
Excelentíssimo Senhor Doutor Juiz de Direito da Vara da Fazenda de Cascavel, Paraná.

Por seu advogado infra-assinado, inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional do Paraná sob nº 16.726, mandato incluso, vem, o **MUNICÍPIO DE CASCAVEL**, pessoa jurídica de direito público interno, inscrita no CNPJ sob nº 76.208.8676/0001-07, com sede à Rua Paraná, nº 5.000, Caixa Postal 115, CEP–85.807-900, Cascavel, Paraná, nesta e na melhor forma de direito, respeitosamente à presença de Vossa Excelência, com fundamento nos artigos 294, 308, § 1º do Código de Processo Civil e demais dispositivos correlatos, propor **declaratória com tutela cautelar de urgência** em face de **ESTADO DO PARANÁ**, pessoa jurídica de direito público interno, recebendo citação na pessoa do Procurador-Chefe da Procuradoria Regional de Cascavel, à Rua Carlos de Carvalho, 3053, Centro, Cascavel, Paraná, CEP 85.802-090, o que faz, em conformidade dos termos a seguir expendidos:

1. BREVE ESCORÇO FÁTICO

O Município de Cascavel, cidade com população de 328.454 (trezentos e vinte e oito mil quatrocentos e cinquenta e quatro) habitantes, tem investido fortemente na saúde nos últimos três anos.

Ao longo dos últimos 03 (três) anos foram implantadas **23 (vinte e três) novas equipes de Estratégia de Saúde da Família, chegando a 50 (cinquenta e nove) equipes e uma cobertura de 80% (oitenta por cento) de atenção básica no município, sendo a cidade brasileira que mais avançou em implantação de equipes de ESF, o que permitiu que a Secretaria de Saúde**

Municipal pudesse agir de forma precoce, articulada e organizada no combate a epidemia do coronavírus.

Já em 26/02/20, no mesmo dia em que foi confirmado o 1º caso da COVID-19 no Brasil, foi ativado o COE – Centro de Operações em Emergências Municipal, e no mês de março estruturas de “call center” entraram em funcionamento.

Para evitar aglomerações, uso do transporte público sem necessidade e a exposição dos grupos de risco, a população não acessou mais as unidades de saúde da rede de atenção primária sem antes realizar o agendamento telefônico em 100% dos casos.

Outro fator fundamental para impedir o avanço da doença foi a rápida aplicação de protocolos de isolamento domiciliar, mesmo sem exames ou testes rápidos para confirmar a existência do vírus. A SESAU já colocou mais de 12.000 (doze mil) pessoas com sintomas respiratórios em isolamento domiciliar, evitando assim a circulação de pessoas e a possível propagação do vírus, já que por um longo período a testagem foi um grande problema, aliado a existência já confirmada de pacientes assintomáticos com o vírus, mostrando que a prudência adotada foi fundamental para evitar mais óbitos e o colapso do sistema.

Medidas de distanciamento social foram empregadas já no decorrer de março. Não é possível afirmar que as medidas foram aplicadas precocemente ou não, eis que não se tem a receita pronta ou a fórmula exata para o enfrentamento dessa doença.

O propósito da administração pública de Cascavel foi sair na frente em ações de proteção a comunidade, assim, houve restrição às atividades econômicas e escolares a fim de conscientizar a população e para a preparação do sistema de saúde com a ampliação de leitos e para a melhor estruturação de testes.

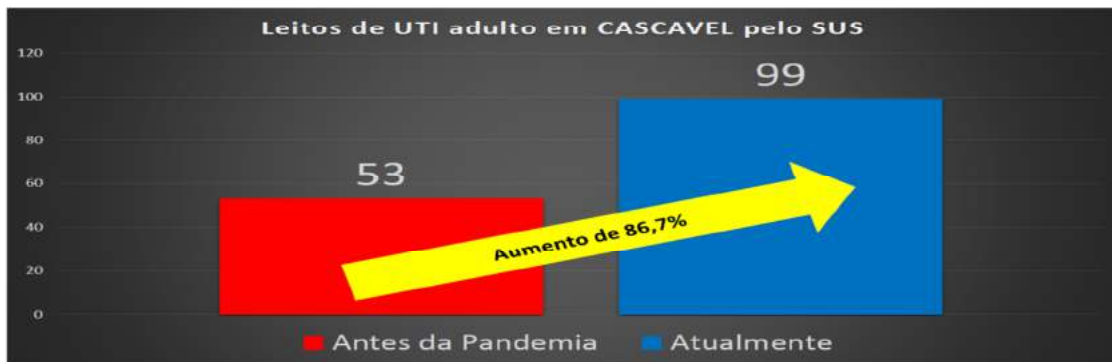
Cascavel tem o primeiro laboratório municipal do Estado credenciado junto ao LACEN para realização de exames RT-PCR com resultados em 24 (vinte e quatro) horas; tem testes rápidos para servidores da saúde, das forças de segurança e para contatos domiciliares de pacientes positivados.

O município estruturou e inaugurou 14 (quatorze) leitos de UTI em um Hospital próprio, com aparelhos adquiridos ainda em 2019 sem necessidade de recorrer aos absurdos valores praticados por outras cidades e estados, e conseguiu até então manter um estoque razoável de equipamentos de proteção individuais, pois implantou no fim de 2019 uma nova CAFI -

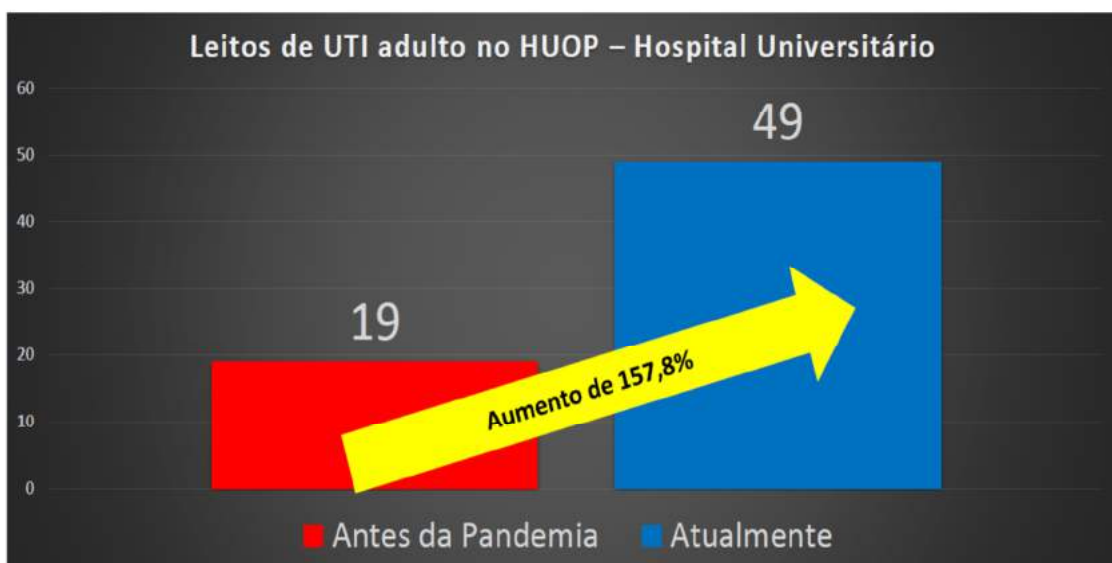
Central de Abastecimento Farmacêutico e insumos com mais de 3.000m² (três mil metros quadrados) que foi fundamental para os processos de compras e estoque.

