



**Poder Judiciário da Paraíba**  
**5ª Vara Mista de Sousa**

AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL (65) 0801172-06.2020.8.15.0371

**DECISÃO**

Trata-se de ação civil pública proposta pelo Ministério Público da Paraíba contra o Município de Sousa na qual foram formulados os seguintes pedidos:

“b) a título de antecipação dos efeitos da tutela:

b.1) que seja suspensa a eficácia do art. 2º, inciso I, da Instrução Normativa nº 007/2020, que regulamenta o Decreto 674/2020, em razão de ilegalidade (em especial por afronta ao Decreto Estadual n. 40.188/2020); b.2) que seja determinado ao requerido a obrigação de fazer consistente em comunicar à população acerca da suspensão de abertura de bares, restaurantes e afins, até o dia 03 de maio de 2020;

(...)

e) ao final, a integral procedência desta Ação Civil Pública, para, de forma incidental, declarar a ilegalidade do art. 2º, I, da Instrução Normativa nº 007/2020, bem como para tornar definitivas as medidas pleiteadas em caráter antecipatório.”

A tutela provisória de urgência foi deferida de forma liminar, consoante decisão do id. 30153565, nos seguintes termos:

“Ante o exposto, com base no art. 300 do Código de Processo Civil, DEFIRO A TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA para suspender os efeitos do art. 2º, I da Instrução Normativa nº 007/2020 que regulamenta o Decreto Municipal nº 674/2020 e determinar ao réu que comunique imediatamente à população a respeito da suspensão do funcionamento dos bares, restaurantes, espetinhos, lanchonetes e afins enquanto vigente o Decreto Estadual nº 40.188/2020, devendo proceder à devida fiscalização, no exercício do seu poder de polícia, através dos seus órgãos competentes.”



Posteriormente, o autor compareceu aos autos alegando, em resumo, que o réu editou a Instrução Normativa nº 011/2020 autorizando a abertura total do comércio a partir de 02/06/2020, inclusive de bares, restaurantes e afins, a partir de 05/06/2020, descumprindo a tutela provisória.

Argumentou o autor que o ato do réu contraria o Decreto Estadual nº 40.288/2020, o qual impõe o fechamento dos estabelecimentos comerciais de serviços e atividades não essenciais até 14/06/2020. Disse, ainda, que houve aumento significativo de casos de COVID-19 em Sousa.

Requeru a extensão da decisão liminar para sustar os efeitos dos arts. 2º, 3º, 4º e 5º da Instrução Normativa nº 011/2020 (id. 31147667) e acostou documentos.

Intimado para se manifestar sobre o requerimento ministerial, o réu sustentou, em síntese, que o ato questionado pelo Ministério Público já foi suspenso por liminar concedida em outra ação e que a pretensão do *Parquet* configura inadmissível alteração do pedido inicial. Além disso, defendeu que o quadro epidemiológico do Município permite a flexibilização das medidas de controle da pandemia do COVID-19, em relação às medidas de isolamento social e que o Município tem competência para adotar as ações que reputa adequadas, não estando vinculado aos atos do governo do Estado, por ausência de hierarquia e em razão da reserva de competência para tratar de assuntos de interesse local e regras de funcionamento e horário do comércio (id. 31241580). Juntou documentos.

Com o breve relato, **decido**.

Ressalte-se, de início, que o fato de ter sido deferida liminar no bojo da ação nº 0801425-91.2020.8.15.0371, proposta pelo Sindicato dos Trabalhadores do Comércio de Sousa e Região, suspendendo a autorização de funcionamento das atividades comerciais não essenciais no Município de Sousa, não obsta o exame do requerimento ministerial. Primeiro, porque são ações com partes distintas. Segundo, porque aquela decisão também possui caráter precário.

