

**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**5ª Vara Cível da Comarca de São Leopoldo**

Av. Unisinos, 99 - Bairro: São João Batista - CEP: 93022414 - Fone: (51) 3590-1299

**TUTELA ANTECIPADA ANTECEDENTE Nº 5003613-81.2020.8.21.0033/RS**

**REQUERENTE:** SINDICATO DO COMERCIO VAREJISTA DE SÃO LEOPOLDO

**REQUERIDO:** ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

## **DESPACHO/DECISÃO**

Trata-se de ação de tutela antecipada requerida em caráter antecedente, ajuizada por **SINDICATO DO COMÉRCIO VAREJISTA DE SÃO LEOPOLDO** em desfavor do **ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**. Narra, em breve síntese, que é entidade sindical representante de mais de 2.700 empresas varejistas nesta cidade, que, por sua vez, geram por volta de 6.000 empregos, sendo que estes estão sofrendo severa afetação por conta da pandemia mundial gerada pelo novo Coronavírus, doença altamente contagiosa que exige uma série de medidas restritivas para frear o seu alastramento, tais como cuidados com higiene pessoal e, principalmente, distanciamento social, que pressupõe, logicamente, o fechamento de estabelecimentos comerciais e demais locais que tenham o condão de gerar tumulto ou aglomeração de pessoas. Tal afetação advém, conforme narra a autora, do Decreto Estadual n.º 55.184/2020, que reitera a declaração de calamidade pública no Estado do Rio Grande do Sul, e prorroga, até 30 de abril deste ano, a determinação de fechamento dos estabelecimentos comerciais, facultada à autoridade local determinar o fechamento, ou não, da rede de comércio daquele município em específico, com exceção aos situados nas Regiões Metropolitanas de Proto Alegre e da Serra Gaúcha. Asseverou que tal regra de exceção imposta pelo Estado Gaúcho se dá de forma absolutamente arbitrária e sem qualquer rigor técnico, sobretudo porque desobedece as novas recomendações do Ministério da Saúde, sendo descabido, no ensejo, a diferenciação de tratamento assentada no Decreto referido. Declarou que é cabível demanda desta natureza, uma vez que a urgência é contemporânea ao ajuizamento da ação, e justifica-se pela prejudicialidade do Decreto n.º 55.184/2020 do Governo do Estado às milhares de empresas das quais o autor representa, na medida que estão com as suas atividades paradas. Deliberou acerca dos parâmetros técnicos utilizados na adoção das medidas restritivas de combate à pandemia do Coronavírus, e anotou que diversas discussões como a presente já chegaram no Supremo Tribunal Federal, que tem ditado parâmetros legais na adoção das medidas de restrição ao livre comércio e circulação de pessoas. No mesmo bojo, acenou com o julgamento da Medida Cautelar da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 6.341, realizado no dia 15/04/2020, que entendeu pela concorrência entre a União, Estados e Municípios para legislarem sobre a matéria, sendo, portanto, atribuição dos entes federativos a edição de decretos para regulamentar as medidas de saúde a serem tomadas. Colacionou, no corpo da exordial, textos legais e entendimentos que convergem com a sua pretensão, inclusive reiterando a falta de coerência nas ações do Estado do Rio Grande do Sul para lidar com a

pandemia, apontando contrariedade à determinações dos órgãos de saúde. Discorreu que não há razão aparente para a manutenção da proibição da abertura dos estabelecimentos comerciais na região metropolitana de Porto Alegre, sobretudo porque a pandemia, por si só, não impactou mais de 50% da capacidade do sistema de saúde de Porto Alegre, considerando a baixa taxa de ocupação de leitos de UTI. Saliou que, na região do Vale dos Sinos, a incidência da COVID-19 é menor em relação às outras cidades que tem permissão para determinar a reabertura dos comércios, à exemplo dos Municípios de Caxias do Sul e Bagé. Por fim, requereu a concessão da tutela antecipada para que, nos termos do artigo 303 do Código de Processo Civil, seja autorizada a abertura dos estabelecimentos comerciais no Município de São Leopoldo, atendidas as normativas de prevenção expedidas pelas autoridades pertinentes. Juntou procuração e documentos.