Nessa esteira, é necessário contabilizar o aumento de número de leitos hospitalares por ocasião do COVID-19, consoante mostram os gráficos abaixo, algo, diga-se, jamais visto nos últimos 20 (vinte) anos.

LEITOS DE UTI ADULTO EM CASCADEL



LEITOS DE UTI ADULTO EM CASCADEL



OBS: A partir do anúncio de mais 10 leitos de UTI na ala covid do HU em 08/07/20, levando de 20 para 30 leitos exclusivos para o enfrentamento da pandemia.

LEITOS DE UTI ADULTO EM CASCAVEL

Estabelecimento	Leitos de UTI adulto antes da Pandemia	Leitos de UTI adulto atualmente
CEONC	05	05
Hospital do Coração	11	11
Hospital de Retaguarda	00	14
Hospital São Lucas	10	12
HUOP	19	49
UOPECCAN	08	08
TOTAL	53	99

Questão que merece ser definitivamente desmitificada é a falácia de que a propagação do vírus se dá no ambiente de trabalho, mormente quando, como é consabido que os estabelecimentos comerciais, a prestação de serviço e as indústrias em Cascavel adotaram normas sanitárias preconizadas pela Vigilância Sanitária Municipal para evitar a propagação do vírus, tais como, utilização de álcool em gel, uso obrigatório de máscaras faciais e distanciamento entre as pessoas, sejam funcionários, sejam clientes.

Uma medida preventiva adotada pela Vigilância Sanitária Municipal nos Frigoríficos locais colaborou grandemente para a diminuição dos casos e dos focos de transmissão do vírus. Foi denominada **busca ativa** que consiste em "ir a procura de indivíduos com o fim de uma identificação sintomática, principalmente das doenças e agravos de notificação compulsória". Nos frigoríficos de Cascavel a Vigilância Sanitária e Epidemiológica fizeram e continuam fazendo um monitoramento dos trabalhadores sintomáticos dos frigoríficos e estendendo aos seus familiares, o que trouxe resultados excelentes, conforme comprova o gráfico abaixo.

MONITORAMENTO DE CASOS EM FRIGORÍFICO



• RESUMO SEMANAL

- Taxa de pacientes confirmados com SARS-CoV-2 de alta/recuperados é de 86,7%;
- Taxa de letalidade é de 1,6%, a 13ª no Estado do Paraná entre as cidades com mais de 100 mil habitantes, sendo Apucarana a cidade com a maior taxa de letalidade do Estado;
- Taxa de ocupação de leitos de UTI na Macrorregião Oeste encontra-se estável em aproximadamente 75% de ocupação com tendência a queda;
- Segunda à matriz de avaliação de risco para esgotamento de leitos desenvolvida pelo CONASS e CONASEMS, neste momento NÃO há previsão de esgotamento na região Macro Oeste;
- A macrorregião Oeste teve o menor crescimento de casos confirmados nas macrorregiões do Paraná, apenas 5% da semana epidemiológica n. 26 para n. 27;
- Call Center teve redução de 47,1% nas ligações;
- Centro de Triagem para COVID-19 teve redução de 20,3% no número de consultas;
- Ambulatório COVID-19 no Hospital de Retaguarda teve redução de 29,3% no número de consultas;

BOLETIM

Coronavírus

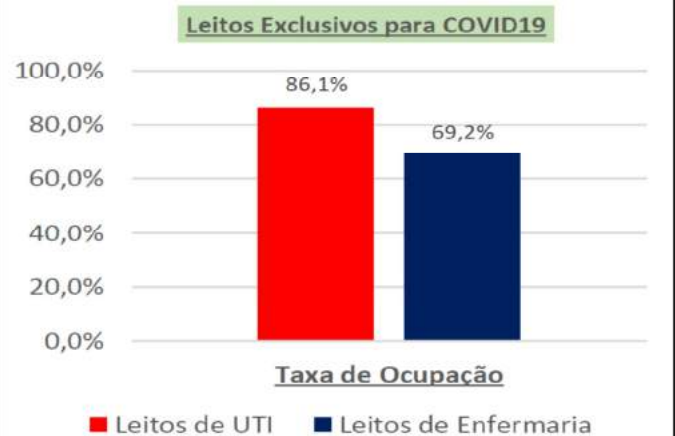
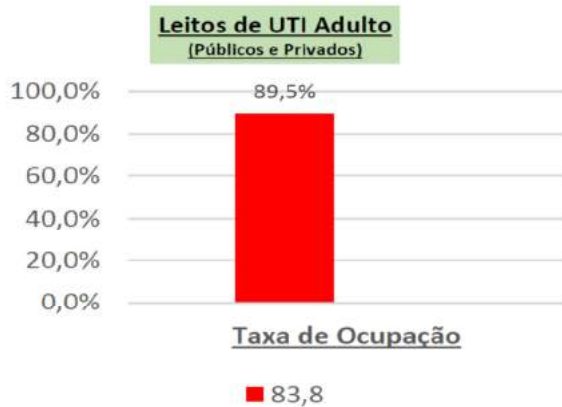
Atualizado em 06 de julho às 14h

<h1>3.591</h1> <p>Casos CONFIRMADOS</p>	Recuperados	3.116	86,7%
	Em Isolamento Domiciliar	357	9,9%
	Internamento em UTI	30	0,8%
	Internamento em Enfermarias	27	0,8%
	Óbitos	61	1,6%

CASOS ATIVOS COM SARS-CoV-2: 414 pacientes

<h1>37</h1> <p>Casos Suspeitos em Monitoramento - SRAG</p>	Internamento em UTI	13	35,2%
	Internamento em Enfermaria	24	64,8%
	Óbitos	00	00

Taxa de Ocupação Hospitalar em CASCAVEL



Taxa de Letalidade: 1,6%

TOTAL DE CASOS

3.591

TOTAL DE RECUPERADOS

3.116

NOVOS CASOS

102 CASOS

NOVOS RECUPERADOS

167 CASOS

TOTAL DE ÓBITOS

61 CASOS

NOVOS ÓBITOS

04 CASOS

Atualização de óbitos:

- Sexo Masculino, 92 anos, comorbidade associada de doença cardiovascular crônica, óbito em 04/07 em Hospital Filantrópico em Assis Chateaubriand;
- Sexo Masculino, 72 anos, comorbidade associada de doença neurológica há 18 anos, óbito em 04/07 em Hospital Público em Francisco Beltrão;
- Sexo Feminino, 63 anos, comorbidades associadas de doença cardiovascular crônica, hipertensão, diabetes e em tratamento oncológico, óbito em 29/06 em Hospital Filantrópico em Cascavel;

Leitos COVID

Exclusivos em Cascavel - SUS

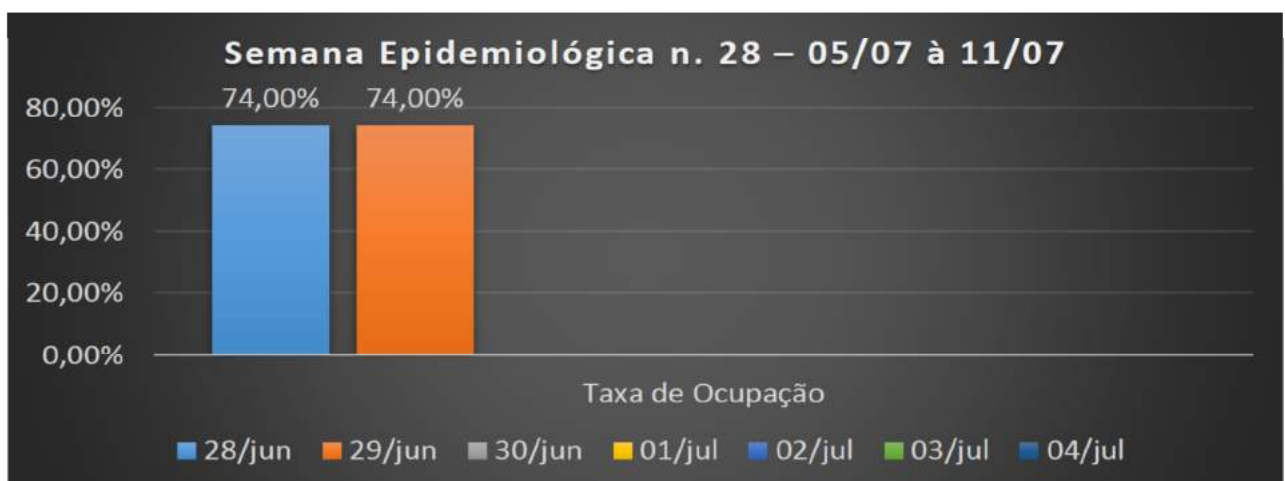
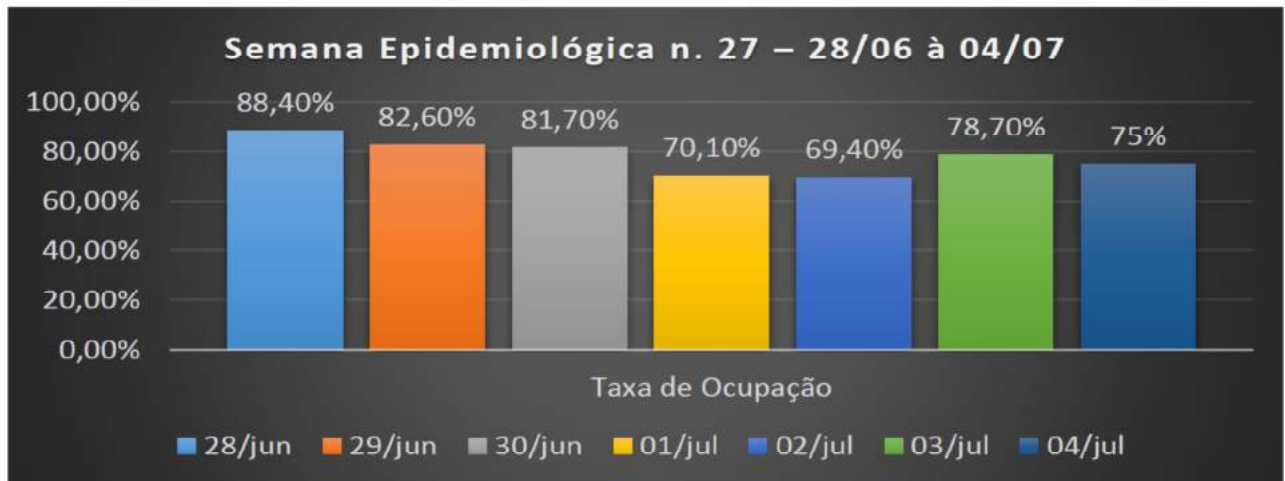
HOSPITAL	UTI	OCUPADOS	LIVRES
HUOP	20	17	03
Hospital de Retaguarda	14	12	02
Hospital São Lucas/FAG	02	02	00
TOTAL	36	31	05
TAXA DE OCUPAÇÃO		86,1%	

HOSPITAL	ENFERMARIA	OCUPADOS	LIVRES
HUOP	20	13	07
Hospital de Retaguarda	28	23	05
Hospital São Lucas/FAG	04	00	04
TOTAL	52	36	16
TAXA DE OCUPAÇÃO		69,2%	

- Não significada que todos os pacientes que ocupam esses leitos são RESIDENTES de Cascavel, pacientes de outras cidades podem estar ocupando estes leitos.
- As informações são de responsabilidade da 10ª Regional de Saúde/ Macro Regulação de Leitos/ SESA;

Leitos de UTI COVID

Taxa de Ocupação na Macrorregião Oeste



- As informações são de responsabilidade da 10ª Regional de Saúde/ Macro Regulação de Leitos/ SESA;

Leitos de UTI COVID

Taxa de Ocupação na Macrorregião Oeste

- **Previsão de ESGOTAMENTO de leitos de UTI na Macrorregião Oeste:**
 - Número de leitos disponíveis: 108
 - Taxa de ocupação/dia: 0,7407
 - Média de crescimento: 0,9833
 - Dias até o esgotamento: - **17,85**

A análise da última semana epidemiológica n. 27 (de 28/06 à 04/07) apresenta resultado negativo, ou seja, **não existe previsão de colapso ou esgotamento dos leitos de UTI na macrorregião Oeste.**

- **Metodologia do Cálculo:**
 - Disponível no Instrumento para apoio à tomada de decisão na resposta à pandemia da COVID-19 na esfera local desenvolvida pelo **CONASS** – Conselho Nacional de Secretários de Saúde, **CONASEMS** – Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde, **OPAS** – Organização Pan Americana de Saúde e **Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República** e colaboradores do Ministério da Saúde – Brasília, 25/06/2020.

Taxa de LETALIDADE

Proporção de óbitos com exame positivo para SARS-CoV-2 em relação ao número de casos confirmados com SARS-CoV-2.