Como se sabe, o processo se caracteriza intrinsecamente como uma relação jurídica complexa e progressiva, cujo encadeamento de atos avança para a entrega da prestação jurisdicional ou, como tradicionalmente se diz, constitui uma “marcha para frente”. Para que isso ocorra, faz-se necessário que as alegações e pedidos das partes estejam razoavelmente definidos para delimitar o objeto suscetível de apreciação judicial.

Sendo assim, em algum momento o processo atinge um estágio a partir do qual



não se admitem inserções de novas alegações que alterem os seus elementos fundamentais, assim considerados, as partes, a causa de pedir e o pedido.

Nesse passo, quanto aos elementos objetivos (causa de pedir e pedido), pontue-se que o sistema processual brasileiro adota um sistema de estabilização com tendência rígida, fixando limites temporais mais ou menos estreitos para a alteração ou ampliação da demanda, conforme previsto no art. 329 do Código de Processo Civil.

Na lição de Daniel Assumpção Amorim Neves:

“Dessa forma, seriam três os momentos a serem considerados no tocante à estabilidade objetiva da demanda: (a) antes da citação não há qualquer estabilização, podendo o autor modificar livremente seu pedido e sua causa de pedir; (b) da citação ao saneamento do processo, haverá uma estabilidade condicionada, podendo o autor modificar o pedido e a causa de pedir desde que conte com a anuência do réu; (c) após o saneamento do processo ocorre a estabilização objetiva definitiva, sendo proibidas em qualquer hipótese as alterações objetivas da demanda.” (Manual de Direito Processual Civil, Volume Único, 9 ed. Juspodivm: Salvador, 2017, p. 632).

Em suma, depois da citação, a alteração ou ampliação do pedido, mesmo recomendada para fins de economia processual, depende da anuência do demandado, que pode ser expressa ou tácita (STJ, 3.<sup>a</sup> Turma, REsp 21.940/MG, rel. Min. Eduardo Ribeiro, j. 09.02.1993, DJ 08.03.1993, p. 3.114).

Entretanto, existem casos em que as novas alegações apresentadas pela parte não configuram a alteração objetiva da demanda e, por isso, não violam a estabilização, podendo ser apreciadas independentemente de consentimento do réu. A propósito, confira-se o comentário de Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart e Daniel Mitidiero sobre o citado art. 329:

**“4. Inexistência de alteração.** Inexiste alteração da causa de pedir se o demandante, ao longo do processo, limita-se a aperfeiçoar a narrativa de circunstâncias não essenciais, atribui às suas alegações de fato qualificação jurídica diferente da originariamente atribuída (sem a efetiva alteração do fato constitutivo), alega norma jurídica diversa da invocada inicialmente (desde que ambas levem ao mesmo efeito jurídico) ou efetua mera correção de erros materiais. Nesse sentido, já se decidiu que ‘não se verifica



alteração da causa de pedir quando se atribui ao fato ou ao conjunto de fatos qualificação diversa da originariamente atribuída. Incumbindo ao juiz a subsunção do fato à norma, ou seja, a categorização jurídica do fato, incoorre modificação da *causa petendi* se há compatibilidade do fato descrito com a nova qualificação jurídica ou com o novo enunciado legal' (STJ, 4.<sup>a</sup>-Turma, REsp 2.403/RS, rel. Min. Sálvio de Figueiredo Teixeira, j. 28.08.1990, Df 24.09.1990, p. 9.983)". (Código de Processo Civil Comentado, 3<sup>a</sup> ed. Revista dos Tribunais, 2017).

Acresça-se, ainda, que, de acordo com a teoria da substanciação, que valoriza os fatos expostos para que se compreenda a relação jurídica que embasa a pretensão, os limites objetivos da lide devem ser considerados também pelo exame das causas de pedir próxima e remota, através das quais o juiz avalia a extensão material e temporal do direito pleiteado.

Feitas estas considerações, verifico que já se operou a citação do réu, de modo que eventual alteração do pedido e da causa de pedir depende da sua anuência. Passo, então, a examinar se a pretensão apresentada agora pelo Ministério Público induz alteração da causa de pedir e do pedido.