Recolhidas as custas de distribuição, vieram os autos conclusos para decisão.

Era o necessário a ser relatado.

### **Fundamento e decido.**

De acordo com a redação do art. 300, *caput*, do CPC/2015, para a concessão da tutela de urgência mostra-se necessária a presença dos seguintes pressupostos: ***a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.***

Sobre a matéria, Fredie Didier Jr., Paula Sarno Braga e Rafael Alexandre de Oliveira (*in* Curso de Direito Processual Civil, v. 2, Editora Juspodivm, Salvador - Bahia, 2016, p. 608), asseveram que:

*A **probabilidade do direito** a ser provisoriamente satisfeito/realizado ou acautelado é a plausibilidade de existência desse mesmo direito. O bem conhecido *fumus boni iuris* (ou *fumaça do bom direito*).*

*O magistrado precisa avaliar se há “elementos que evidenciem” a probabilidade de ter acontecido o que foi narrado e quais as chances de êxito do demandante (art. 300, CPC).*

*Inicialmente, é necessária a verossimilhança fática, com a **constatação de que há um considerável grau de plausibilidade em torno da narrativa dos fatos trazida pelo autor.** É preciso que se visualize, nessa narrativa, uma verdade provável sobre os fatos, independentemente da produção de prova.*

[...]

*A tutela provisória de urgência pressupõe, também, a existência de elementos que evidenciem o **perigo que a demora** no oferecimento da prestação jurisdicional (*periculum in mora*) representa para a efetivação da jurisdição e a eficaz realização do direito.*

*O perigo da demora é definido pelo legislador como o perigo que a demora processual representa de 'dano ao resultado útil do processo' (art. 300, CPC).*

[...]

*Importante é registrar que o que justifica a tutela provisória de urgência é aquele **perigo de dano**: i) concreto (certo) e, não, hipotético ou eventual, decorrente de mero temor subjetivo da parte; ii) atual, que está na iminência de ocorrer, ou esteja acontecendo e, enfim, iii) grave, que seja de grande ou média intensidade e tenha aptidão para prejudicar ou impedir a fruição do direito.*

Pois bem!

O elemento cerne desta demanda cinge-se na (**im**)possibilidade de determinar a abertura dos estabelecimentos comerciais assentados na região metropolitana de Porto Alegre, haja vista a edição do Decreto Estadual n.º 55.184/2020, que reiterou a declaração de calamidade pública no Estado do Rio Grande do Sul, e prorrogou, até 30 de abril deste ano, a determinação de fechamento dos estabelecimentos comerciais, facultado à autoridade local determinar a abertura, ou não, da rede de comércio do município respectivo, com exceção aos situados nas Regiões Metropolitanas de Porto Alegre.

Há de se ressaltar, de pronto, que o ajuizamento desta demanda se dá em função do novo Coronavírus (COVID-19), cuja capacidade de contaminação exigiu, por parte da Organização Mundial da Saúde (OMS), a declaração de pandemia, classificação que obriga os países a tomarem atitudes preventivas para frear a sua célere propagação. Como consequência do alto nível de contágio do vírus, facilmente transmissível de uma pessoa à outra, os Estados e Municípios vem apresentando projetos e editando decretos para evitar aglomerações sociais, determinando, por exemplo, o fechamento de restaurantes, bares, academias, quadras esportivas, teatros, centros comerciais, casas noturnas e cinemas.