Município	População	Casos	Óbitos	Taxa de Letalidade
Apucarana	133.726	151	10	6,6
São José dos Pinhais	317.476	635	36	5,6
Londrina	563.943	1.673	85	5
Cambé	105.704	166	8	4,8
Colombo	240.840	467	22	4,7
Piraquara	111.052	394	18	4,5
Arapongas	121.198	224	8	3,5
Curitiba	1.917.185	6.835	189	2,7
Campo Largo	130.091	568	11	1,9
Pinhais	130.789	580	10	1,7
Paranaguá	153.666	611	10	1,6
Umuarama	110.590	237	4	1,6
Cascavel	328.454	3.591	61	1,6
Araucária	141.410	573	9	1,5
Foz do Iguaçu	258.823	588	8	1,3
Almirante Tamandaré	117.168	248	3	1,2
Toledo	138.572	1.542	19	1,2
Maringá	417.010	1.848	19	1
Guarapuava	180.334	201	2	0,9
Ponta Grossa	348.043	448	2	0,4

Dados extraídos do Boletim Oficial da SESA de 05/07/2020 e Boletim Oficial das Secretarias Municipais de Saúde;

CALL CENTER COVID-19

Semana	Total de Ligações	Ligações atendidas	%
22/06 à 28/06	5.864	2.633	44,9%
29/06 à 05/07	3.097	2.375	76,6%

 **Ligações ao Call Center reduziram 47,1%**

CENTRO DE TRIAGEM COVID-19



 **Consultas reduziram 20,3%**

HOSPITAL DE RETAGUARDA AMBULATÓRIO COVID-19

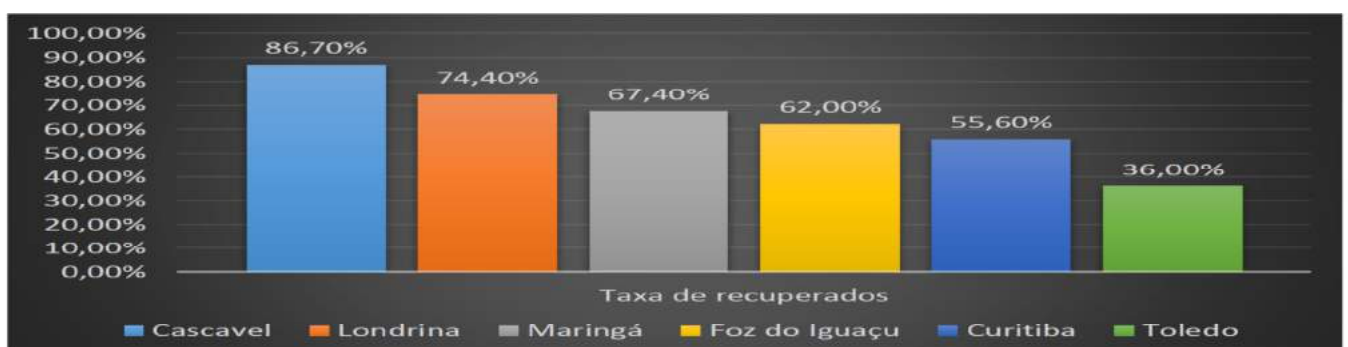
Semana	Total de Consultas
21/06 à 27/06	882
28/06 à 04/07	623



Consultas reduziram 29,3%

CASOS RECUPERADOS

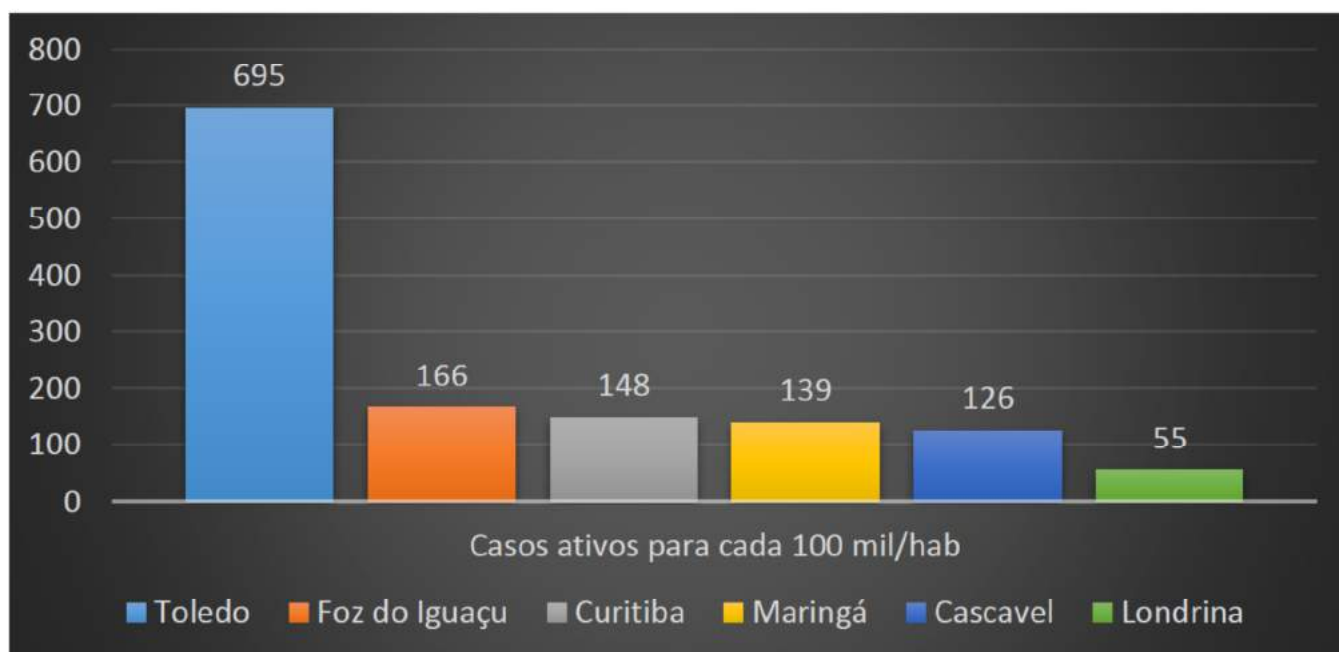
Município	Casos Confirmados	Casos Recuperados	%
Cascavel	3.591	3.116	86,7%
Londrina	1.559	1.161	74,4%
Maringá	1.848	1.247	67,4%
Foz do Iguaçu	1.174	729	62%
Curitiba	6.835	3.803	55,6%
Toledo	1.542	559	36%



Dados do Boletim Oficial das Secretarias Municipais de Saúde até 05/07;

CASOS ATIVOS

Município	Casos Ativos	Número de casos ativos para cada 100 mil/hab
Toledo	964	695 casos
Foz do Iguaçu	432	166 casos
Curitiba	2.843	148 casos
Maringá	582	139 casos
Cascavel	414	126 casos
Londrina	313	55 casos



