



Poder Judiciário
JUSTIÇA ESTADUAL
Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins
1ª Vara da Fazenda e Reg. Públicos de Palmas

AÇÃO POPULAR Nº 0017030-84.2020.8.27.2729/TO

AUTOR: LUCAS LIMA DE CASTRO FERREIRA E OUTRO

RÉU: ROLF COSTA VIDAL E OUTROS

DESPACHO/DECISÃO

Trata-se de **AÇÃO POPULAR COM PEDIDO DE MEDIDA LIMINAR** proposta por **LUCAS LIMA DE CASTRO FERREIRA** e **GUILHERME CÉSAR DE MELO SENA** contra o **GOVERNADOR DO ESTADO DO TOCANTINS, SECRETÁRIO DE ESTADO DA SAÚDE, SECRETÁRIO-CHEFE DA CASA CIVIL e ESTADO DO TOCANTINS**, por meio da qual contextualiza e alega o seguinte:

1. Após a adoção de medidas próprias para o cenário criado com a COVID-19, em acatamento ao posicionamento da Organização Mundial de Saúde e Ministério da Saúde, a exemplo da decretação de estado de calamidade, o Governado do Estado, agora, na contramão das orientações das autoridades, que mantêm o entendimento no sentido de que o distanciamento de pessoas e o isolamento social são, por ora, as providências mais adequadas para a diminuição da propagação do vírus, editou o Decreto 6083, de 13 de abril de 2020, recomendando *“aos Chefes de Poder Executivo Municipal a adoção de medidas que guarneçam a estratégia de evolução do Distanciamento Social Ampliado (DAS) para o Distanciamento Social Seletivo (DSS), com base nos Boletins Epidemiológicos n.º 7 e n.º 8 do Ministério da Saúde, permitindo o funcionamento de estabelecimentos comerciais que realizem atividades e serviços privados não essenciais”*;
2. Explica que o boletim epidemiológico 07, do Ministério da Saúde, utilizado como fundamento pelo Governador, impõe que se observem condicionantes que sequer são apontadas ou referenciadas no decreto, destacando o alerta de *“que países, como Reino Unido, que adotaram essa medida, tiveram que recuar frente à estimativa de aceleração descontrolada de casos sem o suporte do sistema”*;
3. Sobre o boletim epidemiológico 08, do Ministério da Saúde, explica que é expresso ao preconizar a necessidade de manutenção da medida de distanciamento social ampliada;
4. Argumenta que a Procuradoria da República no Tocantins instaurou procedimento administrativo para acompanhar o cumprimento dos procedimentos estabelecidos pelo Ministério da Saúde, Organização Mundial da Saúde e pela Lei n.º 13.979/2020 pelo Estado do Tocantins, e *“apontou que o relaxamento das medidas de prevenção não tem fundamento técnico e científico a demonstrar que, sem o distanciamento social ampliado, não haverá propagação incontrolável do contágio do*

0017030-84.2020.8.27.2729

512381.V6



Poder Judiciário
JUSTIÇA ESTADUAL
Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins
1ª Vara da Fazenda e Reg. Públicos de Palmas

vírus e que o sistema de saúde terá capacidade de atender devidamente a todos os casos de COVID19 no Tocantins”;

5. Ilustra que o gráfico epidemiológico dessa infecção no Brasil apresenta curva ascendente, de modo que, estando o Tocantins no início do surto, a piora no quadro é premente no “*contexto prospectivo do surto epidêmico, amplamente divulgados por todas as entidades governamentais de saúde do mundo, inclusive, por analogia ao quadro de estados vizinhos e da Região Norte*”.

Pedidos:

1. Pugna por concessão de tutela liminar que determine a suspensão integral do Decreto nº 6.083, de 13/04/2020;
2. No mérito, requer a declaração de nulidade integral do Decreto nº 6.083, de 13/04/2020.

Em síntese, é o relatório.

DECIDO.

No rol das garantias fundamentais que assegura, a Constituição Federal prevê que *"qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência"* (art. 5º, inciso LXXIII).

Disso resulta que a ação popular destina-se precípua e necessariamente à tutela, pelo cidadão, do patrimônio público, da moralidade administrativa, do meio ambiente e do patrimônio histórico-cultural, toda vez que tais bens forem objeto de ato lesivo. Em outras palavras, para *"que o seja sindicável mediante ação popular, deve ele ser, a um só tempo, nulo ou anulável e lesivo ao patrimônio público, no qual se inclui "os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico"* (REsp 445.653/RS, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, julgado em 15/10/2009, DJ 26/10/2009).

São pressupostos da ação popular, portanto: a) a condição de cidadão brasileiro, por parte do autor; b) a ilegalidade do ato a invalidar; c) a lesividade do ato ao patrimônio público, compreendendo-se também como lesivo o ato que ofende bens ou valores artísticos, cívicos, culturais, ambientais ou históricos da comunidade, bem como a moralidade administrativa.

