



Número: **0800206-16.2021.8.20.5109**

Classe: **MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL**  
Órgão julgador: **Vara Única da Comarca de Acari**  
Última distribuição : **24/03/2021**  
Valor da causa: **R\$ 1.100,00**  
Assuntos: **Abuso de Poder, COVID-19**  
Segredo de justiça? **NÃO**  
Justiça gratuita? **SIM**  
Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

| Partes   |                    | Procurador/Terceiro vinculado |         |
|--|--------------------|-------------------------------|---------|
| MUNICIPIO DE CARNAUBA DOS DANTAS (IMPETRANTE)        |                    |                               |         |
| MAJOR MOACIR GALDINO (IMPETRADO)                     |                    |                               |         |
| MPRN - Promotoria Acari (CUSTOS LEGIS)               |                    |                               |         |
| Estado do Rio Grande do Norte (TERCEIRO INTERESSADO) |                    |                               |         |
| Documentos   |                    |                               |         |
| Id.  | Data da Assinatura | Documento                     | Tipo    |
| 66948<br>179   | 25/03/2021 17:35   | <a href="#">Decisão</a>       | Decisão |



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE  
Vara Única da Comarca de Acari  
Rua Antenor Cabral, 806, Ary de Pinho, ACARI - RN - CEP: 59370-000

---

Processo: 0800206-16.2021.8.20.5109  
IMPETRANTE: MUNICIPIO DE CARNAUBA DOS DANTAS

IMPETRADO: MAJOR MOACIR GALDINO

### DECISÃO

Vistos, etc.

Cuida-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado pelo MUNICÍPIO DE CARNAÚBA DOS DANTAS/RN, representado pelo seu PREFEITO MUNICIPAL, o Sr. GILSON DANTAS DE OLIVEIRA, contra ato do MAJOR MOACIR GALDINO, COMANDANTE DA 3ª COMPANHIA INDEPENDENTE DE POLÍCIA MILITAR, autoridade apontada como coatora.

Na peça exordial, sustenta a parte impetrante ser de amplo conhecimento, em razão do avanço da pandemia do COVID-19, que Estados e Município "têm tomado duras medidas para garantir o isolamento social e achatar a curva de crescimento do contágio, seguindo diretrizes gerais da OMS e do Ministério da Saúde".

Esclarece que, no Estado do Rio Grande do Norte, o principal ato normativo editado pela Governadora é o Decreto Executivo nº 30.419, de 17 de março de 2021, o qual determinou a suspensão do funcionamento de inúmeros setores da economia, excetuando-se àqueles considerados essenciais à população.

Argumenta que, no mesmo rumo do Decreto Estadual, fora editado o Decreto Municipal nº 012/2021 de 18 de março de 2021 que regulamenta a forma de combate à pandemia de coronavírus. Afirma que uma leitura no Decreto Municipal evidencia que foram seguidos os critérios devidos e a normativa, além das diretrizes normativas estaduais de combate ao novo vírus.

Aduz que embora esteja cumprindo fielmente suas obrigações, a parte impetrante teve notícias de que no dia 23.03.2021, a Polícia Militar realizou o fechamento do comércio local, em obediência ao decreto estadual acima mencionado.



Informa que o município vem envidando esforços para evitar a disseminação do COVID-19, protegendo os seus cidadãos, e que mesmo diante do crescimento dos casos relatados em todo o estado, o município de Carnaúba dos Dantas possui apenas 2 (dois) casos ativos de infecção por COVID-19.

Ao final, sob o argumento de que estão demonstrados os pressupostos para a concessão da tutela de urgência, requer, em sede liminar, que, no Município de Carnaúba dos Dantas, prevaleçam os preceptivos do Decreto Municipal nº 012/2021, tendo em vista que este regula por inteiro as medidas sanitárias de combate ao COVID.

Este juízo determinou (id 66883819) a intimação da pessoa jurídica interessada (Estado do Rio Grande do Norte) e do Ministério Público, a fim de que apresentassem manifestações acerca da tutela de urgência, se lhes aprouver, **no prazo de 24 (vinte e quatro) horas**, em face da peculiaridade do caso e da urgência que o revolve.

O Ministério Público ofertou parecer, opinando pelo deferimento da liminar pleiteada na inicial.

#### **Eis o relatório. Decido.**

Primeiro, afigura-se-me necessário reconhecer a competência deste juízo para a apreciação da matéria.

Em linhas gerais, requer a parte impetrante a prevalência do Decreto Municipal nº 012/2021 de 18 de março de 2021 em face das determinações oriundas daquele diploma, o de nº 30.419, de 17 de março de 2021, de lavra da Sra. Governadora do Estado do Rio Grande do Norte.