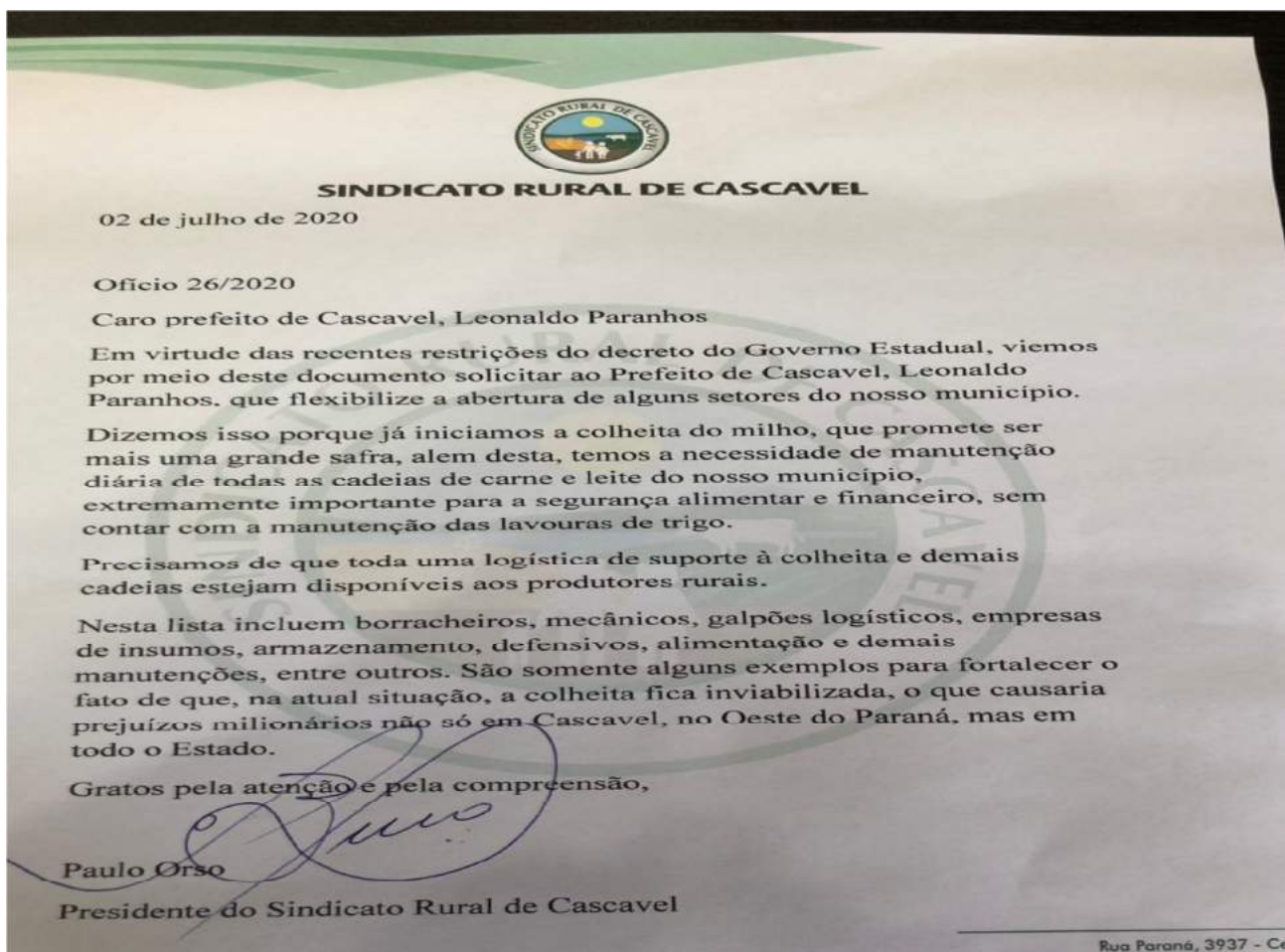
Dados do Boletim Oficial das Secretarias Municipais de Saúde até 05/07;

Dos dados acima colacionados, necessário destacar que:

- ✓ Não há previsão de colapso ou esgotamento de leitos de UTI na macrorregião Oeste;
- ✓ O número de ligações ao *Call Center* reduziram 47,1%;
- ✓ As consultas no Centro de Triagem do COVID-10 reduziram 20,3%;
- ✓ O número de consulta no Hospital de Retaguarda, com atendimento exclusivo COVID-19, reduziram 29,3%;
- ✓ Cascavel tem 86,7% de recuperados do COVID-19;

Cumpra ainda ressaltar que se está no limiar da safra agrícola que se inicia nos próximos dias e a abertura do comércio é de fundamental importância para dar suporte a safra e ao seu escoamento.

A preocupação com a safra foi manifestada pelo Sindicato Rural de Cascavel ao protocolar junto ao Município requerimento pela abertura do comércio em razão da safra que se inicia.



Este introito objetiva pautar o Juízo com dados e informações atualizadas da pandemia de COVID-19 em nossa cidade. Passa-se agora a se ocupar com objeto da presente ação.

É o que se fará a seguir.

2. DA INVASÃO DE COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO EM ASSUNTO DE INTERESSE LOCAL. FUNCIONAMENTO DO COMÉRCIO

O Município autor foi surpreendido pelo contido no Decreto Estadual nº 4942, de 30 de Junho de 2020, publicado no Diário Oficial nº 10717 de 30 de Junho de 2020, que dispõe sobre medidas restritivas regionalizadas para o enfrentamento da COVID-19.

Referido Decreto suspende:

- i) o funcionamento das atividades econômicas não essenciais pelo período de quatorze dias (art. 3º);
- ii) considera atividades essenciais aquelas dispostas no Decreto Estadual nº 4.317, de 21 de março de 2020 (§ 1º, do art. 3º);
- iii) suspende o funcionamento de shopping centers, galerias comerciais, comércios de rua, salões de beleza, barbearias, clínicas de estética, academias de ginástica e clubes (§ 2º, do art. 3º) em vários municípios do Paraná, dentre eles, do Município de Cascavel.

A norma estadual, com a devida vênia, não respeitou a autonomia municipal garantida pela Constituição Federal, promovendo ingerência indevida em assuntos típicos de interesse local.

O ato praticado pela réu é ilegal, haja vista desrespeitar o contido nos artigos 18, 29 e 30 da Constituição Federal, Carta Política esta, que garante a autonomia aos municípios quando define a repartição de competências entre os entes federativos.

O princípio que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado federal é o da **predominância do interesse**, segundo o qual caberão aos municípios aquelas matérias e questões que concernem aos assuntos de **interesse local**.

A autonomia municipal é assegurada pelos artigos 18 e 29, e garantida contra os Estados no art. 34, VII, c, da Constituição.

