



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**Plantão - TJRS**

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL Nº 5030881-75.2021.8.21.0001/RS**

**AUTOR:** MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

**RÉU:** MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE

**DESPACHO/DECISÃO**

Vistos.

Trata-se de analisar pedido de antecipação de tutela requerida pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL em face do MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. Narrou que, mesmo em vigor o Decreto 55.799/21, o Município réu editou, em 26/03/2021, o Decreto 20.977 através do qual contraria o Sistema de Distanciamento Controlado, estabelecido pela conjugação dos decretos estaduais 55.240/2020 e 55.799/21, em momento que não aconselha qualquer flexibilização das medidas sanitárias determinadas. Discorreu sobre a gravidade da atual situação de calamidade pública pela epidemia do coronavírus em Porto Alegre, bem como os números de leitos, pacientes internados e aguardando, falecidos e os vacinados. Discorreu sobre o direito que entende aplicável ao caso presente. Requereu seja declarada, liminarmente a suspensão da eficácia do Decreto Municipal 20.977. Anexou documentação.

Vieram conclusos para análise.

Relatados brevemente.

Decido, fundamentadamente.

O pedido antecipatório ministerial deve ser deferido na íntegra, considerando as razões que passo a expor.

Um breve histórico da legislação aplicável à epidemia de Covid, em nível estadual e municipal, para o que aqui interessa, é importante a fim de compreender os fundamentos de pertinência para concessão da tutela antecipatória.

Veja-se que o Decreto Estadual 55.240/20, de 10/05/2020, além de reiterar o estado de calamidade pública, estabeleceu o Sistema de Distanciamento Controlado para prevenção e enfrentamento da epidemia pelo coronavírus, regrado, ainda, medidas permanentes, segmentadas e extraordinárias, dentre outras determinações.

Tal decreto sofreu inúmeras modificações, ao longo de 2020, em que pese mantido no que toca ao essencial.



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**Plantão - TJRS**

O Decreto Estadual 55.799, de 21/03/2021, com vigência entre a zero hora de 22 de março de 2021 até as 24 horas de 4 de abril de 2021 institui uma série de vedações, cabendo citar o art. 2º:

"**Art. 2º** Ficam determinadas, de forma cogente e cumulativamente às medidas sanitárias segmentadas de que trata o art. 1º deste Decreto, as seguintes medidas:

I - vedação de abertura para atendimento ao público, bem como de permanência de clientes nos recintos ou nas áreas internas e externas de circulação ou de espera de todo e qualquer estabelecimento, ressalvado o previsto nos demais incisos do "caput" deste artigo:

a) de segunda a sexta feira, quando dia úteis, durante o horário compreendido entre as 20h e as 5h;

b) nos feriados, sábados e domingos, durante o período integral;

II - vedação de abertura para atendimento ao público, bem como de permanência de clientes nos recintos ou nas áreas internas e externas de circulação ou de espera de restaurantes, bares, lancherias e sorveterias:

a) de segunda a sexta feira, quando dia úteis, durante o horário compreendido entre as 18h e as 5h;

b) nos feriados, sábados e domingos, durante o período integral;

III - vedação de abertura para atendimento ao público, bem como de permanência de clientes nos recintos ou nas áreas internas e externas de circulação ou de espera de mercados, supermercados, hipermercados e feiras livres de alimentos, durante o horário compreendido entre as 22h e as 5h, em todos os dias da semana;

IV – vedação da realização de festas, reuniões ou eventos, formação de filas e aglomerações de pessoas nos recintos ou nas áreas internas e externas de circulação ou de espera, bem como nas faixas de areia das praias, calçadas, portarias e entradas dos prédios e estabelecimentos, públicos ou privados

a) de segunda a sexta feira, quando dia úteis, durante o horário compreendido entre as 20h e as 5h; e

b) nos feriados, sábados e domingos, durante o período integral."