Acontece que a parte impetrante se insurge contra a atuação pretensamente equivocada da Polícia Militar, neste feito personificada na figura do Comandante da 3ª Companhia independente, por ocasião do fechamento do comércio local. Não se questiona, tampouco se discute, a validade e a eficácia do decreto estadual ou de qualquer outro normativo, mas se aponta um equívoco interpretativo no qual teria incorrido a referida autoridade policial e seus subordinados.

Quero dizer: o decreto n.º 30.419/2021, como norma abstrata – ainda que de efeitos concretos -, vem sendo materializado, interpretado e cumprido de maneira supostamente inapropriada pela autoridade apontada como coatora, de modo a descortinar a competência deste juízo para a análise da demanda.



E não se diga, por mera epítrope, que a intervenção judicial na espécie deságua invariavelmente na violação ao postulado da separação dos poderes, muito menos ignora o impacto devastador da doença causada pela Covid-19, o qual se produz e se reproduz em múltiplas facetas da vida comunitária: sanitária, social, familiar, econômica, fiscal e política, entre outras.

É de conhecimento público – e os multiplicados exemplos que se avolumam mundo afora demonstram – que a pandemia está tomando proporções assombrosas e alarmantes. Cuida-se de uma crise, eu diria, sem precedentes, com resultados que já se revelaram desastrosos, sob várias acepções.

Essa doença e a sua proliferação preocupam, e com razão, todo o planeta, de forma que as regras do jogo da vida social, a exemplo dos decretos citados os quais, em algum momento, não convolam para o mesmo sentido, merecem ser reinterpretadas para trazer estabilidade à convivência humana, e não o contrário. O Direito repercute como o próprio complexo das condições existenciais da sociedade, consoante os ensinamentos de Rudolf Von Ihering.

Já o Poder Judiciário é, senão, o detentor do monopólio da interpretação e da aplicação final do sistema de normas no qual esse Direito consiste. É a definitiva âncora de cognição e aplicabilidade vinculativa do Direito, como uma espécie de luz no fim do túnel das nossas mais acirradas e até odientas confrontações, na linha do que disse o ex-ministro Carlos Ayres Britto.

E é sob essa ótica que passo a apreciar a tutela de urgência veiculada na presente demanda, sob pena de se cancelar uma grave ruptura aos sistemas de repartição de competências e de direitos fundamentais, ambos de estatura constitucional, comprometendo a sua integridade.

### **Pois muito bem.**

É sabido e ressabido que a concessão de medida liminar em sede de mandado de segurança encontra-se condicionada ao concurso dos requisitos elencados no inciso III do art. 7.º da Lei n.º 12.016/09, a saber, a plausibilidade ou a relevância dos motivos nos quais se assenta o pedido e a possibilidade de lesão irreparável que possa acometer a parte impetrante, se do ato impugnado resultar a ineficácia da medida, caso seja deferida apenas ao final.

Assevera a parte impetrante que o sobredito Decreto Estadual, em alguns pontos, diverge do Decreto Municipal nº 012/2021 de 18 de março de 2021.

Essa temática sobre a qual não há consenso, está envolta, quase sempre, em perspectivas políticas, religiosas, econômicas, morais, éticas e psicológicas. A divergência de opiniões apenas confirma a complexidade do tema.



Sem delongas, a princípio, penso que o nó górdio desta ação mandamental gravita em torno do limite da competência de cada ente federativo para dispor sobre a matéria ora sob trato.

Até pouco tempo, as fagulhas que mais vinham se irradiando no cenário social e político diziam respeito ao atrito entre os preceptivos oriundos do governo federal e normatizações, outras, lavradas pelos governadores do estados.

Porém, o Judiciário passou a se deparar com a contrariedade entre legislações/decretos municipais e as regulamentações estaduais. O equacionamento da questão não é, e nem poderia ser, singelo a ponto de se sugerir, pura e simplesmente, o afastamento inexorável das normas municipais.

Denoto que a tese central edificada pela parte impetrante repousa na premissa de sua autonomia, e em seu alcance interpretativo respectivo.

A esse respeito, a autonomia constitucional atribuída aos municípios revolve a sua competência para agir na prevenção e no combate contra a pandemia do vírus covid-19, não podendo ser inibida injustificadamente por decreto estadual, mormente em razão da oscilação desta questão na jurisprudência. Como se sabe, não é rara a constatação de que deve prevalecer a doutrina da colaboração horizontal entre os entes federativos, bem como a predominância do interesse local como critério de resolução dos conflitos de competência entre eles.