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

...

VII - **assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:**

...

c) **autonomia municipal**;

Segundo o magistério de JOSÉ AFONSO DA SILVA, *autonomia significa capacidade ou poder de gerir os próprios negócios, dentro de um círculo prefixado por entidade superior. E é a Constituição Federal que se apresenta como poder distribuidor de competências exclusivas entre as três esferas de governo.* (Curso de Direito Constitucional Positivo. 22ª edição; Malheiros, São Paulo: 2003, página 620).

A Constituição reconheceu ao município o poder de auto-organização, ao lado do governo próprio e de competências exclusivas. A autonomia municipal garantida pela Constituição lhe concede a autonomia administrativa que significa administração própria e a **organização dos serviços locais**.

Recentemente, inclusive, o Ministro Marco Aurélio Mendes de Farias Mello decidiu 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” (Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.341).

Vale dizer, o Ministro do Supremo Tribunal Federal decidiu que compete também aos Governadores e Prefeitos a decisão sobre providências restritivas para conter a pandemia, e não apenas ao Presidente da República. Cada um dentro de sua esfera de competência, **não havendo supremacia da norma estadual sobre a municipal quando se tratar de assunto de interesse do Município**.

O Estado, com o devido respeito, não tem ingerência sobre assuntos próprios do Município, dentre os quais, **a organização dos serviços locais**, na qual **está inserido o poder de determinar o fechamento e abertura do comércio local**.

Deve-se frisar que aqui não está se questionando a competência complementar do Estado do Paraná em assuntos de saúde, a qual está definida pela Constituição Federal em seu art. 24.

O que se questiona é a usurpação de competência do Município em assuntos de interesse local e pelos quais a Constituição Federal atribui competência suplementar aos Municípios, consoante o contido no art. 30, II, da Constituição Federal.

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - **suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;**

Vale frisar que, a expressão suplementar abrange também a competência complementar. É o que leciona Giovani Clark:

Outro ponto que deve ser esclarecido é quanto ao alcance do Município de suplementar, no que couber, a legislação federal e a estadual. **O termo suplementar é mais abrangente que o complementar, já que engloba o segundo.** Complementa-se algo que existe; diferentemente, **suplementar dá a ideia de acrescentar algo ao que existe ou de criar algo, em virtude de sua não existência.** (O município em face do Direito Econômico. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 99).

No caso da competência complementar, o Município fica adstrito às disposições das leis dos demais entes, o que não representa afronta ao pacto federativo, ou seja, à autonomia dos entes federados, uma vez que se extrai da própria Constituição tal limitação.

Cumprido ressaltar, que tal limitação abrange apenas o exercício do poder de legislar municipal quando se tratar da competência complementar;

Os Municípios possuem sim uma competência constitucional genérica para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber. **Podem, também, legislar sobre assuntos de interesse local, nesse caso, independentemente de estarem suplementando outras normas.** (Vicente Paulo & Marcelo Alexandrino. Direito Constitucional Descomplicado. 6ª ed. São Paulo. Editora Método, 2011, p. 343).

Assim, o Município, quando no exercício da competência suplementar, pode adicionar normas no intuito de atender às necessidades locais, preencher lacunas por inexistência de leis federais ou estaduais.

Ainda, segundo a doutrina, *a suplementação de legislação estadual ou federal, no que couber, exige que o conteúdo legislado seja de atribuição municipal, não podendo o município, por exemplo, legislar sobre direito civil, cuja competência é da União. A suplementação ocorre por meio de complementação ou legislar na ausência da norma. A jurisprudência vem entendendo que, para legislar na ausência de normas, o Município precisa ter competência constitucional sobre a matéria. Já a complementação não pode implicar regramento em sentido oposto à norma geral existente. Este foi o*

entendimento no Recurso Extraordinário nº 313060/SP, rel. Min. Ellen Gracie Nothfleet (Diário da Justiça, 24 de fevereiro de 2006): “A competência constitucional dos Municípios de legislar sobre assunto de interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição das competências, atribui à União e aos Estados”. (Vanêsa Buzelato Prestes. Comentários à Constituição do Brasil/J.J. Gomes Canotilho... [et. Al.]: outros autores e coordenadores Ingo Wolfgang Sarlet, Lênio Luiz Streck, Gilmar Ferreira Mendes – 2ª ed – São Paulo: Saraiva Educação. 2018. (Série IDP), p. 848).

É a legislação municipal, ante a ausência de legislação federal ou estadual, que estabelece regras sobre o funcionamento do comércio, fixando horários de abertura e fechamento e dias que podem funcionar.

No Município de Cascavel é o Código de Posturas, Lei nº 6706, de 20 de março de 2017, que estabelece regras sobre o funcionamento do comércio e da indústria que somente poderão funcionar com autorização do MUNICÍPIO.

O Decreto Estadual em voga, com o devido respeito, ao determinar o fechamento do comércio local, usurpou a competência constitucional do Município de Cascavel, razão pela qual, neste aspecto, o decreto é inconstitucional.

Em um Estado de Direito, a Administração Pública pode agir apenas segundo a lei (*secundum legem*). É já exaustiva a lição de que ao Administrador é vedado agir *contra legem* ou *praeter legem*. O princípio da legalidade vem enunciado, ainda, no art. 37, caput, da CF/1988, muito embora já decorra do princípio democrático, cuja materialidade perpassa todos os demais princípios constitucionais, a ponto de ser denominado, pelo eminente Min. Carlos Ayres Britto de "megaprincípio" (vide, *Teoria da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 183).

Sobre as limitações da Administração Pública em um Estado de Direito, Manoel Gonçalves Ferreira Filho escreve:

Traduz o Estado de direito a experiência imemorial de que o poder tende ao abuso, e que este só é evitado, ou, ao menos dificultado, quando o próprio Estado obedece à lei e está enquadrado num estatuto jurídico a ele superior. O Estado se subordina ao direito através de uma Constituição rígida, ou seja, de uma Constituição que não pode ser validamente modificada a não ser por um processo especial, nela própria previsto, sempre mais difícil que o de elaboração da legislação ordinária, que o organizaria ao mesmo tempo que limitaria os poderes de seus órgãos, salvaguardando as liberdades, os direitos do homem. Estrutura-se o Estado de Direito em duas bases: a legalidade e o controle judiciário" (*A democracia possível*. São Paulo: Saraiva, 1972. p. 34).

Tanto assim o é que o art. 84, IV, da Constituição Federal atribui ao Chefe do Executivo competência para expedir decretos e regulamentos para fiel execução das leis, apenas contemplando uma exceção no art. 84, VI, da CF/1988 pelo qual atribui competência privativa e excepcional ao Presidente da República para editar decreto sobre a organização e funcionamento da administração federal, desde que não implique aumento de despesa e, tampouco, criação ou extinção de órgãos públicos e, ainda, decreto prevendo extinção de funções ou cargos públicos quando vagos.