Importa considerar, ainda, a necessidade de que o ato a ser anulado não se configure em lei em tese, pois a ação popular não é instrumento de controle abstrato da validade das normas. É assente o entendimento de que não cabe ação popular contra lei em tese, caráter esse que ostentam as normas que agregam os elementos de abstração e generalidade. A propósito:



Poder Judiciário
JUSTIÇA ESTADUAL
Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins
1ª Vara da Fazenda e Reg. Públicos de Palmas

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO POPULAR. CABIMENTO. LEI EM TESE. NÃO OCORRÊNCIA. AUSÊNCIA DE CARÁTER GENÉRICO DA NORMA. 1. Conforme a jurisprudência, descabe o ajuizamento de ação popular contra lei em tese, caráter que se extrai de dois elementos: abstração e generalidade. 2. No caso, entretanto, verifica-se a evidente ausência de generalidade da lei municipal objeto da ação popular, que destinou o bem à empresa específica. 3. Recurso especial a que se nega provimento. (STJ - REsp: 1325859 SP 2011/0241974-0, Relator: Ministro OG FERNANDES, Data de Julgamento: 17/04/2018, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 23/04/2018).

O caráter geral de uma lei em sentido material se refere à aplicação da norma a um número indeterminado, desconhecido, de indivíduos, em que o legislador não pode saber com exatidão os sujeitos que serão, indistintamente, atingidos pela norma. O caráter abstrato reflete a ideia de que o comando da lei tende a se repetir sucessivas vezes, sempre que se configurar a situação hipotética prevista na norma, ou seja, a lei em sentido material não disciplina um evento certo, específico, que, ocorrendo, esgotará os efeitos da lei, e, assim, não terá outras aplicações.

A pretensão de tutela liminar, por sua vez, encontra amparo legal, nos termos do art. 5º, § 4º, da Lei nº 4.717, de 29.6.65, incluído por meio da Lei nº 6.513, de 20.12.77, segundo o qual é possível a concessão de tutela liminar que suspenda o ato questionado. Confira-se:

Art. 5º Conforme a origem do ato impugnado, é competente para conhecer da ação, processá-la e julgá-la o juiz que, de acordo com a organização judiciária de cada Estado, o for para as causas que interessem à União, ao Distrito Federal, ao Estado ou ao Município.

(...)

§ 4º Na defesa do patrimônio público caberá a suspensão liminar do ato lesivo impugnado.

A propósito, leciona Teori Albino Zavascki:

Trata-se de medida com natureza de antecipação de tutela, incluída no texto da Lei 6.513/1977. Chama a atenção que medida dessa natureza, tão rara à época, tenha sido introduzida na ação popular. Isso revela a preocupação do legislador de conferir efetividade máxima a esse instrumento constitucional de defesa dos interesses dos cidadãos. Ora, se a esse procedimento especial o legislador atribuiu meios tão sofisticados, mais do que então previstos para o procedimento comum, parece evidente a conclusão de que, hoje, **são aplicáveis à ação popular, em sua maior amplitude, os supervenientes instrumentos de tutela de urgência, nomeadamente os previstos nos arts. 300 a 304 do CPC. Não bastasse a interpretação teleológica do sistema, milita em favor dessa conclusão também o disposto no art. 22 da Lei 4.717/1965, segundo o qual “aplicam-se à ação popular as regras do Código de Processo Civil,**



Poder Judiciário
JUSTIÇA ESTADUAL
Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins
1ª Vara da Fazenda e Reg. Públicos de Palmas

naquilo em que não contrariem os dispositivos desta Lei, nem a natureza específica da ação". (Processo Coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos, 7ª ed., re, atual. e ampl., São Paulo: editora Revista dos Tribunais, 2017, p. 96).

O legislador concebeu a possibilidade de adoção da tutela provisória de urgência, nos termos do art. 300, do CPC, se demonstrados *"elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo"*.

Desse modo, a parte autora deve apresentar, de forma palpável, a verossimilhança de suas alegações, de sorte a possibilitar ao julgador, de plano, aquilatar a existência e, até mesmo, a dimensão do ato inquinado abusivo ou ilegal.

Pois bem.

A pretensão dos autores é a declaração de nulidade do Decreto nº 6.083, de 13/04/2020, cujo teor é uma recomendação para que os Chefes do Poder Executivo Municipal do Estado do Tocantins adotem medidas que guarneçam a estratégia de evolução do Distanciamento Social Ampliado para o Distanciamento Social Seletivo, de modo a permitir o funcionamento de atividades consideradas não essenciais. Confira-se o decreto:

ATOS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO

DECRETO Nº 6.083, DE 13 DE ABRIL DE 2020.

