



Número: **0751430-74.2020.8.18.0000**

Classe: **AGRAVO DE INSTRUMENTO**

Órgão julgador colegiado: **6ª Câmara de Direito Público**

Órgão julgador: **Desembargador ERIVAN JOSÉ DA SILVA LOPES**

Última distribuição : **21/05/2020**

Valor da causa: **R\$ 50,00**

Processo referência: **0811218-84.2020.8.18.0140**

Assuntos: **Abuso de Poder, COVID-19**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

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

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
SIND DOS H CLIN C SAUDE E LAB DE P E ANAL C NO EST DOPI (AGRAVANTE)		THIAGO RAMON SOARES BRANDIM (ADVOGADO) VANESSA FERREIRA DE OLIVEIRA SOUSA (ADVOGADO)	
PREFEITO(A) DO MUNICÍPIO DE TERESINA-PI (AGRAVADO)			
MUNICIPIO DE TERESINA (AGRAVADO)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
16164 19	29/05/2020 13:57	Decisão	Decisão



poder judiciário
tribunal de justiça do estado do piauí
GABINETE DO Desembargador ERIVAN JOSÉ DA SILVA LOPES

PROCESSO Nº: 0751430-74.2020.8.18.0000
CLASSE: AGRAVO DE INSTRUMENTO (202)
ASSUNTO(S): [Abuso de Poder, COVID-19]
AGRAVANTE: Sindicato dos Hospitais, Clínicas, Casas de Saúde e Laboratórios de Pesquisas e Análises Clínicas do Estado do Piauí – SINDHOSPI
AGRAVADO: Município de Teresina
RELATOR: Desembargador Erivan Lopes

EMENTA

AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. INDEFERIMENTO DE LIMINAR. DECRETO MUNICIPAL. MEDIDAS RESTRITIVAS DO FUNCIONAMENTO DOS ESTABELECIMENTOS QUE PRESTAM SERVIÇOS DE SAÚDE. COMBATE À PANDEMIA DE COVID-19. EXACERBAÇÃO DO PODER REGULAMENTAR NA PARTE QUE LIMITA O ACESSO A SERVIÇOS ESSENCIAIS E QUE DISCRIMINA NACIONAIS SEM A NECESSÁRIA EVIDÊNCIA CIENTÍFICA. RELEVÂNCIA DOS FUNDAMENTOS E RISCO DE DANO EVIDENCIADO. ANTECIPAÇÃO DA TUTELA RECURSAL PARCIALMENTE CONCEDIDA.

DECISÃO

Trata-se de AGRAVO DE INSTRUMENTO interposto pelo SINDICATO DOS HOSPITAIS, CLÍNICAS, CASAS DE SAÚDE E LABORATÓRIOS DE PESQUISAS E ANÁLISES CLÍNICAS DO ESTADO DO PIAUÍ – SINDHOSPI contra decisão proferida pelo d. juízo da 1ª Vara dos Feitos da Fazenda Pública da Comarca de Teresina-PI, nos autos do Proc. nº 0811218-84.2020.8.18.0140, que indeferiu o pleito liminar pelo qual o autor objetiva a suspensão da *executoriedade do Decreto nº 19.735 em sua inteireza, e as disposições especificamente previstas nos artigos 2, alínea d), art. 3, Inc. II, alínea a), c), j), k), e l), e art. 4º, caput e parágrafo único do Decreto 19.741, em face dos estabelecimentos de saúde filiados ao SINDHOSPI, ora impetrante, se garantindo a abertura dos serviços de saúde reconhecidos como essenciais, nos exatos termos do Ofício nº 927/2020 do CRM-PI, e da Portaria SESAPI/Divisa 0385/2020, bem como que seja suspendo qualquer ato restritivo da autoridade coatora, em desalinho as normas referidas.*

