



**PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO PARANÁ**  
**COMARCA DE GUARATUBA**  
**VARA DA FAZENDA PÚBLICA DE GUARATUBA - PROJUDI**  
Rua Tiago Pedroso, 417 - Edifício do Fórum Estadual - Cohapar - Guaratuba/PR - CEP: 83.280-000 -  
Fone: (41) 3442-1246 - E-mail: varacivelguaratuba@hotmail.com

**Autos nº. 0001877-83.2020.8.16.0088**

Trata-se de Ação Declaratória de Nulidade de Decretos Municipais, na qual os autores atacam a legalidade e constitucionalidade dos Decretos 23.299, de 19 de março de 2020, e 23.337, de 04 de abril de 2020, editados pelo Município de Guaratuba, determinando uma série de medidas para o enfrentamento da pandemia decorrente do Coronavírus.

Aduzem os autores que o Município teria extrapolado sua competência ao determinar o fechamento de iates-clubes, marinas, bem como proibição de tráfego em baías e rios, o que seria de competência exclusiva da União, já que se trata de águas públicas e terrenos de marinha.

Alegam ainda que as restrições em questão não respeitam as próprias diretrizes do Ministério da Saúde, em especial o contido na Lei 13.979/2020 e Portarias 188, 356 e 454 e que não haveriam evidências científicas para a as restrições ao direito de locomoção.

Pedem em sede de tutela de urgência a imediata suspensão dos artigos 3º, III e 4º do Decreto 23.299 e art. 2º do Decerto 23337, indicando como probabilidade do direito o fato de as leis e recomendações federais não determinarem o fechamento de marinas, iates, baías e rios, bem como pela incompetência alegada.

Em relação ao perigo de dano, dizem que poderá haver perda do objeto em decorrência da cessação da pandemia. Ainda, que há necessidade de manutenção dos barcos dos quais são proprietários, os quais podem se deteriorar se não ligados ou lavados. Em relação à proibição de uso da baía e dos rios, assim como práticas esportivas ao ar livre, o dano causado será na saúde psicológica e física de todos os cidadãos dessa cidade, porquanto é público e notório que o acesso a natureza assim como exercícios físicos são importantes para que as pessoas lidem melhor com essa situação extraordinária.

É o relato.

Decido.

Nos termos do artigo 300 do CPC, para concessão da tutela de urgência, necessária a confluência de dois requisitos: a probabilidade do direito alegado e a demonstração do perigo de dano irreparável ou de difícil reparação, caso a tutela seja concedida somente após o trâmite normal de um processo.

Analisando as ponderações feitas na inicial, concluo que o pedido liminar não comporta deferimento, já que não estão presentes nenhum dos requisitos da tutela de urgência acima elencados.

Muito embora a presente decisão tenha caráter liminar, ou seja, de cognição sumária e não exauriente, necessário analisar todos os argumentos trazidos pela parte para evitar embargos de declaração ou eventuais pedidos de reconsideração.

Sabe-se que o direito à saúde é um dos direitos fundamentais previstos em nossa Constituição Federal, elencado nos artigos 196 e seguintes, dispondo que é dever de todos os entes federados garantir ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Em regra, no assunto de saúde pública, deve-se reconhecer o natural protagonismo da União, na consecução das tarefas comuns arroladas no artigo 23 da Constituição.

Isso, no entanto, não subtrai dos demais entes federativos as atribuições que lhes são inerentes, por direito próprio, conforme previsão constitucional acerca do tema, em respeito ao princípio da autonomia



federativa, vigente entre nós.

A competência para legislar sobre defesa da saúde, de outro lado, é concorrente, conforme dispõe o artigo 24, XII, da Constituição Federal. E assim o é porque cabe a cada ente federado, dentro das peculiaridades locais, implementar as melhores políticas e ações para garantir a promoção do direito fundamental indicado.

Assim, é da competência dos gestores públicos a adoção e execução de medidas sanitárias para proteção da saúde pública. Insere-se no âmbito de alguma discricionariedade, ainda que regrada em seus extremos, deliberar se o ente federado irá adotar postura mais ou menos restritiva, mais ou menos rigorosa, mais ou menos agressiva no combate das ameaças à saúde.