Dispõe sobre recomendações gerais aos Chefes de Poder Executivo Municipal para o enfrentamento da pandemia de COVID-19 (novo Coronavírus), e adota outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO TOCANTINS, no uso da atribuição que lhe confere o art. 40, inciso II, da Constituição do Estado, e

CONSIDERANDO, as recomendações expedidas pela Secretaria Estadual da Saúde, que reitera os Boletins Epidemiológicos nº 07 e 08 do Ministério da Saúde no sentido de dar seguimento às medidas de distanciamento social, que visam principalmente reduzir a velocidade da transmissão do vírus;

CONSIDERANDO o disposto nos Boletins Epidemiológicos nº 07 e 08 do Ministério da Saúde veiculando que os locais que apresentem coeficiente de incidência 50% superior à estimativa nacional devem manter a estratégia de Distanciamento Social Ampliado (DSA) até que o suprimento de equipamentos (leitos, EPI, respiradores e testes laboratoriais) e equipes de saúde estejam disponíveis em quantitativo suficiente, de forma a promover, com segurança, a transição para a estratégia de Distanciamento Social Seletivo (DSS);

CONSIDERANDO que o Distanciamento Social Seletivo (DSS) configura estratégia por meio da qual apenas alguns grupos ficam isolados, notadamente os que apresentam mais riscos de desenvolver a doença ou aqueles que podem apresentar um quadro mais grave, como idosos e pessoas com doenças crônicas (diabetes, cardiopatias etc.), ou condições de risco como obesidade e gestação de risco, excetuadas assim as pessoas com idade abaixo de 60 anos, que podem circular livremente, se assintomáticas, mantendo conduta de distanciamento social e cuidados higiênicos;

CONSIDERANDO que o Estado do Tocantins, positivamente, ocupa a última posição no ranking de classificação por unidade federada dos casos de confirmação da COVID-19, contabilizando até a presente data o número de 1,63 infectados por 100 mil habitantes, sendo a única a não registrar óbitos,

DECRETA:

Art. 1º É recomendada aos Chefes de Poder Executivo Municipal, a adoção de medidas que guarneçam a estratégia de evolução do Distanciamento Social Ampliado (DSA) para o Distanciamento Social Seletivo (DSS), na conformidade do que dispõem os Boletins Epidemiológicos nº 7 e 8, do Ministério da Saúde, relativamente ao enfrentamento da COVID-19 (novo Coronavírus), baixando seus respectivos atos com o propósito de:

I - permitir o funcionamento de estabelecimentos comerciais que realizarem atividades e serviços privados não essenciais, mantendo-se rígido controle de acesso para evitar aglomerações, estimulando-se a lavagem das mãos, o uso de álcool em gel 70% e a observância da etiqueta respiratória.

II - garantirem que nos mais diversos locais, públicos e privados:

a) priorizem o distanciamento em filas para pagamento com marcação identificada aos clientes e assegurem o distanciamento de, pelo menos, dois metros entre seus colaboradores;

b) assegurem a manutenção de ambientes arejados, com banheiros higienizados, dotados de sabão líquido e papel toalha;

c) implementarem o pleno uso de máscara e disponibilizem álcool em gel, considerados, neste caso, os locais com maior circulação de pessoas.

Parágrafo único. As ações de fiscalização definidas por ato dos Chefes de Poder Executivo Municipal e executadas pela Vigilância Sanitária municipal contarão com o apoio da Polícia Militar, Corpo de Bombeiros e da Secretaria Estadual de Segurança Pública do Tocantins.

Art. 2º As recomendações estabelecidas neste Decreto poderão ser ajustadas, a qualquer tempo, para atender outras orientações do Ministério da Saúde e da Secretaria Estadual da Saúde.

Art. 3º Revogam-se as disposições em contrário previstas no Decreto nº 6.072, de 21 de março de 2020.

Art. 4º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio Araguaia, em Palmas, aos 13 dias do mês de abril de 2020; 199ª da Independência, 132ª da República e 32ª do Estado.

MAURO CARLESSE
Governador do Estado

SUMÁRIO

ATOS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO 1



Poder Judiciário
JUSTIÇA ESTADUAL
Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins
1ª Vara da Fazenda e Reg. Públicos de Palmas

Argumentam os autores que o decreto não apresenta as condicionantes estabelecidas pelo boletim epidemiológico nº 7; que o boletim epidemiológico nº 8 acentua a necessidade de manutenção da medida de distanciamento social ampliada; que a Procuradoria da República no Tocantins instaurou procedimento administrativo para acompanhar o cumprimento dos procedimentos estabelecidos pelo Ministério da Saúde, Organização Mundial da Saúde e pela Lei nº 13.979/2020, manifestando-se desfavorável ao relaxamento das medidas de combate ao vírus determinado no Estado do Tocantins; e que o gráfico epidemiológico dessa infecção no Brasil apresenta curva ascendente, de modo que, estando o Tocantins no início do surto, a piora no quadro é premente.