Com a análise da exordial, observo que o pedido autoral diz respeito à suspensão dos efeitos da Instrução Normativa nº 07/2020 editada pelo Município de Sousa em contrariedade ao disposto no Decreto Estadual nº 40.188/2020. Assim, a causa de pedir apresentada diz respeito ao conflito de competência instaurado a partir de atos normativos editados pelo Governador do Estado e pelo Prefeito de Sousa e à necessidade de resguardo das medidas garantidoras do direito à saúde no enfrentamento da pandemia do COVID-19.

Nesse ponto, veja-se o destaque da petição inicial:

“Diante disso, pode-se afirmar que:

a) é juridicamente possível a adoção de medidas que limitem, com fundamento em objetivos concretos de proteção à saúde pública e “com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde”, as atividades que coloquem em risco a saúde coletiva;

a.1) os atos que prevejam tais medidas prevalecem no território em que foram editadas, concorrendo em pé de igualdade com medidas nos



municípios, diante da competência concorrente dos entes de acordo com a Constituição Federal;

a.2) os atos dos entes que tenham como objetivo a garantia da saúde pública em meio ao estado de emergência decretado em nível nacional em face da pandemia, têm validade concorrente, contudo, devem prevalecer e preponderar aqueles cujas medidas importem maior restrição;

b) o ato administrativo que estabelecer as medidas referidas na instrução normativa nº 07/2020 deve ser motivado em dados de evolução do quadro epidemiológico;

b.1) O quadro epidemiológico do município, no momento presente, demonstra um acréscimo no número de casos confirmados, o que exige medidas de contenção;

c) é facultado ao Estado – seja por seu status constitucional, seja pela posição que ocupa na gestão da média e alta complexidade no SUS –, mediante ato formal e motivado, o estabelecimento de restrições em regiões específicas, como o fez no decreto nº 40.188/2020 e anteriores, ao restringir a movimentação em locais com casos confirmados da doença, se a medida decorrer de evidente necessidade de contenção da transmissão comunitária e da organização do sistema público de saúde no atendimento aos infectados;”

Desse modo, as causas de pedir referem-se à exigência de observância dos atos estaduais que asseguram a prevalência do direito à saúde e à impossibilidade do réu autorizar o funcionamento de bares, restaurantes e congêneres diante do ato proibitivo estadual.

Nesse cenário, veja-se que tanto o Decreto Estadual nº 40.188/2020 quanto o Decreto Estadual nº 40.288/2020 (id. 31147685 - Pág. 1) prorrogaram o prazo de vigência das medidas de restrição ao funcionamento do comércio nas cidades com casos confirmados de coronavírus (COVID-19) na Paraíba, contidas no Decreto Estadual nº 40.135/2020.

Logo, conclui-se que o pedido de extensão dos efeitos da liminar para alcançar a Instrução Normativa nº 011/2020 **não altera o fato constitutivo e está embasado em outros enunciados normativos que levam ao mesmo efeito daqueles que foram invocados na exordial.**



Em outras palavras, a pretensão autoral deduzida na peça vestibular diz respeito à incompatibilidade da Instrução Normativa nº 007/2020 com o Decreto Estadual nº 40.188/2020, que **prorrogava o prazo da vigência do Decreto Estadual nº 40.135/2020**. Agora, a pretensão diz respeito à incompatibilidade da Instrução Normativa nº 011/2020 com o Decreto Estadual nº 40.288/2020 que **também prorroga a vigência do Decreto Estadual nº 40.135/2020**. Logo, as razões invocadas na petição do id. 31147667 apresentam apenas **aperfeiçoamento de circunstâncias não essenciais da narrativa, todas voltadas para a preservação da política pública de saúde implementada no Decreto Estadual nº 40.135/2020**, cuja vigência vem sendo prorrogada por sucessivos Decretos.

Assim, inexistente alteração da causa de pedir.