Cuida-se de exceção expressa à regra geral da inexistência de decreto autônomo. Acaso fosse possível, ao Executivo, editar decreto sem amparo em lei, a Constituição Federal não teria atribuído essa especial competência ao Presidente da República.

Note-se, ainda, que mesmo nessa hipótese, o Presidente da República encontra-se amarrado pelo texto constitucional, que lhe atribui competência muito estreita, uma vez que lhe é defeso criar ou extinguir órgão ou determinar algo que acarrete aumento de despesa.

Assim, ao contrário do que se dá em outros países, entre nós, *os atos normativos administrativos* só podem concretizar direitos e obrigações previstos em lei.

A Administração Pública é serva da sociedade, não pode, à revelia da lei, criar obrigações e restringir direitos.

O princípio é o de que o poder regulamentar consiste num poder administrativo no exercício de função normativa subordinada, qualquer que seja seu objeto. Significa dizer que se trata de poder limitado. **Não é poder legislativo; não pode, pois, criar normatividade que inove a ordem jurídica. Seus limites naturais situam-se no âmbito da competência executiva e administrativa, onde se insere. Ultrapassar esses limites importa em abuso de poder, em usurpação de competência, tomando-se irrito o regulamento dele proveniente.** A lição de Oswaldo Bandeira de Mello é lapidar quanto a isto: o "regulamento tem limites decorrentes do Direito positivo. Deve respeitar os textos constitucionais, a lei regulamentada, e a legislação em geral, e as fontes subsidiárias a que ela se reporta". (José Afonso da Silva. Curso de Direito Constitucional Positivo, 5.ª ed., Ed. RT, 1989, p. 367).

De acordo com os princípios da legalidade, da segurança e certeza jurídicas, o cidadão não pode ter seu patrimônio jurídico alcançado por atos normativos da Administração Pública, que não encontram amparo em lei aprovada por seus representantes legais.

Toda e qualquer atividade normativa da Administração Pública é apenas complementar a lei, a Constituição Federal não lhe atribui competência para inovar na ordem jurídica.

O princípio da legalidade significa a sujeição e subordinação do comportamento às normas e prescrições editadas pelo Poder Legislativo. A atuação das pessoas está subordinada à lei. **A normatização do comportamento referente à liberdade está disciplinada por lei no sentido formal. As liberdades públicas estão garantidas pela supremacia da lei e pela reserva legal.** Elucida José Celso de Mello Filho com precisão (Constituição Federal Anotada, cit., p. 429): "**Qualquer comando estatal, ordenando prestação de ato ou abstenção de fato, importando comportamento positivo (ação) ou exigindo conduta negativa (abstenção), para ser juridicamente válido, há de emanar de regra legal**". E continua: "**Apenas a lei em sentido formal, portanto, pode impor às pessoas um dever de prestação ou de abstenção.** Normas infralegais, ainda que veiculadoras de regras gerais, pessoais e abstratas, não atendem às exigências constitucionais. *Os regulamentos autônomos, por incompatíveis com o sistema jurídico constitucional vigente no Brasil, não podem constringer as pessoas a fazerem ou a tolerarem que se faça alguma coisa. Toda a matéria referente à liberdade individual só pode ser normada por leis formais*". (Pinto Ferreira. Comentários à Constituição Brasileira, 1.º vol., Ed. Saraiva, 1989, p. 65/66).

A inconstitucionalidade do Decreto Estadual quando retira a autonomia municipal e interfere na competência própria do Município, ofende o princípio da legalidade.

Ademais, não é possível um mero ato administrativo proibir o exercício de atividade econômica lícita, tal qual a exercida pelo comércio de Cascavel.

Como se viu, não é permitido ao decreto usurpar competência do município:

O princípio é o de que o poder regulamentar consiste num poder administrativo no exercício de função normativa subordinada, qualquer que seja seu objeto. Significa dizer que se trata de poder limitado. Não é poder legislativo; não pode, pois, criar normatividade que inove a ordem jurídica. Seus limites naturais situam-se no âmbito da competência executiva e administrativa, onde se insere. **Ultrapassar esses limites importa em abuso de poder, em usurpação de competência**, tomando-se irrito o regulamento dele proveniente. A lição de Oswaldo Bandeira de Mello é lapidar quanto a isto: o "regulamento tem limites decorrentes do Direito positivo. Deve respeitar os textos constitucionais, a lei regulamentada, e a legislação em geral, e as fontes subsidiárias a que ela se reporta" (José Afonso da Silva. Curso de Direito Constitucional Positivo, 5.ª ed., Ed. RT, 1989, p. 367).

A conduta da Administração Pública Estadual, nesse caso, além de inconstitucional, acarreta grave restrição ao exercício livre de atividade lícita, sem amparo legal.

3. DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE

A medida postulada visa a inaplicabilidade do decreto no âmbito do município de Cascavel pela sua inconstitucionalidade, sem que se exija competência especial para seu julgamento. É o interesse da parte nos limites da lide proposta, face a violação do princípio da legalidade.

A melhor doutrina contempla a pretensão deduzida neste arrazoado:

a) só é exercitável à vista de caso concreto, de litígio posto em Juízo; b) o juiz singular poderá declarar a inconstitucionalidade de ato normativo ao solucionar o litígio entre as partes; c) não é declaração de inconstitucionalidade de lei em tese, mas de exigência imposta para a solução do caso concreto; d) a declaração, portanto, não é o objeto da lide, mas incidente, consequência. (Michel Temer, in José Afonso da Silva, Aplicabilidade das normas constitucionais, 3ª. Ed. São Paulo; Malheiros, 1998, p. 44).

Gilmar Ferreira Mendes escreve:

O controle de constitucionalidade concreto ou incidental, tal como desenvolvido no Direito brasileiro, é exercido por qualquer órgão judicial, no curso de processo de sua competência. A decisão, "que é não feita sobre o objeto principal da lide, mas sim sobre questão prévia, indispensável ao julgamento do mérito", tem o condão, apenas, de afastar a incidência da norma viciada. Daí recorrer-se à suspensão de execução pelo Senado de leis ou decretos declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal (CF 1967/1969, art. 42, inc. VII). A questão de constitucionalidade há de ser suscitada pelas partes ou pelo Ministério Público, podendo vir a ser reconhecida *ex officio* pelo juiz ou tribunal. Todavia, perante o tribunal, a declaração de inconstitucionalidade somente poderá ser pronunciada "pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do órgão especial", disciplinado no art. 144, inc. V da Constituição de 1967/1969. (Controle de Constitucionalidade, Ed. Saraiva, 1990, p. 201/202).

Refere-se, por conseguinte, a pretensão ao direito inequívoco de evidenciar a invalidade do ato praticado, por confronto com a norma constitucional.