Para não restar qualquer dúvida, o próprio diploma administrativo explicita o que seja "estabelecimento" conforme se colhe do §1º, art. 2º:

"§ 1º Consideram-se estabelecimentos, para os fins do disposto nos incisos do "caput" deste artigo, lojas, restaurantes, bares, pubs, centros comerciais, cinemas, teatros, auditórios, casas de shows, circos, casas de espetáculos e similares, dentre outros, que realizem atendimento ao público, com ou sem grande fluxo de pessoas."

Sabido que o Município de Porto Alegre aderiu ao Plano de Gestão Compartilhada, nos termos do Decreto Municipal 20.892 de 09/01/2021. Veja-se que o teor da normação, resta claro o engajamento do ente demandado nas ações de prevenção e combate à epidemia de nível estadual:



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**Plantão - TJRS**

"**Art. 1º** Para fins do art. 21, §2º, do Decreto Estadual nº **55.240**, de 10 de maio de 2020, e alterações posteriores, fica adotado no Município de Porto Alegre, como medidas segmentadas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo Coronavírus (COVID-19), o Plano Estruturado de Prevenção e Enfrentamento à Epidemia da COVID-19 (Plano de Cogestão Regional), aprovado pela Região de Saúde R10, na data de 9 de janeiro de 2021.

(...)

**Art. 2º** Considerando que a Região de Saúde R10 encontra-se, atualmente, classificada na Bandeira Preta, e, conforme autorizado pelo Plano de Cogestão Regional de que trata o art. 1º deste Decreto, passam a vigor no Município de Porto Alegre todas as medidas segmentadas aplicáveis para a Bandeira Vermelha, conforme dispõe o Sistema Estadual de Distanciamento Controlado. (Redação dada pelo Decreto nº **20946/2021**)"

Inobstante a adesão ao Plano de Gestão Compartilhada e ao que determina o Decreto 77.799, na data de ontem a municipalidade editou o Decreto 20.977 em que pretende permitir a abertura de estabelecimentos comerciais e congêneres, em finais de semana e feriados, bem como bares, restaurantes e similares, além do comércio e dos serviços não essenciais. Eis o texto em seu essencial:

"**Art. 1º** Fica determinado, no âmbito do Município de Porto Alegre, diante das evidências científicas e análises sobre as informações estratégicas em saúde, respeitada a atribuição municipal para dispor sobre medidas sanitárias de interesse exclusivamente local e de caráter supletivo e extraordinário, as seguintes medidas sanitárias para fins de prevenção e de enfrentamento à pandemia causada pelo novo Coronavírus (COVID-19):

I – aos sábados, domingos e feriados, o horário de funcionamento dos restaurantes e similares, para atendimento ao público, observado o disposto nos protocolos sanitários e demais normas específicas, fica permitido no período compreendido entre as 5h e as 22h, com entrada do último cliente às 21h;

II – aos sábados, domingos e feriados, o horário de funcionamento dos bares e similares, para atendimento ao público, observado o disposto nos protocolos sanitários e demais normas específicas, fica permitido no período compreendido entre as 5h e as 18h;

III – aos sábados, o horário de funcionamento do comércio atacadista e varejista de chocolates, inclusive em centro comercial e shopping, para atendimento ao público, observado o disposto nos protocolos sanitários e demais normas específicas, fica permitido no período compreendido entre as 5h e as 16h;

IV – aos sábados, o horário de funcionamento do comércio e serviços não essenciais, inclusive em centro comercial e shopping, para atendimento ao público, observado o

2

disposto nos protocolos sanitários e demais normas específicas, fica permitido no período compreendido entre as 5h e as 16h."



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**Plantão - TJRS**

Ora, o decreto municipal acima epigrafado contraria a normatividade estadual e, em o fazendo, confronta normas constitucionais, devendo ter sua eficácia suspensa. Observe-se que a competência municipal para editar normas é regulada pelos arts 23 e 30 da Carta Constitucional, podendo-se falar em competência comum ou concorrente (art. 23) e suplementar (art. 30). Obviamente que este sistema complexo de partição de competências não traduz qualquer permissão para invasão de espaços de atuação, devendo cada ente agir em sua devida esfera. Quanto à competência comum, à União cabe legislar em questões de interesse predominantemente nacional, assim como aos estados, interesse regional. Aos municípios, toca-lhes legislar em questão de interesse local. Vale, pois, o critério da predominância do interesse. Cabe, assim, questionar, considerando a situação da epidemia de Covid, que assola a todos os municípios do Rio Grande do Sul e, como demonstrou o Ministério Público, de forma mais prevalente em relação aos demais municípios, o de Porto Alegre, qual seria o interesse local que permitiria a flexibilização das regras de prevenção e combate à epidemia? Por mais que se tente localizar, não se encontra o "interesse local" gerador do permissivo da edição do Decreto municipal fustigado.