A agravante alega, de relevante: que o CRM-PI, em 04/05/2020, através do Ofício nº 797/2020, recomendou, em rol exemplificativo, a permissão de uma série de serviços de saúde compreendidos como essenciais, com a necessária observância dos protocolos de segurança nele dispostos; que a Secretaria de Estado da Saúde do Piauí – SESAPI e Diretoria de Vigilância Sanitária – DIVISA seguiram fielmente a orientação do CRM-PI ao expedirem a Portaria nº 0385, de 07/05/2020; que, entretanto, o Prefeito de Teresina, em 11/05/2020, editou os Decretos nº 19.735 e nº 19.741 de 2020, pelos quais restringiu, a seu próprio alvedrio e sem qualquer embasamento técnico, o funcionamento dos estabelecimentos que prestam serviços



de saúde no Município de Teresina; que os referidos atos municipais não atendem a sua finalidade, extravasando os limites da razoabilidade e proporcionalidade próprios de qualquer ato administrativo, porquanto não detém motivação e fundamentação idônea científica (§1º, do art. 3, da Lei 13.979); que tais atos ferem de morte a competência privativa da União Federal para legislar sobre direito do trabalho (art. 22, Inc. I da CF), ao tempo em que cria obrigações trabalhistas aos empresários, transferindo deveres próprios do Estado ao particular (acesso à saúde, art. 196 da CF), o qual além de não ter poder de polícia para compelir o empregado a submissão de exames (art. 5, Inc. II da CF), não dispõe de condições materiais (ausência de testes suficientes no mercado) e econômicas de proceder com tal desiderato (custo médio de R\$ 800,00 - oitocentos reais - do teste capaz de diferenciar anticorpos IgM de anticorpos IgG); que os Decretos não observam o art. 6º, caput, da Portaria 356 do Ministério da Saúde e maculam o princípio da livre iniciativa (art. 170, caput, e Inc. IV da CF 88) e da livre concorrência; que a decisão agravada encontra-se embasada em mero subjetivismo, eivada de patente abstratividade e superficialidade, de modo que se encontra carente de fundamentação.

Em manifestação, o Município de Teresina alega, em síntese: que os Decretos Municipais nº 19.735/20 e nº 19.741/20 não possuem efeitos concretos, tratando-se, assim, de objeto inapto a ser discutido na via mandamental, que não é adequada para impugnar lei em tese; que o sindicato agravante é parte ilegítima, porquanto não possui autorização legal para a defesa de direitos coletivos e individuais homogêneos; a decisão guerreada, que indeferiu o pedido liminar na origem, foi correta, pois condizente com a prudência e a priorização da valorização da vida e da saúde, como verdadeira aplicação do princípio da precaução; que sobre assuntos de interesse local, ou seja, de interesse predominante do Município, cabe a este ente federado legislar com exclusividade; que a Presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região, ao decidir a Suspensão de Segurança nº 0080178- 98.2020.5.22.0000, firmou sua competência para apreciar as questões relativas ao Decreto Municipal nº 19.735/20, que trata da obrigatoriedade da testagem de diagnóstico para o SARS-Cov-2 (Covid-19) de todos os empregados de empresas que tem seu funcionamento permitido; que o processo deve ser extinto ou, sucessivamente, o recurso deve ser improvido.

O agravante atravessou nova petição para pugnar pelo não-conhecimento da manifestação do município.

É o relatório. **Decido.**

Insurge o agravante contra a r. decisão interlocutória proferida pelo Juízo de Direito da 1ª Vara dos Feitos da Fazenda Pública de Teresina que, nos autos de Mandado de Segurança, indeferiu a medida liminar pleiteada sob a seguinte fundamentação:

Antes de apreciar o mérito desta liminar, observo que a parte autora impugna decreto, o que seria inviável na via do mandado de segurança, ante a impossibilidade de se atacar ato normativo em tese.

Todavia, o ato impugnado é dotado de efeitos concretos que atingem direitos patrimoniais individuais dos particulares, o que legitima a impetração da segurança.

Quanto ao assunto versado no caso sub judice, sabe-se que Município de Teresina é dotado de poder de polícia - atribuição conferida aos entes federativos para limitar as atividades do particular que possam causar danos à sociedade. Tal prerrogativa visa proteger a supremacia do interesse público sobre o interesse privado.



Em meu entendimento, o poder público ante as altas taxas de transmissão, contágio e morte ocasionadas pela Pandemia de Corona Vírus deve mesmo adotar medidas para evitar a propagação da doença, de modo a resguardar o direito à vida, à saúde e a integridade física de sua população, ainda que tais providências restrinjam atividades empresariais.

Considero que deve ser dada prioridade às medidas sanitárias e de isolamento social mesmo que alguns setores essenciais da economia estejam seriamente prejudicados em decorrência da epidemia, sob pena de a sociedade com um todo ter de arcar com os prejuízos da doença.

Enquanto o mundo inteiro está buscando meios para promover o isolamento social, empresários pretendem a todo custo executar o seu empreendimento.