E no excepcionalíssimo contexto de enfrentamento a uma pandemia global, como a que nos deparamos, não se pode cercear o efetivo e regular exercício do poder de polícia sanitária dos municípios, quando se sabe, por fatos públicos e notórios, que a livre circulação de pessoas é a principal forma de contágio.

O fundamento acima indicado é suficiente para afastar as alegações de inconstitucionalidade dos Decretos por invasão de competência.

Na questão da legalidade, em confronto à Lei Federal, deve ser ponderado o seguinte:

Para combate da situação, foi editada a Lei n. 13979/20, prevendo a adoção de medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia do COVID-19. Referida lei foi alterada pelas Medidas Provisórias n. 926 e 927, ambas de 2020.

O artigo 3º previu que: *Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, dentre outras, as seguintes medidas: (...).*

Verifica-se, então, que a previsão em questão traz rol não exaustivo, deixando aos órgãos federados a definição de outras medidas, de acordo com as peculiaridades de cada local, a fim de combater a pandemia.

O §8º do referido artigo ressalva tão somente que tais medidas, quando adotadas, deverão resguardar o exercício e o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais.

Neste sentido, é proibido restringir a circulação de trabalhadores, se isso afetar o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais e de cargas de qualquer espécie que possam acarretar desabastecimento de gêneros necessários à população.

Regulamentando a lei, o Poder Executivo Federal editou o Decreto n. 10282/20, alterado pelo Decreto n. 10292/20, definindo quais são os serviços públicos e as atividades consideradas essenciais em seu art. 3º.

Em âmbito estadual, o Decreto Estadual n. 4317/20 decretou medidas de suspensão dos serviços e atividades não essenciais e que não atendam às necessidades inadiáveis da população, ressaltando-se a não interferência nos serviços e atividades considerados essenciais, de maneira a evitar a possível propagação desenfreada, em escalada geométrica, do COVID-19.

Por sua vez, calcados na mesma lógica de preponderância de interesses fundamentais prioritários, os Decretos Municipais n. 23.299, de 19 de março de 2020, e 23.337, de 04 de abril de 2020, ora impugnados, determinaram a suspensão, pelo período 30 dias, a contar de 20/03/2020, de uma série de atividades ali descritas, culminando inclusive com a interdição das praias e baías.

Diante destas ponderações, parece ser de fácil conclusão que a restrição de atividades não essenciais – nas quais se inserem as indicadas pelos autores - estão de acordo com a legislação federal, estadual e municipal.



Não procede o argumento de que os Decretos em questão teriam extrapolado o previsto na Lei 13.979, pois como dito acima, o rol de medidas ali previstas não é exaustivo.

Especificamente no tocante ao §1º do artigo, que fala que a adoção de medidas *somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde*, quer me parecer que a existência de recomendações da Organização Mundial de Saúde e do Ministério da Saúde – fatos notórios – no sentido de que todos os que podem dever permanecer em casa e somente realizar, fora do âmbito domiciliar, atividades estritamente necessárias – é orientação suficiente para que sejam proibidas atividades que tem fim exclusivo de lazer, como é o caso dos autos.

Não se pode crer que os autores esperem que haja orientação e evidência científica específica sobre o uso recreativo de barcos, pois é impossível que todas as situações cotidianas sejam contempladas, estudadas e analisadas, utilizando-se toda a comunidade científica do bom senso que deve imperar em situações como a que vivemos, ou seja, que atividades não essenciais devem ser evitadas.

Há mais um ponto que deve ser ressaltado das alegações dos autores: a afirmação de que o fato de não haver nenhum caso de a doença na cidade indicar que não há evidências da necessidade de restrições.

Ora, me parece óbvio que a inexistência de casos da cidade é fruto, justamente, do trabalho de prevenção e das restrições que vem sendo impostas a toda a população do Estado e da maioria das cidades, as quais justamente tem a intenção de evitar a propagação do vírus, o que pode levar a consequências devastadoras para toda a sociedade.

