específico de um cidadão ter seu carro, por alguma razão avariado, ele só pode consertá-lo se pedir ao órgão da Vigilância Sanitária do Município. É o que prescreve o art. 4º, §3º do Decreto Municipal 007/2021:

§ 3º Caso haja necessidade de atendimento urgente para reparo de veículos particulares, deverá ser feita a solicitação à Vigilância em Saúde do Município, pelo telefone (87) 99193-4577.

58. É de causar perplexidade certas normas. E essa é uma delas. Desconsidera-se as urgências de deslocamentos necessários, submete o cidadão ao constrangimento de pedir para que autorizem um conserto de um veículo e isso, se houver estrutura necessária para gerir com eficiência tal intermediação entre clientes e fornecedores.

59. Até mesmo as serventias extrajudiciais, afetas ao Poder Judiciário Estadual, a teor do art. 236, da Constituição Federal, encaminharam ofício a este Juízo – Ofício 001/2021 –, nesta data, com questionamentos sobre a observância – ou não - do referido Decreto Municipal nº 007/2021, uma vez que no art. 3º, do aludido decreto, há disposição no sentido de que se suspende, “no período de 24 a 28 de março de 2021, o atendimento presencial ao público nos serviços municipais, estaduais e federais”.

60. Fiz questão de registrar tal situação em virtude de que, uma vez inobservados preceitos mínimos de repartição de competência e de respeito à independência e harmonia dos outros Poderes da República, situações de conflito interinstitucional podem surgir, quando, na realidade, o mais adequado, nesse momento, é a convergência de esforços para alcançar os objetivos de cuidar da população e de combater a pandemia do coronavírus.

61. Nesse sentido, verifico que há presença da probabilidade do direito, haja vista o Decreto Estadual nº 50.553/2021, que permite expressamente o funcionamento das atividades da parte autora, e o perigo da demora, tendo em vista que a cadeia produtiva e comercial relacionada às padarias já perderam um dia de trabalho.

62. Portanto, com base no art. 12, da Lei nº 7.347/85, defiro o pedido liminar, em compasso com a manifestação ministerial de id 77478503, para o fim de:

autorizar **IMEDIATAMENTE** o funcionamento das padarias com atendimento não só de delivery como também, especialmente por meio de coleta e na modalidade drivethru, para o consumidor em geral, permitindo-se o atendimento presencial, sem aglomeração, enquanto permanecer a restrição local pelo período de 24 a 28 de março, com adoção de medidas de segurança para o seu funcionamento que não contrariem as diretrizes governamentais para evitar o contágio, quais sejam: Higienização constante das áreas comuns; Disponibilização de álcool em gel para funcionários e clientes, exigência do uso de máscaras faciais, distanciamento, dentre outros protocolos de segurança.

63. No cumprimento da medida liminar, sob pena de multa de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) para



cada ato de obstrução, o Município deve abster-se de qualquer ação no sentido de impedir o funcionamento dos estabelecimentos conforme decidido acima, podendo, para tanto, realizar os atos de fiscalização ordinários em conformidade com o disposto no Decreto Estadual nº 50.553/2021.

64. Cumpra-se com a máxima urgência, ainda na data de hoje.

65. Reitero que, em razão do princípio da demanda, a decisão liminar é restrita ao pedido do autor, não se estendendo a outras situações não previstas na conclusão desta decisão.

66. Cite-se o Município de Sertânia para que apresente contestação no prazo de 15 dias.

67. Ciência ao Ministério Público.

Sertânia, 24 de março de 2021.

**Oswaldo Teles Lobo Junior**

Juiz de Direito

---

[1] <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=453547&ori=1>. Acesso em 24/03/2021 às 12:47