Contudo, os riscos da atividade empresarial, sejam eles causados por crises financeira, econômica ou mesmo por epidemias, devem ser suportados pelo empreendedor, sem que tais prejuízos sejam divididos com a população.

Inicialmente, cabe asseverar que a eventual **superação do prazo de 72 horas conferido pelo art. 22, § 2º, da Lei nº 12.016/09** para pronunciamento do órgão de representação do município não gera preclusão, porquanto se trata de prazo processual impróprio.

Outros aspectos processuais abordados pelas partes dizem respeito a questões de ordem pública, como é o caso da adequação da via eleita e da legitimidade ativa da parte autora.

Sobre o **cabimento do mandado de segurança** para impugnar decretos municipais que estabelecem restrições diretas ao funcionamento de empresas a pretexto de combater os efeitos da pandemia de Covid-19, não desconheço a existência de decisões isoladas que invocam o entendimento plasmado na Súmula nº 266 do STF para inadmitir a ação ou desprover o recurso, safando-se, dessa maneira simplista, do enfrentamento meritório desejado pela parte.

Todavia, quando se está diante de ato administrativo apto a gerar efeitos concretos e diretos, como é o caso dos atos impugnados pelo impetrante, é contra ele é cabível o mandado de segurança.

Bem elucidativo, é o seguinte posicionamento do STF: “Se o decreto é, materialmente, ato administrativo, assim de efeitos concretos, cabe contra ele mandado de segurança. Todavia, se o decreto tem efeito normativo, genérico, por isso mesmo sem operatividade imediata, necessitando, para a sua individualização, da expedição de ato administrativo, contra ele não cabe mandado de segurança (Súmula 266).” (STF, Pleno, MS 21.274, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 10.2.1994, DJ 8.4.1994.)

Quanto à **legitimidade ativa do sindicato agravante**, esta se evidencia do exercício do direito de ação previsto no art. 8º, no inc. III, do Constituição da República, que credencia as entidades sindicais a atuar como substitutos processuais na defesa dos interesses individuais ou coletivos da categoria.

Feita essa análise inicial, segue-se na análise das questões meritórias que decorrem da decisão agravada.

A pretensão de medida liminar assecuratória que, no caso, visa a suspensão dos efeitos do ato coator atribuído ao Chefe do Executivo Municipal, requer a demonstração da relevância dos fundamentos (*fumus boni iuris*) e do risco de



ineficácia da medida (*periculum in mora*).

O cerne da controvérsia trazida a este Tribunal reside em perquirir se, no contexto de combate à pandemia do Covid-19, o Município teria competência para estabelecer as medidas restritivas impugnadas e se tais medidas extrapolam ou não o princípio da razoabilidade.

Nessa empreitada, a análise não pode se desvirtuar da preocupação das autoridades em buscar conter a rápida disseminação da doença, de modo a evitar o colapso do sistema de saúde que, até o momento, não conta com remédio comprovadamente eficaz ou vacina.

Neste cenário, a Prefeitura de Teresina editou mais recentemente os Decretos nº 19.735/2020 e nº 19.741/2020. O primeiro *determina a obrigatoriedade aos estabelecimentos comerciais, industriais, de prestação de serviços, órgãos e instituições públicas - com funcionamento permitido conforme o Decreto nº 19.548, de 29 de março de 2020, com alterações posteriores -, da realização de testes de diagnóstico para o SARS-CoV-2 (Covid-19) nos trabalhadores da iniciativa privada e nos servidores/empregados do serviço público, ao passo que o segundo dispõe sobre a autorização do funcionamento dos estabelecimentos que prestam serviços de saúde, no Município de Teresina.*

Pois bem. Em relação à insurgência voltada contra as **disposições do Decreto nº 19.735/2020**, que obriga as empresas de saúde a fazer testes de Covid-19 em seus empregados, o próprio agravante compreende que a matéria é pertinente à seara trabalhista ao sustentar que o Município usurpou a competência da União prevista no art. 22, inc. I da CF.

A propósito, o agravante juntou aos autos cópia de decisão judicial exarada pela Justiça do Trabalho no Piauí que admite sua competência para julgar a matéria (disposições do Decreto nº 19.735/2020).

De fato, compete à Justiça do Trabalho julgar ação na qual se discute questões relativas à saúde, à higiene e à segurança do trabalho, conforme preceitua a Súmula 736 do STF e os precedentes da Suprema Corte (RE 1.090.128 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 23-3-2018, 2ª T, DJE de 18-4-2018).

