



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

**PROCEDIMENTO COMUM CÍVEL Nº 0020708-10.2020.8.27.2729/TO**

**AUTOR:** ASSOCIACAO COMERCIAL E INDUSTRIAL DE PALMAS

**RÉU:** MUNICIPIO DE PALMAS

**DESPACHO/DECISÃO**

Trata-se de AÇÃO DECLARATÓRIA DE NULIDADE DE ATO ADMINISTRATIVO COM PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA, ajuizada por ASSOCIAÇÃO COMERCIAL E INDUSTRIAL DE PALMAS/TO – ACIPA em face do MUNICÍPIO DE PALMAS, aduzindo, em apertado resumo:

1. Contextualiza a autora que em razão da multiplicação de casos da Covid-19 no mundo, doença causada pelo novo coronavírus, a Organização Mundial de Saúde – OMS declarou em 11/03/2020 a existência de uma pandemia;
2. Narra que em virtude desta situação o Governo Federal Brasileiro promulgou em 06/02/2020 a Lei Federal nº 13.979/2020, estabelecendo medidas a serem adotadas para o combate ao coronavírus, dentre elas, a possibilidade de determinação de isolamento e de quarentena (art. 3º, incisos I e II, da Lei nº. 13.979/2020);
3. Explica que posteriormente em 20/03/2020, o Decreto Federal nº 10.282/2020, veio regulamentar a supramencionada, dispondo, nos termos do art. 3º, que as medidas de combate à pandemia deveriam resguardar as atividades essenciais às necessidades dos cidadãos. Incluindo dentre essas atividades, a produção e distribuição de alimentos e bebidas e da indústria de alimentação animal, bem como a disponibilização de insumos para essa atividade;
4. Esclarece que no âmbito municipal a Prefeitura de Palmas editou o Decreto Municipal nº 1856, de 14/03/2020, declarando situação de emergência em saúde pública dispondo a suspensão das atividades nas distribuidoras de bebidas que mantinham venda a varejo em balcão, lojas de conveniência, etc, buscando evitar assim aglomerações;
5. Argumenta que como principal medida à contenção da transmissão, os Estados e Municípios têm proibido qualquer evento apto a ensejar a aglomeração de pessoas e recomendando o fechamento de ambientes, determinando a adoção de medidas de higienização e uso obrigatório de máscaras e álcool em gel no comércio em geral, atendendo recomendações da sociedade médica/científica de combate à pandemia, tentando, ao máximo, não atingir tão drasticamente a ordem econômica;
6. Contudo informa que no dia 15/05/2020, o Município de Palmas-TO publicou o Decreto nº 1896, determinando nos termos de seu art. 1º, inciso II, a “proibição da comercialização de bebidas alcoólicas em todos e quaisquer estabelecimentos varejistas, atacadistas, distribuidores e fabricantes, para pessoas físicas e jurídicas”;
7. Argui que a proibição da venda de bebidas alcoólicas ora adotada carece de demonstração técnico-científica que assegure de forma cabal que essa medida seja, no atual cenário, adequada para o enfrentamento da pandemia, faltando ao município



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

demonstrar a sustentação técnica do seus atos o fazendo neste caso de forma deliberada;

8. Destacar que a referida proibição sequer se encontra no âmbito da competência municipal, já que, muito embora o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a ADI 6341, no dia 15/04/2020, tenha definido que as medidas adotadas pelo Governo Federal para o enfrentamento do coronavírus não afastam a “competência concorrente” nem a tomada de providências normativas e administrativas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, determinando que todos têm competência concorrente para legislar sobre saúde pública, não faz parte da competência concorrente legislar sobre o consumo e venda de bebidas, alcóolicas ou não, sendo esta privativa dos Estados e da União;
9. Conclui esclarecendo que as empresas a si associadas têm tomado os cuidados para evitar a proliferação da Covid-19 (orientação de distanciamento em filas, atendimento na parte externa da empresa, uso de máscaras pelos funcionários e álcool em gel por estes e pelos consumidores, etc.), porém, de modo contrário, o ato normativo põe em sério risco o comércio local, em especial àquelas microempresas que se sustentam unicamente da venda de bebidas em Palmas.

Do pedido:

1. Conceda liminarmente tutela de urgência antecipada *in alidita altera pars* para determinar a suspensão dos efeitos do inciso III art. 1º do Decreto Municipal nº 1896, de 15/05/2020, diante da ausência de comprovação técnico-científica que assegure de forma cabal que a proibição da venda de bebida alcoólica seja a mais adequada para enfrentamento da pandemia em Palmas – TO, bem como sua evidente inconstitucionalidade, pois o município não possui competência para legislar sobre consumo;

É o breve relato.