Desta forma, caem por terra os argumentos de que não haveria embasamento legal para as restrições impostas, seja porque é competência do Município instituir políticas públicas sobre questões de saúde, seja porque a Lei Federal previu rol de medidas não exaustivo para a prevenção da pandemia, seja porque há recomendação expressa das autoridades sanitárias nacionais e mundiais da necessidade de isolamento social e de orientação de permanência em domicílio, salvo se estritamente necessária a saída às ruas.

Neste ponto, ganha destaque ainda a recente decisão do Min. Marco Aurélio de Mello, na ADI 6341, que concluiu que as competências concedidas à Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) pela Medida Provisória 926/2020 não afastam a competência concorrente de estados e municípios sobre o tema e por isso não haveria inconstitucionalidade em referida medida. Destacou o Ministro que:

*“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”*

Resta a análise do argumento referente à incompetência do Município para impor restrição ao acesso às baías e rios, e aos terrenos de marinha, já que a competência para legislar sobre questões marítimas e de águas públicas (que são bens públicos da União) seria privativa do ente federal.

Neste ponto, utilizo-me das lições contidas no voto do eminente Min. Celso de Mello, em análise a pedido liminar na ADI 6.218, que se refere a tema semelhante, ou seja, invasão de competências.

*“Em princípio, no sistema de repartição constitucional de competências, inclui-se na esfera de atribuições normativas do Congresso Nacional o poder de legislar, em caráter privativo, sobre direito marítimo (CF, art. 22, I), regime de navegação marítima (CF, art. 22, X) e defesa marítima (CF, art. 22, XXVIII).*

*De outro lado, a Constituição, com o objetivo de dar concreção e significado à necessidade de garantia do direito de saúde a todos, fez instaurar um estado de*



*comunhão solidária entre as diversas esferas políticas que compõem a estrutura institucional da Federação brasileira, congregando-as em torno dessa finalidade comum.”*

Em razão disso, a Lei Fundamental, visando promover o bem de todos, veio a instituir verdadeiro condomínio legislativo, partilhando, entre a União, os Estados-membros e o Distrito Federal (CF, art. 24, XII), sem falar nos Municípios, a competência para legislar, *em caráter concorrente*, sobre “*previdência social, proteção e defesa da saúde*”.

Desta forma, na consecução das finalidades precípua da Constituição, dentre as quais está a garantia ao direito à saúde de todos, e mais uma vez, levando-se em conta a ponderação dos princípios envolvidos e a existência de competência concorrente neste ponto específico, como a proibição tem como base a defesa e proteção da saúde, não vislumbro presente a inconstitucionalidade alegada ou mesmo invasão de incompetência.

Novamente citando o Min. Celso de Mello, fundamento:

*“Vê-se, portanto, que, mesmo que a Constituição Federal venha a atribuir a titularidade sobre determinados bens à União Federal (tal como efetivamente o fez em relação àqueles constantes do rol inscrito art. 20 do texto constitucional, como o mar territorial), isso não significa que o regime de dominialidade pública existente afaste a possibilidade de os Estados-membros exercerem, amplamente, no âmbito do seu próprio espaço territorial (vale dizer, no espaço de validade e de eficácia de sua própria ordem normativa), todas as competências materiais e as atribuições legislativas que lhes foram outorgadas pelo texto constitucional, especialmente em matéria de proteção ao meio ambiente (CF, art. 23, VI, e art. 24, VI), mesmo que tais atividades estaduais possam recair sobre bens do domínio da União Federal situados em território estadual(...).*

*Vê-se, daí, que toda a extensão do espaço geográfico ocupado pelo Estado brasileiro, abrangendo os domínios terrestres, fluviais, lacustres, insulares, marítimos e aéreos contidos em suas fronteiras, constituem um único e só território de caráter nacional, no qual se assentam as unidades federadas formadas por comunidades locais autônomas (Estados- -membros, Municípios e Distrito Federal) e no qual se instala o Poder Central da União, cabendo ao ordenamento constitucional brasileiro definir os limites que conformam a atuação administrativa e o desempenho das competências legislativas outorgadas a cada uma das entidades autônomas integrantes da Federação, sem que a delimitação de uma base territorial que dá suporte físico a determinada entidade política local signifique a instituição, em seu favor, de monopólio legislativo sobre a área territorial por ela ocupada.*