Por essa mesma razão, a Justiça Comum não se afigura competente para apreciar a questão relativa à limitação da quantidade de funcionários autorizados a trabalhar diariamente nas sedes das empresas (máximo de trinta por cento), conforme previsto no art. 3º, inc. III, alínea I, do Decreto nº 19.741/2020 – (*fica estabelecido o limite diário de, no máximo, 30% (trinta por cento) do seu quadro de pessoal*).

Assim, resta examinar a legalidade das demais disposições impugnadas do Decreto nº 19.741, de 09/05/2020, que dispõe sobre a autorização do funcionamento dos estabelecimentos que prestam serviços de saúde, no Município de Teresina.

Na exposição de motivos do referido ato municipal, o Prefeito de Teresina invoca expressamente o documento emitido pelo CRM-PI que indica as “situações que devem ser adequadamente contempladas e garantidas sob pena de graves danos a saúde da população”. São elas:



- 1 - atendimentos clínicos e/ou cirúrgicos em situações de urgência e emergência em qualquer especialidade médica e em qualquer cenário de atendimento (hospitais, pronto atendimentos, clínicas e consultórios);
- 2 - procedimentos e exames para o suporte aos atendimentos realizados (laboratórios de exames e clínicas de imagem);
- 3 - consultas, exames laboratoriais e de imagem e procedimentos ambulatoriais relacionados a oncologia, hemodiálise, pré-natal e ambulatorios relacionados a oncologia, hemodiálise, pré-natal e qualquer especialidade com doenças crônicas em risco de descompensação ou acometimento agudo com necessidade de ação do especialista, de acordo com as recomendações vigentes de cada Sociedade de Especialidades Médicas;
- 4 - retorno pós-operatório em qualquer especialidade;
- 5 - cirurgias que não caracterizam urgência, mas são inadiáveis, como cirurgias oncológicas, cardiovasculares, transplantes de órgãos e tecidos, dentre outros;
- 6 - atendimento de pacientes portadores de doenças crônicas e/ou que fazem parte de programas nos quais necessitam de curativos e dispensação de fármacos, órteses e próteses, de modo a garantir a continuidade do cuidado;
- 7 - **casos ambulatoriais em que o atendimento presencial é imperativo após teletriagem e/ou teleorientação em prol do bem estar do paciente e desde que atenda a todas as normas e recomendações das autoridades competentes e sanitárias, a fim de evitar a contaminação pelo SARS-CoV-2.**

Com a finalidade de atender a essas orientações técnicas emitidas pelo Conselho Regional de Medicina, foi então lançado o Decreto nº 19.741, de 09/05/2020. Ocorre que o ato se põe a restringir o funcionamento dessas empresas quanto à capacidade de ocupação e quanto ao tempo de funcionamento, nos seguintes termos:

Art. 2º, inc. I, alínea d – deverá ser observada a restrição de 50% (cinquenta por cento) de ocupação da capacidade física do estabelecimento, excetuando-se as clínicas de hemodiálise e ambulatorios de oncologia, considerando-se, para fins desta medida a observância da distância mínima de 2m (dois metros) entre as pessoas;

Art. 3º, inc. II, alínea a – os atendimentos eletivos funcionarão de segunda-feira a quinta-feira, no horário das 14h às 18h;

Art. 3º, inc. II, alínea c – cada especialidade médica funcionará apenas 2 (dois) dias por semana de modo presencial;

De plano, é possível verificar que o ato do Prefeito de Teresina não está embasado em nenhuma evidência científica para restringir o funcionamento desses estabelecimentos que **prestam serviços essenciais de saúde**.

Com efeito, os serviços prestados pelos substituídos são reconhecidamente essenciais, indispensáveis à população, e já devem seguir ao protocolo de segurança estabelecido pelos Conselhos de Medicina.

Portanto, não se mostra razoável a limitação pela metade da capacidade de ocupação do estabelecimento, mormente quando a medida não é adotada em relação a estabelecimentos de outros ramos também considerados essenciais.

Sobre o ponto, são coerentes as razões apresentadas pelo agravante quando sustenta *que é muito crível que alguns pacientes precisem de tratamento continuado, os quais*



inequivocamente restarão de impossível fornecimento, agravando de forma imprevisível o quadro clínico destes, evoluindo para a necessidade de busca das urgências e emergências dos Hospitais Gerais, os quais como se sabe, estão voltados para tratamento da covid-19, culminando em riscos bem maiores aos cidadãos, pois a rede pública em muitos casos sequer oferta equipamentos de proteção individual para seus funcionários.