Neste particular, o constituinte emprestou aos Municípios competência concorrente com outros entes federativos (arts. 23 e 24, da CF), além da competência privativa. Quanto a esta última, houve enumeração explícita na carta constitucional, como por exemplo autonomia para criar distritos, (art. 30, IV) e instituir guardas municipais (art. 144, § 8º). Outra parcela de competência é implícita, decorrente do regramento constitucional disposto no art. 30, I, da CF, o qual estabelece que cabem aos Municípios "legislar sobre assuntos de interesse local", significando, como esclareceu Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco, "*interesse predominantemente municipal, já que não há fato local que não repercuta de alguma forma, igualmente, sobre as demais esferas da Federação*" (Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 885).

Não foi sem razão que Alexandre de Moraes também preconizou que "*A Constituição Federal consagrou o Município como entidade federativa indispensável ao no sistema federativo, integrando-o na organização político-administrativa e garantindo-lhe plena autonomia, como se nota na análise dos arts. 1º, 18, 29, 30 e 34 VII 'c' todos da Constituição Federal*" (Direito Constitucional. p. 261. São Paulo: Atlas, 21ª edição).

Por sua vez, a Carta da República, ao assegurar a autonomia entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, concedeu a estes a liberdade para regulamentar determinadas leis, por intermédio de decretos. E não custa deixar claro: o decreto não deve criar direitos e obrigações, já que não é lei.



Ele, o decreto, vincula o ente que o elaborou. Diga-se por oportuno: afigurar-se-ia leviano afirmar peremptoriamente e sem qualquer esforço interpretativo, que um decreto estadual sobrepõe-se ao decreto do município. Ora: se o decreto do Estado se sobrepujasse, sempre, ao decreto municipal, o decreto da União haveria de se sobrepor -sempre e invariavelmente- ao dos Estados. E não é o que se tem visto nos últimos tempos.

De qualquer forma, lastreado nas noções de federalismo e na descentralização política, o Supremo Tribunal Federal já assentou o entendimento de que a competência do ente federativo menor (no caso, dos municípios), somente será afastada se a norma federal ou estadual indicar expressamente, de modo adequado, necessário e razoável, que os entes federativos menores estão excluídos da competência legislativa ou material. Vejamos:

*"Nos casos em que a dúvida sobre a competência legislativa recai sobre norma que abrange mais de um tema, deve o intérprete acolher interpretação que não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria (presumption against preemption). **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."* [RE 194.704, rel. p/o ac. min. Edson Fachin, j. 29-6-2017, P, DJE de 17-11-2017].

Na mesma urdidura, foi petrificada a posição no julgamento da ADI 6341, na qual decidiu-se que a competência, em termos de direito à saúde, é concorrente. A medida liminar referendada pelo Pleno do STF na referida ADI contém os seguintes termos:

*"O que nela se contém - repita-se à exaustão - não afasta a competência concorrente, em termos de saúde, dos Estados e Municípios. Surge acolhível o que pretendido, sob o ângulo acautelador, no item a.2 da peça inicial, assentando-se, no campo, há de ser reconhecido, simplesmente formal, que a disciplina decorrente da Medida Provisória nº 926/2020, no que imprimiu nova redação ao artigo 3º da Lei federal nº 9.868/1999, **não afasta a tomada de providências normativas e administrativas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. 3. Defiro, em parte, a medida acauteladora, para tornar explícita, no campo pedagógico e na dicção do Supremo, a competência concorrente**".*

Sob esse viés, ficaram explicitadas justamente a ausência de hierarquia e a predominância da municipalização:



*"(...) Assentou que o caminho mais seguro para identificação do fundamento constitucional, no exercício da competência dos entes federados, é o que se depreende da própria legislação. A Lei 8.080/1990, a chamada Lei do SUS - Sistema Único de Saúde, dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde e assegura esse direito por meio da municipalização dos serviços. A diretriz constitucional da hierarquização, que está no caput do art. 198 da CF, não significou e nem significa hierarquia entre os entes federados, mas comando único dentro de cada uma dessas esferas respectivas de governo. Entendeu ser necessário ler as normas da Lei 13.979/2020 como decorrendo da competência própria da União para legislar sobre vigilância epidemiológica. Nos termos da Lei do SUS, o exercício dessa competência da União não diminui a competência própria dos demais entes da Federação na realização dos serviços de saúde; afinal de contas a diretriz constitucional é a municipalização desse serviço (...)." (ADI 6341 MC-Ref/DF, rel. Min. Marco Aurélio, red. p/ o ac. Min. Edson Fachin, julgamento em 15.4.2020. (ADI-6341).*

Denoto, portanto, que **a diretiva sinalizada pelo STF na reputada ADI 6341 foi o da municipalização, isto é, da predominância do interesse local.**

Portanto, não há nada, pelo menos ainda não há, seja por norma federal (lei em sentido estrito), seja por julgamentos vinculativos do STF ou de qualquer outro tribunal, que estabeleça que o Decreto Estadual possa inibir o Município de exercer sua competência constitucional e administrativa sobre as medidas a serem adotadas dentro do contexto da pandemia.