Ocorre que, o pedido inicial limitava-se ao fechamento de “**bares, restaurante, espetinhos, lanchonetes e afins**”, tal qual indicado no art. 2º, I, da Instrução Normativa municipal nº 007/2020. Por isso, fiz questão de consignar na decisão liminar que:

“Por fim, esclareço que a presente decisão somente alcança os estabelecimentos cujo funcionamento passou a ser autorizado pela Instrução Normativa nº 007/2020, considerando os limites delineados no pedido (art. 492 do CPC), **sem incidência para outras situações que eventualmente configurem conflito de normas municipal e estadual e que não são objeto desta ação.**”

Agora, o Ministério Público pretende que sejam estendidos os efeitos da tutela provisória de urgência deferida *initio litis* para sustar os efeitos dos arts. 2º, 3º, 4º e 5º da Instrução Normativa nº 011/2020, obstando o funcionamento de **todos** os estabelecimentos comerciais que não exerçam atividades reputadas essenciais.

Neste particular, existe pretensão de alteração do pedido e, considerando a resistência já apresentada pelo réu na manifestação do id. 31241580, **resta inviável a ampliação objetiva da demanda a fim de alcançar os mencionados arts. 2º, 3º e 4º da Instrução Normativa nº 011/2020.**

Dessa forma, por incidir o disposto no art. 329, I, do Código de Processo Civil, somente se admite requerimento do Ministério Público com relação ao art. 5º da Instrução Normativa nº 011/2020, que reproduz norma de idênticos efeitos ao enunciado do art. 2º da Instrução Normativa nº 007/2020. Confira-se:



“Art. 5º - Fica permitido, a partir do dia 05 de junho do corrente ano, o funcionamento de **Bares, restaurantes, espetinhos, lanchonetes e afins**, que seguirão PROTOCOLO DE SEGURANÇA ESPECÍFICO, a ser expedido pelo PROCON, que regulamentará horário, condições de funcionamento e logística para atendimento de clientes”. *Destaquei.*

Destarte, especificamente quanto ao art. 5º da Instrução Normativa nº 011/2020, inexiste alteração do pedido inicial, revelando-se possível o acolhimento, em parte, do pedido de extensão dos efeitos da tutela provisória de urgência formulado pelo autor.

Examinei cuidadosamente os argumentos lançados pelo réu a respeito da sua possível autonomia calcada em atendimento a interesse local e na falta de hierarquia entre os entes federados e constatei que todos eles já foram exaustivamente apreciados e refutados na decisão do id. 30153565, a qual não deixa dúvida de que o conflito entre os entes federados deve ser solucionado pelo critério da cooperação, no sentido de que um ente não está constitucionalmente autorizado a atuar de modo a frustrar as medidas adotadas por outro ente e que visem garantir o direito à saúde, inclusive, com políticas públicas destinadas à redução do risco de doenças e outros agravos, no especial contexto da pandemia do COVID-19.

Assim, reitero os fundamentos apresentados na decisão anterior a respeito da probabilidade do direito, acrescentando que está presente risco de dano, já que o ato combatido pretendia a reabertura de bares, restaurantes e afins a partir de 05/06/2020.

Ante o exposto, **defiro, em parte, a extensão da tutela provisória anteriormente concedida** para, em conformidade com o que restou decidido no dia 26/04/2020, suspender os efeitos do art. 5º da Instrução Normativa nº 011/2020 que regulamenta o Decreto Municipal nº 674/2020, proibindo o funcionamento dos bares, restaurantes, espetinhos, lanchonetes e afins no Município de Sousa enquanto vigente o Decreto Estadual nº 40.282/2020, devendo o réu proceder à devida fiscalização, no exercício do seu poder de polícia, através dos seus órgãos competentes.

Intimem-se.

Em seguida, aguarde-se o decurso do prazo de contestação.

Sousa, data do registro eletrônico.

NATAN FIGUEREDO OLIVEIRA



Juiz de Direito