Ainda sobre a questão, o Município de Teresina nada contestou sobre a logística dos laboratórios apresentada pelo agravante, que cita, a título de exemplo, a necessidade de alguns exames serem realizados preferencialmente pela manhã, quando os pacientes se apresentam sob longo jejum.

Nesse aspecto, a limitação do funcionamento desses serviços essenciais pode agravar ainda mais saúde da população, obtendo-se resultado inverso ao preconizado pelo Município.

As restrições criadas pelo decreto municipal alcançam ainda uma delicada medida que implica distinção entre nacionais, da seguinte forma:

Art. 3º, inc. II, alínea j – fica proibido qualquer tipo de prestação de serviço para não residentes do Estado do Piauí.

É consabido que o ordenamento constitucional não permite a distinção entre os brasileiros (art. 12, §2º da CF/88), o que garantiria a todos residentes do Brasil a livre circulação em território nacional, tal como preceitua o art. 5º, inc. XV, da Constituição Federal.

Eis que, no julgamento da ADPF nº 672 – DF, Relator Min. Alexandre de Moraes, o Supremo Tribunal Federal legitimou as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que adotaram ou venham a adotar, dentre outras medidas, a restrição à circulação de pessoas, desde que *reconhecidamente eficazes para a redução do número de infectados e de óbitos, como demonstram a recomendação da OMS (Organização Mundial de Saúde).*

Com amparo nesse entendimento do Supremo Tribunal Federal, que não é preciso e nem confere segurança jurídica para se decidir sobre todas as modalidades de restrições que vêm sendo invocadas a pretexto de combater a disseminação do novo coronavírus, se tem como razoável, por exemplo, as barreiras sanitárias montadas pela Prefeitura de Teresina com equipes da saúde e da guarda municipal para fiscalizar e controlar o ingresso de pessoas no município, cujo propósito manifesto é reduzir os riscos de contágio. Nesse caso, o direito à livre circulação em território nacional sofre restrições aparentemente asseguradas pela decisão do Supremo Tribunal Federal.

Contudo, ao estabelecer vedação absoluta que não permite às empresas substituídas prestar os seus serviços de saúde, tidos como essenciais, a todas as pessoas que não tenham como comprovar residência no Estado do Piauí, a Prefeitura de Teresina cria perigoso mecanismo que nega a prestação de serviço (essencial) de saúde a quem dele necessita e o faz com parâmetro em critério que promove distinção entre nacionais, o que é vedado pelo art. 12, § 2º, da CF/88.

Em que pese o momento atual, em que se vê o número de pessoas contaminadas pelo novo coronavírus aumentar a cada dia, a referenciada medida adotada



isoladamente pelo Município de Teresina carece do necessário embasamento científico para demonstrar que sua utilização é mais benéfica do que prejudicial.

Nessas circunstâncias, cabe ao judiciário intervir contra medidas discriminatórias e radicais que carecem de embasamentos técnicos necessários, que podem mais agravar a situação do que beneficiá-la, o que é suficiente para indicar a caracterização do *periculum in mora*.

Sendo, pois, relevantes os fundamentos do recurso e havendo risco de prejuízo ao agravante (substituídos), DEFIRO PARCIALMENTE A TUTELA ANTECIPADA REQUERIDA a fim de suspender os efeitos dos seguintes dispositivos do Decreto nº 19.741, de 09/05/2020: art. 2º, inc. I, alínea d; art. 3º, inc. II, alínea a, art. 3º, inc. II, alínea c, e art. 3º, inc. II, alínea j, de modo a afastar a eficácia das restrições correlatas, ainda que reeditadas em eventual decreto superveniente.

Comunique-se imediatamente os termos desta decisão ao Juízo da 1ª Vara dos Feitos da Fazenda Pública de Teresina e, também, ao Conselho Nacional de Justiça, conforme estabelecido no art. 4º da Portaria CNJ nº 57, de 20 de março de 2020.

Intime-se o Ministério Público para emissão de parecer, no prazo de 15 dias, conforme o art. 1.019, inc. III, do CPC.

Publique-se.

DESEMBARGADOR ERIVAN LOPES
RELATOR