## II – FUNDAMENTO

Para concessão de tutela de urgência, o art. 300 do CPC estabelece que esta “será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo”.

Os parágrafos 2º e 3º do mesmo preceptivo legal enunciam, por seu turno, que "a tutela de urgência pode ser concedida liminarmente ou após justificativa prévia" e que "a tutela de urgência de natureza antecipada não será concedida quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão".

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.

Segundo Alexandre Flexa<sup>1</sup>, o *fumus boni iuris* é representado pela necessidade da exposição da lide e do direito que se busca realizar. O legislador não mais exige a prova inequívoca da verossimilhança da alegação, pois se contenta com a mera exposição do direito material da parte. O *periculum in mora* é representado pelo perigo de dano ou do risco ao resultado útil do processo. O legislador não mais exige a demonstração de que o dano é irreparável ou de difícil e incerta reparação.



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

Portanto, a regra em comento pressupõe a probabilidade de que os fatos alegados são verdadeiros (*fumus boni iuris*) e a possibilidade de perigo de dano (*periculum in mora*) em decorrência da demora na provisão judicial.

No caso, o *periculum in mora* é patente, haja vista o pedido de urgência pautar-se em risco à “saúde” financeira dos representados pela autora.

Passo, portanto, a analisar o *fumus boni iuris*.

Como se sabe, o artigo 23, inciso II, da Constituição Federal, disciplina ser competência comum da União, Estados e Municípios cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência. Portanto, todos os entes federativos possuem competência para assegurar plenitude da saúde pública, inclusive no tocante aos serviços de vigilância sanitária. Tratando-se de competência comum, portanto, aglutinadora e inclusiva, participam todos os entes federativos da responsabilidade administrativa.

E nesse aspecto, trazendo fundamentos a respeito das competências comum e concorrentes, material e legislativa, inseridas nos artigos 23 e 24 da Constituição Federal, decidiu o Supremo Tribunal Federal:

Porque o federalismo é um instrumento de descentralização política que visa realizar direitos fundamentais, se a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma adequada, necessária e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detêm os entes menores (*clear statement rule*), é possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente menor. Na ausência de norma federal que, de forma nítida (*clear statement rule*), retire a presunção de que gozam os entes menores para, nos assuntos de interesse comum e concorrente, exercerem plenamente sua autonomia, detêm Estados e Municípios, nos seus respectivos âmbitos de atuação, competência normativa.

Importante ressaltar que, normas excepcionais foram expedidas para conter a disseminação da COVID-19. A Administração Pública passa pelo desafio de se moldar ante as demandas decorrentes da pandemia, devendo contudo sempre optar pela medida que atenda de maneira mais eficiente o interesse público neste momento extraordinário. Sem se olvidar de que as soluções devem visar prioritariamente a proteção a saúde pública resguardando as regras jurídicas que estruturam sua atuação e seu limites.

As definições estabelecidas pelo artigo 1 do Regulamento Sanitário Internacional, constante do anexo ao Decreto nº 10.212, de 30 de janeiro de 2020, aplicam-se ao disposto nesta Lei, no que couber.

Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, poderão ser adotadas, entre outras, as seguintes medidas:

I - isolamento;

I - quarentena;

III - determinação de realização compulsória de: a) exames médicos; b) testes laboratoriais; c) coleta de amostras clínicas; d) vacinação e outras medidas profiláticas; ou e) tratamentos médicos específicos;

IV - estudo ou investigação epidemiológica;

V - exumação, necropsia, cremação e manejo de cadáver;



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

VI - restrição excepcional e temporária de entrada e saída do País, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), por rodovias, portos ou aeroportos;

VII - requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas, hipótese em que será garantido o pagamento posterior de indenização justa; e

VIII - autorização excepcional e temporária para a importação de produtos sujeitos à vigilância sanitária sem registro na Anvisa, desde que: a) registrados por autoridade sanitária estrangeira; e b) previstos em ato do Ministério da Saúde.

§ 1º As medidas previstas neste artigo somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde e deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública.

O ato administrativo deve ser transparente e possuir motivação complexa e contundente apta a suportar o grau de relevância que enseja na vida de seus administrados. Demonstrando suporte fático, que o autorize ou determine principalmente quando interfere diretamente no mercado, sempre com cautela sob pena de afronta a direitos individuais. No momento atual se espera que as ações tomadas sejam, minimamente planejadas, baseadas em parâmetros técnicos e científicos que possam conter os efeitos da pandemia diariamente, sob pena de colapso não apenas do sistema de saúde, mas da economia, e do funcionamento da máquina pública.