Analisando o decreto, verifica-se que consta expressamente estarem cumpridas as premissas dos boletins epidemiológicos 07 e 08 para a recomendação que foi direcionada aos Chefes de Poder Executivo Municipal. Assim, a princípio, a míngua de maiores evidências que podem vir a ser comprovadas durante a instrução processual, não é possível a conclusão de que haveria informação inconsistente no Decreto nº 6.083.

Os requerentes foram diligentes no sentido de juntar aos autos o “*despacho de diligências*” proferido no Procedimento Administrativo de Acompanhamento de Políticas Públicas nº 1.36.000.000182/2020-62, pela Procuradoria da República, cuja finalidade é acompanhar o cumprimento de uma série de medidas a justificar o relaxamento, dado pelo decreto objeto desta demanda, das restrições antes impostas, com a seguinte assertiva:

Da análise do decreto, observa-se que o relaxamento das medidas de prevenção não tem fundamento técnico e científico a demonstrar que, sem o distanciamento social ampliado, não haverá propagação incontrolável do contágio do vírus e que o sistema de saúde terá capacidade de atender devidamente a todos os casos de COVID-19 no Tocantins.

Contudo, conquanto não se apresente do decreto quais seriam exatamente as premissas contidas nos boletins epidemiológicos que foram atendidas, a assertiva dada naquele ato, no sentido de que a recomendação está amparada pelos informativos do Ministério da Saúde, reveste-se de presunção de veracidade.

Tanto é assim que a Procuradoria Geral da República, em busca desse esclarecimento, determinou que se oficiasse a Secretaria Executiva do Ministério da Saúde e a Secretaria de Saúde do Estado do Tocantins em busca de elucidações, inclusive no que se refere à possível reconsideração do Decreto nº 6072, de 21/03/2020, na parte em que declarou estado de calamidade pública, propiciando a suspensão dos atos relacionados a dispensa de licitação para contratos de aquisição de bens e serviços, bem como outras medidas de relaxamento fiscal como artigo 65, da Lei Complementar n. 101/2000 e artigo 4o, da Lei n. 13.979/2020 (ANEXOS PET INI12).

De se anotar, ademais, que o Supremo Tribunal Federal definiu, em sede de confirmação da medida cautelar deferida singularmente pelo Ministro Marco Aurélio na ADI 6341, o entendimento de que há competência concorrente, em termos de saúde, dos Estados e Municípios, conforme o art. 198, II, da Constituição Federal, de modo que a disciplina da matéria por Medida Provisória pelo Presidente da República, não afasta a tomada de providências normativas e administrativas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios,



Poder Judiciário
JUSTIÇA ESTADUAL
Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins
1ª Vara da Fazenda e Reg. Públicos de Palmas

acrescendo a “interpretação conforme à Constituição ao § 9º do art. 3º da Lei nº 13.979, a fim de explicitar que, preservada a atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do art. 198 da Constituição, o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais”.

Assim é que cada Município possui autonomia para as providências normativas e administrativas, dentro dos limites constitucionais, inclusive na condução da pandemia.

Dessa forma, numa análise preliminar e perfunctória, própria dessa fase inicial de cognição da ação, tenho de que não satisfeitos os requisitos para a concessão da tutela liminar pretendida, pelo menos nesse momento.

Diante do exposto, indefiro o pedido de liminar.

Intime-se o Ministério Público para conhecimento da ação (art. 7º, I, “a”, lei nº 4.717/65).

Cite-se o requerido, para, querendo, apresentar contestação, no prazo de vinte dias (art. 7º, IV, lei nº 4.717/65).

Após, ouça-se a parte requerente, no prazo de 15 dias.

Deixo de designar audiência de conciliação, tanto em razão da momentânea suspensão das referidas audiências como pela necessidade de celeridade no julgamento final deste processo.

Considerando a Resolução nº 313, de 19/03/2020, do CNJ, que estabeleceu, no âmbito do Poder Judiciário, o regime de Plantão Extraordinário, esta decisão servirá como MANDADO.

Intimem-se. Cumpra-se.

Palmas-TO, data certificada pelo sistema.

Documento eletrônico assinado por **RONICLAY ALVES DE MORAIS, Juiz de Direito**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Instrução Normativa nº 5, de 24 de outubro de 2011. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.tjto.jus.br>, mediante o preenchimento do código verificador **512381v6** e do código CRC **121ab7e1**.

Informações adicionais da assinatura:
Signatário (a): RONICLAY ALVES DE MORAIS
Data e Hora: 17/4/2020, às 17:29:23