A especificidade e a particularidade da norma estadual, suplementando a federal, não pode transcender os contornos atribuídos pelo constituinte a ponto de suprimir ou sobrepor os legítimos interesses do Município, naquilo que concerne ao interesse local.

Nesse diapasão, se o critério é o da predominância da municipalização e se qualquer ente federativo pode ser responsabilizado solidariamente para responder por exigências relativas à seara da saúde, tudo parece indicar que está o município autorizado a agir de acordo com o interesse local.

Logo, encontra-se no campo do interesse local as atividades e a respectiva regulação legislativa, pertinente ao horário de funcionamento do comércio em geral, matéria que o STF reconhece ser de cunho municipal, conforme vários precedentes emanados do STF, mormente a ADI 6341.

Não custa lembrar o teor do enunciado da Súmula Vinculante nº 38 do Supremo Tribunal Federal, segundo a qual "é competente o Município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial".

É dizer: os Municípios têm competência para agir sobre assuntos de interesse local. E vou além: há quem sustente ter o STF estabelecido que nem mesmo a Constituição do Estado poderia invadir ou limitar a autonomia e a competência dos Municípios (STF, Pleno, ADIn 687-PA, rel. Min. Celso de Mello, j.



2.2.1995, v.u., DJU 10.2.2006, p. 5; JSTF 326/24), de maneira que **a existência de um decreto estadual não encerraria um juízo de proibição quanto à confecção de decreto por parte do executivo municipal, que atenda às peculiaridades locais com mais propriedade e pertinência.**

Deveras, minudenciada a questão jurídica propriamente dita, o argumento de fato manejado por quem suscita a prevalência, em abstrato, do decreto estadual sobre a competência constitucional dos municípios, embora seja sedutor, diante de um primeiro olhar, parece não subsistir a uma análise acurada acerca da matéria.

Desse modo, nos marcos da Constituição e das leis, assim, nessa ordem mesma, não há explicação adequada, necessária ou razoável para que o decreto estadual retire do município a competência para lidar da maneira que reputar mais adequada com as graves consequências locais da epidemia, desde que, evidentemente, estejam mantidas, com disciplina espartana, as medidas profiláticas, a exemplo do distanciamento, do uso de máscaras, da limitação do número de pessoas em determinados recintos, e da esterilização frequente das mãos e objetos.

Diante dessa constatação, sequer é necessário enveredar para outras discussões, já que existem na matéria um sem-número de variáveis possíveis.

Digna de nota, todavia, é a dicotômica inafastável, necessariamente inacabada, entre a proteção da vida e a necessária cautela com o desenvolvimento econômico e com a subsistência das pessoas. O drama se consubstancia sob qualquer ângulo pelo qual se analise a contenta. É o que sente e pensa o próprio homem comum do povo.

**Mas o enlace ganhou um renovado fôlego. Parece prevalecer, neste momento, a orientação segundo a qual a regulamentação mais rigorosa deve merecer maior peso.**

E eu tenho sempre afirmado, em situações como esta, que estamos a viver, aqui e agora, que é preciso abrir os olhos para as minúcias.

A resolução do alegado conflito entre os decretos estadual e municipal é nebulosa, ocupando uma zona de indeterminação dos respectivos conteúdos, para se avaliar qual deles ofereceria maiores rigores no combate à pandemia.

**Adianto, desde logo, que conglobar retalhos de cada decreto, para forjar uma terceira norma, é irrealizável.** Dito de outro modo: a função do juiz é julgar, aplicando o ordenamento jurídico, e não legislar, a ponto de criar uma nova regulamentação. Neste contexto, teria-se legislador infraconstitucional na figura de um magistrado. É o mesmo que dizer: os dois decretos não podem conviver sob o mesmo teto, salvo nos quesitos em que as determinações de identificam ou se avizinham.



E aqui se chega ao ponto crítico: definir qual o regramento deve ser obedecido, interpretado e executado pela autoridade dita coatora.