*Em suma: mostra-se constitucionalmente lícito ao Estado-membro (e, até mesmo, ao Município), sempre agindo, cada qual, nos limites de sua respectiva competência institucional, impor limitações à própria União Federal ou a empresas delegatárias de serviços públicos federais, como o reconhece a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (ARE 1.208.126- -AgR/SP, Rel. Min. GILMAR MENDES, v.g.):*

Muito embora o tema acima tratado seja referente ao meio ambiente, por certo o raciocínio é o mesmo com relação à saúde, que é um dos temas mais caros ao nosso texto constitucional.

E se o raciocínio da mais alta corte é de que podem ser impostas limitações à própria União, mais certo ainda é que atividades particulares desenvolvidas em bens da União podem ser também atingidas.

Cabe asseverar que as marinas e iates, mesmo se localizando em terrenos de marinha, devem se submeter a todas as regras de funcionamento e fiscalização das leis municipais, pois são, em última análise,



atividades comerciais que exploram lazer, como qualquer outra. Se assim não o fosse, não estariam sujeitas, por exemplo, à necessidade de alvará de funcionamento ou pagamento de impostos municipais, pelo que o argumento de que a fiscalização seria exclusiva da Marinha está equivocado.

Por fim, no tocante ao acesso às praias, a própria parte autora traz Norma da Marinha que indica ser de competência do Município estabelecer o ordenamento do uso das praias (NORMAM-03/DPC).

Com relação à urgência da medida, da mesma forma, os fatos alegados não convencem.

Em primeiro lugar, o fato de o pedido perder seu objeto em razão da cessação da pandemia não é fundamento razoável para a concessão de uma medida que discute a validade de norma editada pelo Poder Público, no exercício de suas atribuições inerentes e seguindo recomendações das autoridades sanitárias mundiais e nacionais.

Reconhecer a nulidade de ato normativo merece, no mínimo, a oportunidade do ente público em defender as razões que o levaram a editar tal ato, diante da presunção de legalidade que qualquer ato dessa natureza possui.

O possível dano às embarcações, pela falta de manutenção, também não é verossímil, já que não foi apresentado nenhum documento nos autos que indique que eventual falta de manutenção, lavagem e ligação dos motores pelo período de um mês (que é o prazo previsto no Decreto 23.299 de fechamento das atividades não essenciais) possa causar qualquer dano aos bens indicados. A questão não é fato notório.

Por fim, com relação à proibição de acesso às praias, baías e rios, os autores, em verdade, alegam, em nome próprio, direito alheio, pois invocam o direito de todos os cidadãos em praticar exercícios físicos ao ar livre, o que não é permitido.

Ademais, na ponderação entre o direito à saúde da população de toda a cidade e o direito individual de bem-estar, evidente que o primeiro tem prevalência, ainda mais quando há alternativas viáveis para lidar com a situação extraordinária.

Faço uma última reflexão: medidas idênticas as tomadas pela Prefeitura local foram adotadas no país inteiro, a exemplo de praias e cidades mundialmente famosas, como Copacabana, Ipanema, Praia da Boa Viagem; Rio de Janeiro, Fortaleza, Recife entre outras. Em nenhuma das cidades citadas, houve questionamento em razão de interesses individuais, ao que tudo indica, em nome do bem maior e coletivo da saúde de todos.

Desta forma, por não estarem presentes os requisitos do artigo 300 do Código de Processo Civil, indefiro a tutela de urgência requerida.

Diante da controvérsia instalada e da matéria discutida, sendo improvável a possibilidade de composição, dispense a audiência prevista no artigo 334, § 4º, do CPC.

Cite-se o Município para que conteste o feito no prazo legal.

Com a contestação, se alegadas preliminares ou juntados documentos, intime-se a parte autora para impugnação em 15 dias.

Após, vista ao Ministério Público.

**Guaratuba, 08 de abril de 2020.**

***Giovanna de Sá Rechia***  
***Juíza de Direito***