Não se olvida aqui do poder discricionário conferido ao gestor administrador, no regular exercício do juízo de conveniência e oportunidade na prática de seus atos. No entanto, não se pode olvidar de que este ato, ainda assim, deve ser o quanto possível motivado. É sempre bom lembrar que o ato discricionário não se confunde com o arbitrário. A lição é de Hely Lopes Meirelles no Direito administrativo brasileiro, 27. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2002, p. 149:

"Motivo. O motivo ou causa é a situação de direito ou de fato que determina ou autoriza a realização do ato administrativo. O motivo, como elemento integrante da perfeição do ato, pode vir expresso em lei como pode ser deixado ao critério do administrador. No primeiro caso, será um elemento vinculado; no segundo, discricionário, quanto à sua existência e valoração. (...) Portanto, na atuação vinculada ou na discricionária, o agente da administração, ao praticar o ato, fica na obrigação de justificar a existência do motivo, sem o quê o ato será inválido ou, pelo menos, invalidável, por ausência da motivação."

De acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS), governos e empresas deveriam reduzir, **não proibir**, a venda de bebidas alcoólicas durante a quarentena pelo coronavírus. A organização também entendeu como necessário que os órgãos de cada país reforcem os regulamentos tradicionais de segurança, como a idade mínima para consumo e a proibição de publicidade de bebidas com álcool. É dever do gestor buscar a solução mais eficiente ponderando todos os aspectos da crise do coronavírus inclusive a sua capacidade de destruição econômica sob risco da medida acarretar em impactos severos sobre o bem estar da população em geral.

Por fim, nesta fase de cognição sumária, **não vislumbro base técnico científica capaz de autorizar a municipalidade a edição do Decreto nº 1896, proibindo a comercialização de bebidas alcoólicas em todos e quaisquer estabelecimentos varejistas, atacadistas, distribuidores e fabricantes**, para pessoas físicas e jurídicas.

Assim, entendo que o Município de Palmas ao editar o inciso III do art. 1º do Decreto Municipal nº 1896, de 15/05/2020, **o fez sem nenhuma justificativa plausível, tendo em vista que referido decreto é um ato motivado.**



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

A motivação é a explicitação do motivo, a exposição dos fundamentos que ensejaram a prática do ato. Num Estado democrático de direito, a exposição de motivos do ato - que deve ser suficiente, prévia ou contemporânea à sua expedição - revela-se importante instrumento de combate à ocultação de eventuais abusos, favorecimento e arbitrariedades eventualmente praticadas pela Administração.

Cabe salientar que, no caso em foco, impõe-se ao poder público o dever e a obrigação inarredável de proteção e preservação coletiva da vida, tendo em tratar-se do maior e mais precioso bem e patrimônio do ser humano. No entanto, essa proteção deve sempre vir devidamente motivada.

Com efeito, diante do contexto apresentado, é prudente deferir a liminar requerida para determinar a suspensão dos efeitos do inciso III do art. 1º do Decreto Municipal nº 1896, de 15/05/2020, diante da ausência de comprovação técnico-científica que assegure de forma cabal que a venda de bebida alcoólica seja a mais adequada para enfrentamento da pandemia em Palmas – TO.

III - DECIDO

Ante essas considerações, **DEFIRO** a tutela de urgência requestada na inicial, **a fim de suspender os efeitos do inciso III do art. 1º do Decreto Municipal nº 1896, de 15/05/2020.**

Intime-se pessoalmente o Município para adotar as providências necessárias ao cumprimento desta decisão no prazo de 48 horas a contar da notificação.

CITE-SE o município de Palmas para os termos da ação em epígrafe, ficando advertida(o) do prazo de 30 (trinta) dias para apresentar a defesa, sob pena de serem presumidos como verdadeiros os fatos articulados na inicial, nos termos do artigo 344 do Código de Processo Civil.

Após resposta, ouça-se a parte autora para que se manifeste sobre a contestação no prazo de 15 dias.

Em seguida, dê-se vista ao representante do Ministério Público para parecer.

Depois, conclusivo para saneamento ou julgamento antecipado.

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.

Intimem-se. Cumpra-se.

Está decisão servirá como MANDADO.

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 **666144v50** e do código CRC **ed17ba92**.

Informações adicionais da assinatura:  
Signatário (a): RONICLAY ALVES DE MORAIS  
Data e Hora: 18/5/2020, às 21:33:42



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

0020708-10.2020.8.27.2729

666144 .V50