4. DOS REQUISITOS PARA CONCESSÃO DA TUTELA CAUTELAR

Nos termos do artigo 300, do Código de Processo Civil, a tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo. Especificamente em relação à tutela de urgência cautelar em caráter antecedente, o artigo 305, do Código de Processo Civil, dispõe que a petição inicial indicará a lide e seu fundamento, a exposição sumária do direito que se objetiva assegurar e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

Passemos então à demonstração da presença dos requisitos legais para a concessão, *in limine*, da tutela de urgência cautelar em caráter antecedente que se requer com o presente petítório.

Por todo o exposto, resta claro que o mencionado decreto, ao estabelecer o fechamento do comércio em Cascavel, é de inequívoca inconstitucionalidade, eis que, ferindo o princípio da legalidade, usurpa a competência do município, razão pela qual, cabe ao Poder Judiciário estancar sua eficácia a fim de restabelecer o direito violado.

Cabe, ao caso, a concessão de tutela provisória de urgência, nos termos dos artigos 294 e 300, do Código de Processo Civil, uma vez que evidenciada a probabilidade do direito e o perigo ou risco ao resultado útil do processo.

Art. 294. A tutela provisória pode fundamentar-se em urgência ou evidência.

Parágrafo único. A tutela provisória de urgência, cautelar ou antecipada, pode ser concedida em caráter antecedente ou incidental.

Art. 300. **A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.**

§ 1º Para a concessão da tutela de urgência, o juiz pode, conforme o caso, exigir caução real ou fidejussória idônea para ressarcir os danos que a outra parte possa vir a sofrer, podendo a caução ser dispensada se a parte economicamente hipossuficiente não puder oferecê-la.

§ 2º A tutela de urgência pode ser concedida liminarmente ou após justificação prévia.

§ 3º A tutela de urgência de natureza antecipada não será concedida quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão.

Presente o *fumus boni iuris*, eis que é flagrante a inconstitucionalidade do decreto ao usurpar competência constitucional do município, ferindo o princípio da legalidade; bem como

presente o ***periculum in mora***, que se apresenta na necessidade em razão de a cidade estar em período de safra necessitando a abertura do comércio é de fundamental importância para dar suporte a safra e ao seu escoamento e a existência do art. 17 do Decreto que possibilita a prorrogação do decreto e manutenção do fechamento do comércio.

Não se deve esquecer que a economia faz parte da saúde e não pode ser negligenciada pelo Poder Público.

É o que dispõe a Lei Orgânica da Saúde, Lei Federal nº 8.080/90:

Art. 2º A saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício.

§ 1º O dever do Estado de garantir a saúde consiste na formulação e execução de políticas econômicas e sociais que visem à redução de riscos de doenças e de outros agravos e no estabelecimento de condições que assegurem acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 5º São objetivos do Sistema Único de Saúde SUS:

II - **a formulação de política de saúde destinada a promover, nos campos econômico e social**, a observância do disposto no § 1º do art. 2º desta lei;

III - a assistência às pessoas por intermédio de ações de promoção, proteção e recuperação da saúde, com a realização integrada das ações assistenciais e das atividades preventivas.

A excepcionalidade e gravidade do atual cenário preocupante de crise de saúde global e nacional já se **transforma também em severa crise econômica, situação que sobreveio de forma abrupta e inesperada**, não havendo mais razões para a permanência do fechamento do comércio, eis que se vivencia o verdadeiro caos à economia.

Nesse cenário de absoluta excepcionalidade, decorrente de força maior manifesta, é que o MUNICÍPIO DE CASCVEL vem buscar tutela jurisdicional cautelar para fazer valer sua autonomia municipal garantida na Constituição Federal.

O pedido principal objeto desta ação visa justamente o reconhecimento judicial da usurpação da competência do município e de sua autonomia por parte do Estado ao determinar, via decreto, o fechamento dos estabelecimentos comerciais no âmbito do município de Cascavel.

O § 1º, do art. 308, do Código de Processo Civil¹ possibilita que o pedido principal seja formulado conjuntamente com o pedido de tutela cautelar, consoante o Município de Cascavel, autor da ação, pelo que opta o ente municipal.

O pedido principal que aqui se formula, diante do fundamento jurídico já utilizado nesta ação, é no sentido de que **seja judicialmente reconhecida a autonomia municipal em determinar ou não o fechamento do comércio local, nos termos do inciso II, do art. 30, da Constituição Federal.**

Ante ao exposto, a procedência da ação se impõe para, declarar: *i)* a autonomia **municipal em determinar ou não o fechamento do comércio local, nos termos do inciso II, do art. 30, da Constituição Federal;** *ii)* conseqüentemente, seja judicialmente reconhecida a nulidade pela flagrante inconstitucionalidade do artigo 3º e de seus parágrafos 1º e 2º do Decreto Estadual nº 4942 *iii)* impedindo a aplicação de qualquer sanção por parte do Estado do Paraná.

5. DO REQUERIMENTO

Ante ao exposto, requer-se:

a) Demonstrada a probabilidade do direito e o risco de grave dano à população de Cascavel, **a concessão de tutela cautelar de urgência**, liminarmente, para reconhecer a autonomia municipal em determinar ou não o fechamento do comércio local, nos termos do inciso II, do art. 30, da Constituição Federal; impedindo que o Estado do Paraná aplique qualquer sanção nos estabelecimentos descritos no artigo 3º e de seus parágrafos 1º e 2º do Decreto Estadual nº 4.942;

b) Após a concessão liminar da tutela cautelar, seja o réu citado, no prazo de 15 (quinze dias) dias, querendo, apresentem contestação, sob pena de revelia e confissão;

c) contestada ou não a ação, seja a presente ação julgada totalmente PROCEDENTE, de modo que se reconheça e declare *i)* a autonomia **municipal em determinar ou não o fechamento do comércio local, nos termos do inciso II, do art. 30, da Constituição Federal;** *ii)* conseqüentemente, seja judicialmente reconhecida a nulidade pela flagrante

¹ Art. 308. Efetivada a tutela cautelar, o pedido principal terá de ser formulado pelo autor no prazo de 30 (trinta) dias, caso em que será apresentado nos mesmos autos em que deduzido o pedido de tutela cautelar, não dependendo do adiantamento de novas custas processuais.

§ 1º O pedido principal pode ser formulado conjuntamente com o pedido de tutela cautelar.

inconstitucionalidade do artigo 3º e de seus parágrafos 1º e 2º do Decreto Estadual nº 4942, condenando a ré ao pagamento das custas processuais e honorários advocatícios;

d) a produção de todas as provas admitidas em direito;

Dá-se a presente o valor de R\$ 65.000,00 (sessenta e cinco mil reais).

Termos em que,

Pede e espera deferimento.

Cascavel, 10 de julho de 2020.

Luciano Braga Côrtes

Procurador Geral

OAB/PR 16.726