De um lado, tem-se o Decreto Estadual, o qual, sem abandonar a preocupação com a franca disseminação comunitária do famigerado vírus, estipula o fechamento do comércio quanto a atividades não essenciais, silenciando, contudo, no que se refere ao toque de recolher e a outras restrições.

De outro vértice, aparece o Decreto Municipal nº 012/2021, fixando o toque de recolher, no território do município, todos os dias, das 20h às 05h, com rigorosa restrição social, para não permitir aglomerações injustificadas, além de prever a suspensão das atividades comerciais e de prestadores de serviços no Município aos domingos, assim como a presença de feirantes e de comerciantes de outros municípios na feira livre de Carnaúba dos Dantas/RN (arts. 6º e 7º – id 66868269 - Pág. 1).

É evidente que o rigor das medidas, atinentes a ambos os decretos, se assemelham, conforme acima vincado.

Mas ousou dizer: o decreto municipal n. 012/2021 trata com maior rigidez as restrições impostas à população, quando comparado com a regulamentação imposta pela Governadora a todo território estadual.

E mais: fora, ele, confeccionado com amparo em minucioso acompanhamento epidemiológico local, sem descuidar da atenção ao impacto socioeconômico da pandemia e aos seus reflexos no sustento das famílias, vindo a demonstrar a capacidade para responder ao surto epidêmico, sobretudo pela diminuta densidade demográfica da região.

Amim me parece que, embora possa ser constatada uma flexibilização em alguns pontos, o decreto municipal atende à equalização dos interesses em conflito, de maneira mais apropriada, específica e singular, de acordo com as peculiaridades do local e as particularidades que remarcam a comunidade de Carnaúba dos Dantas.

O impetrante é conhecedor da real situação da saúde pública no âmbito municipal, bem como de suas limitações e de suas necessidades, por conseguir manter um monitoramento epidemiológico mais preciso, optando por medidas e comandos que se mostram mais eficazes e, concomitantemente, menos gravosas à população a ser tutelada.

Conforme ventilado pelo Douto Representante do Ministério Público, a peculiar situação local, exposta na inicial, é esquadrihada no documento de id 66868273 - p. 1, lavrado pela Secretária Municipal de Saúde de Carnaúba dos Dantas/RN, a qual esclarece que existem atualmente apenas dois casos de



**COVID-19 no Município**, enfatizando que “*não existe necessidade de fechamento dos serviços no município, desde que permaneçam seguindo as orientações divulgadas nos Protocolos do Ministério da Saúde, estado e município*”.

O *Parquet* ainda realçou, oportunamente, a decisão do Supremo Tribunal Federal, em sede de suspensão de segurança, na qual se ratificou a competência dos municípios para estabelecer medidas restritivas para enfrentamento da pandemia de COVID-19 dentro de sua área territorial (STF - STP: 401 BA - BAHIA 0096811-35.2020.1.00.0000, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 25/06/2020, Data de Publicação: DJe168 03/07/2020) (grifos acrescidos).

Em assim sendo, **vislumbrando aparências de direito líquido e certo do impetrante, bem assim a existência de danos irreparáveis, acaso remanesçam deliberadamente sendo cumpridas as restrições impostas pelo Decreto Estadual, notadamente com a aplicação de sanções administrativas e penais como consequência pela sua inobservância, tenho que os autos aconselham o acolhimento do pleito liminar almejado.**

Ante o exposto, e em consonância com o parecer do Ministério Público, **DEFIRO a liminar requerida na peça vestibular, para determinar que a autoridade coatora se abstenha, no âmbito do município de Carnaúba dos Dantas, por seus órgãos ou agentes, de tomar quaisquer medidas, constritivas ou restritivas de direitos, pautadas no Decreto Executivo nº 30.419, de 17 de março de 2021, naquilo que contrariar os ditames do decreto municipal n. 012/2021, de 18 de março de 2021, o qual deve prevalecer.**

A presente decisão serve de mandado de intimação da autoridade coatora, para ciência do seu teor, assim como serve como expediente para notificação, para prestar informações sobre o que fora alegado na inicial, no prazo de 10 (dez) dias.

Dê-se, em igual prazo, ciência do feito ao Sr. Procurador Geral do Estado para, querendo, ingressar no feito, querendo, a teor do que dispõe o art. 7, II, da Lei nº 12.016/09.

Decorrido o prazo assinalado, com ou sem respostas, vista dos autos ao Ministério Público.

Publique-se e cumpra-se, de imediato.

Comarca de Acari, 25 de março de 2021.



**BRUNO MONTENEGRO RIBEIRO DANTAS**

**Juiz de Direito**

(documento assinado digitalmente na forma da Lei nº11.419/06)