Quanto à competência contemplada no art. 30 da Constituição da República, a suplementar, verifique-se que o próprio constituinte aludiu que a legislação deve atender a interesse local (art. 30, inciso II) e deve tão somente suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, inciso III). Primeiro, caberia, novamente, perquirir qual seria o "interesse local" do Município de Porto Alegre em instituir as normas do Decreto 20.977 em tão grande contradição com a trágica realidade da epidemia que os números e os hospitais do Município revelam. O Município réu acabara de modificar o decreto 20.892 (adesão à cogestão) para adaptá-lo ao Decreto Estadual 55.799 e, em sequência, vem a editar o Decreto 20.977, em total descompasso com o caminho anteriormente trilhado.

Consoante salientado, o sistema de competências constitucionais deve manter higidez e lógica interna, *"de tal sorte que o Município deverá observar tanto as normas gerais da União, quanto as normas estaduais complementares eventualmente editadas"* (SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva Ed. 4ª ed.2015. p. 865). Ainda, *"tendo em conta o caráter suplementar da legislação municipal, em caso de conflito, deve prevalecer a legislação federal ou estadual, de tal sorte que a superveniência de lei estadual ou federal contrária à lei municipal suspende a eficácia da última. Mais uma vez invocando o magistério de Fernanda Dias Menezes de Almeida, a regra a ser observada é a de que o direito federal prevalece sobre o direito estadual e o direito municipal, ao passo que o direito estadual prevalece sobre o municipal."* (SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva Ed. 4ª ed.2015. p. 865-6).

É em consonância com essa doutrina e a previsão constitucional que veio o art. 47 do Decreto 55.240 ao determinar a suspensão da eficácia de determinações municipais que conflitassem com as normas contidas no decreto, respeitada a atribuição municipal para dispor sobre medidas sanitárias de interesse exclusivamente local. A determinação é repetida no Decreto 55.799 (art. 3º).



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**Plantão - TJRS**

No cotejo das normas existentes, deve, portanto, prevalecer a legislação estadual sobre a municipal, ou seja, o Decreto Estadual 55.799 combinado com o 55.240 sobre o Decreto Municipal 20.977, que lhes é contrário e ampliativo, em contrariedade com o espaço de competência atribuído ao Município réu.

O que se quer é que os entes públicos operem de maneira coordenada e alinhada, visando ao bem comum, à superação da epidemia do coronavírus, tendo em vista a salvaguarda do direito fundamental à vida e à saúde, além da dignidade da pessoa humana, bens jurídicos de estatura fundamental que devem preceder a todo e qualquer outro.

A flexibilização do regramento instituído pelo Estado do Rio Grande do Sul, ao qual aderiu o Município de Porto Alegre pelo Programa de Gestão Compartilhada, além de contrariar o espaço de competência constitucional atribuído a este ente federado, não milita em benefício dos munícipes de Porto Alegre.

Ora, está-se em meio a uma crise sanitária sem precedentes. Transita-se talvez na pior fase da epidemia, com números de internações e mortes que só fazem crescer. Conforme noticiou o Ministério Público na inicial, a partir de dados de 26/03/2021, há 1004 leitos de UTIs disponíveis mas 1.125 pacientes internados por Covid; destes, 836 pacientes têm diagnóstico confirmado e os demais, a confirmar; há 181 pacientes de emergência aguardando leito; e, entre os dias 21 e 25/03/2021, houve 49 óbitos. Da população de Porto Alegre, apenas 4,90% tomou as duas doses da vacina para o Coronavírus e 12,34% da população, recebeu a primeira doses do imunizante (Painel Covid 19).

A dignidade da pessoa humana, princípio fundamental do Estado brasileiro (art. 3º, inciso III), do qual se deduzem os direitos fundamentais à vida e à saúde, deve prelecer como forma de permitir mínimas condições de resposta efetiva do sistema de saúde do município e atendimento aos atingidos pelo Coronavírus, além de evitar a elevação da taxa de contágio pelo aumento de aglomerações com frequência a espaços públicos como bares, restaurantes e congêneres. Deve-se salientar que, se a retomada da vida econômica do Município é importante, passa a ser de secundária importância se gera riscos à vida e saúde da população, estes, sim, valores primeiros.

Pelo exposto, e sem mais, tenho que satisfeitos os requisitos para concessão da tutela antecipada, na forma do art. 300 do CPC, pois presente a probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo.

**ISSO POSTO, DEFIRO a TUTELA ANTECIPADA pleiteada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO em face do MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE para**

**A) SUSPENDER A EFICÁCIA DO DECRETO MUNICIPAL N.º 20.977, DE 26 DE MARÇO DE 2021;**



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**Plantão - TJRS**

B) DETERMINAR AO REQUERIDO QUE VEDE A ABERTURA DE SERVIÇOS, ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS, RESTAURANTES, BARES E SIMILARES AOS FINAIS DE SEMANA E FERIADOS NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE, EM ATENÇÃO AO SISTEMA DE DISTANCIAMENTO CONTROLADO DO DECRETO 55.240 E 55.799, ATÉ QUE NOVO DECRETO ESTADUAL VENHA A DISPOR DIVERSAMENTE;

C) DETERMINAR a expedição de ofício(s) à Polícia Militar, Polícia Civil, Guarda Municipal, Conselho Municipal de Saúde, Vigilância Sanitária Municipal, notificando-os da decisão liminar proferida, para que fiscalizem seu cumprimento, impedindo a abertura de serviços, serviços, estabelecimentos comerciais, restaurantes, bares e similares aos finais de semana e feriados, em conformidade com os Decretos Estaduais n.º 55.240/20 e 55.799/21 (Sistema de Distanciamento Controlado), bem como noticiando nos autos, mediante relatório, se ocorreu eventual violação, observando, inclusive, que o não atendimento acarreta ao infrator a prática do crime de desobediência, que a tanto poderá ser autuado;

D) DETERMINAR a intimação por email, com confirmação por telefone, do prefeito Sebastião Melo e do Município de Porto Alegre de eventual antecipação de tutela concedida, para que também concorra a fiscalização de seu cumprimento, além de, por seus meios, garantir a execução das decisões tomadas em âmbito do Poder Judiciário sobre o cumprimento das determinações apontadas na presente Ação;

E) FIXAR multa no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) por ocorrência de descumprimento da decisão, podendo ser ampliada em reforço à eficácia da decisão mandamental, a ser aplicada ao Prefeito Municipal de Porto Alegre, sem prejuízo de eventual condenação na esfera penal (Art.268 CP) ou condenação por improbidade administrativa, salientando que o estabelecimento da presente multa não retira o caráter mandamental do *decisum*;

F) DEFIRIR seja dada ampla divulgação à decisão antecipatória, para atendimento às finalidades pedagógica e dissuasória que a situação de emergência de saúde pública exige;

G) A decisão antecipatória poderá valer como mandado, garantidos os meios de sua execução.

Intimem-se.

Oportunamente, cite-se.

Diligências legais.

---

Documento assinado eletronicamente por **LOURDES HELENA PACHECO DA SILVA, Juíza de Direito**, em 27/3/2021, às 6:27:24, 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](https://eproc1g.tjrs.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=consulta_autenticidade_documentos), informando o código

**5030881-75.2021.8.21.0001**

**10006862422 .V29**



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**Plantão - TJRS**

verificador **10006862422v29** e o código CRC **4c0fb09b**.

---

**5030881-75.2021.8.21.0001**

**10006862422 .V29**