No dia 1º de abril do corrente ano, o Governo do Estado do Rio Grande do Sul editou o Decreto n.º 55.154, que reitera a declaração de estado de calamidade pública em todo o território do Rio Grande do Sul para fins de prevenção e de enfrentamento à pandemia gerada pelo COVID-19 (Coronavírus), fazendo constar, em seu artigo 5º, que trata do fechamento excepcional e temporário dos estabelecimentos comerciais, o seguinte:

*Art. 5º **Fica proibida**, diante das evidências científicas e análises sobre as informações estratégicas em saúde, observado o indispensável à promoção e à preservação da saúde pública, para fins de prevenção e de enfrentamento à epidemia causada pelo COVID-19 (novo Coronavírus), com fundamento no art. 3º da Lei Federal n.º 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, **a abertura para atendimento ao público, em caráter excepcional e temporário, dos estabelecimentos comerciais situados no território do Estado do Rio Grande do Sul.***

*§ 1º **Consideram-se estabelecimentos comerciais para os fins do disposto no “caput” todo e qualquer empreendimento mercantil dedicado ao comércio ou à prestação de serviços, tais***

*como lojas, centros comerciais, teatros, cinemas, casas de espetáculos, dentre outros, que impliquem atendimento ao público, em especial, mas não só, os com grande afluxo de pessoas. § 2º Não se aplica o disposto no “caput” às seguintes hipóteses:*

*I – à abertura de estabelecimentos que desempenhem atividades consideradas essenciais conforme o estabelecido no art. 17 deste Decreto, cujo fechamento fica vedado;*

*II – à abertura de estabelecimentos para o desempenho de atividades estritamente de teleentregas e “take-away”, vedada, em qualquer caso, a aglomeração de pessoas;*

*III – aos estabelecimentos industriais de qualquer tipo, inclusive da construção civil, vedado, em qualquer caso, o atendimento ao público que importe aglomeração ou grande fluxo de clientes.*

*IV – aos estabelecimentos comerciais que forneçam insumos às atividades essenciais ou à indústria, inclusive a da construção civil, vedado, em qualquer caso, o atendimento ao público que importe aglomeração ou grande fluxo de clientes;*

*V – aos estabelecimentos de prestação de serviços, ainda que não essenciais, que não atendam ao público. (sem grifo no original)*

Além das outras providências tomadas para a contenção do alastramento do vírus que assola a sociedade gaúcha, e não só ela, o referido decreto, ao ratificar o estado de calamidade pública, transparece a gravidade das circunstâncias hodiernas, e da premente necessidade de distanciamento social e prevenção coletiva em prol do bem comum, em consonância com o Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo novo Coronavírus apresentado pelo Ministério da Saúde.

Noutra senda, a reivindicação do autor não é fato novo no país, visto que, conforme amplamente divulgado pelos veículos de comunicação social, ocorre, no Brasil, diversas manifestações de comerciantes e empresários que restaram impedidos, em vista das determinações estaduais e municipais, de exercerem as suas atividades laborais no período da pandemia, excepcionando-se aqueles que prestam serviços essenciais à sociedade, conforme estabelecido no artigo 17 do Decreto supracitado.

No ensejo, o Supremo Tribunal Federal, no exercício das suas atribuições, concedeu medida cautelar no âmbito das arguições de descumprimento de preceito fundamental (ADPFs) tombadas sob os nº 668 e 669, para vedar a contratação e veiculação de campanha publicitária, pela União, que induza a população a retomar as suas atividades laborais, a qual possui o condão de transmitir a impressão de que a pandemia provocada pelo Coronavirus é inofensiva, sem apresentar grave ameaça à saúde da população brasileira.

Na decisão, o Relator e ilustre Ministro Roberto Barroso, considerou que a campanha publicitária incitada pelo Governo Federal viola os artigos arts. 5º, XIV e

XXXIII; 37, caput e §1º; 196; 220, caput e §1º da Constituição Federal, e fez constar que não se pode ignorar *o reconhecimento técnico-científico, por parte das principais autoridades mundiais e nacionais, sobre a gravidade da pandemia e a imprescindibilidade de medidas de redução da circulação social, sob pena de se colocar em risco a saúde e a vida da população.*

Neste liame, transcrevo, por pertinente, trecho notório da decisão proferida no dia 31 de março de 2020 pelo Eminentíssimo Ministro:

*É fato público e notório que o mundo enfrenta uma pandemia de proporções inéditas, que tem levado a milhares de infectados e de mortos, ao fechamento de fronteiras, à decretação de medidas de quarentena, de isolamento social, ao colapso dos mais estruturados sistemas de saúde das nações mais desenvolvidas e preparadas para enfrentar um quadro dessa ordem. **A situação é gravíssima e não há qualquer dúvida de que a infecção por COVID-19 representa uma ameaça à saúde e à vida da população.** Nessa linha, dados disponibilizados em 30.03.2020 registravam: 82447 casos de contágio confirmados e 3.310 mortes na China; 97689 casos confirmados e 10781 mortes na Itália; 78.797 casos confirmados e 6.528 mortes na Espanha; 122.653 casos confirmados e 2.112 mortes nos Estados Unidos da América (EUA). No Brasil, onde o contágio foi posterior e acaba de começar a evoluir, tais dados indicavam 3.904 infectados e 114 mortes.*

[...]

*10. A experiência dos demais países no combate ao COVID tem demonstrado que boa parte da população terá contato com o vírus, mas que **é preciso tomar medidas sanitárias que reduzam a velocidade de contágio para que os sistemas de saúde possam fazer face ao número de infectados e, assim, evitar mortes desnecessárias. Sem a adoção de tais medidas, o contágio de grande parcela da população ocorre simultaneamente, e o sistema de saúde não é capaz de socorrer um quantitativo tão grande de pessoas.** Entre as medidas de redução da velocidade de contágio estão justamente aquelas que determinam o fechamento de escolas, comércio, evitam aglomerações, reduzem a movimentação de pessoas e prescrevem o distanciamento social. A necessidade de tais medidas constitui opinião unânime da comunidade científica sobre o tema, conforme manifestações da Organização Mundial de Saúde, do Ministério da Saúde, do Conselho Federal de Medicina e da Sociedade Brasileira de Infectologia. (grifo nosso)*

No trecho postremo, trazendo-o para o contexto municipal e sua conjuntura sanitária, há de ser mencionada as condições limitadas da Fundação Hospital Centenário, que atende, como único hospital público, uma população estimada em 236.835 munícipes, enfrentando escassez de leitos em um cenário comum de atendimentos médicos diários. Em circunstâncias emergenciais de pandemia, não seria capaz de socorrer uma demanda grande de pessoas necessitadas de cuidados de forma simultânea, culminando em um colapso do sistema de saúde num curto espaço de tempo, adversidade que causaria pânico e desordem social àqueles que não puderem se valer do serviço hospitalar pela ausência de vagas.

A indignação do autor, embora esteja preponderantemente pautada na diferenciação de tratamento, por parte do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, da região metropolitana de Porto Alegre em relação às demais, com respaldo legal no Decreto Estadual n.º 55.184/2020, entendo que tal sistemática de prevenção adotada pelo Governador do Estado não é aleatória, e encontra guarida em estudos científicos que evidenciam maior probabilidade de contágio pelo vírus em regiões de grande circulação social, sobretudo nos entornos da capital, que conta com mais de 4.300.000 (quatro milhões e trezentos mil) habitantes, segundo estimativas do IBGE para o ano de 2018, sendo a região mais densamente povoada do Rio Grande do Sul.

Nesse ponto, há de se ressaltar que jamais se poderá medir, após a sua realização, o quão eficaz foi a medida preventiva adotada pelo Estado, mormente porque não há como se ter conhecimento do nível de contágio que o vírus alcançaria acaso não fosse instaurado na capital este cenário de restrições comerciais e de circulação. O que se tem, hodiernamente, como bem apontado na exordial pelo requerente, é um índice relativamente baixo de contaminação na região metropolitana de Porto Alegre, nitidamente em razão das políticas de isolamento das quais o autor pede o relaxamento.

Evidente que não é de se negar o papel fundamental das empresas varejistas na economia e na vida cotidiana das pessoas, sobretudo por serem importantes provedoras de recursos para a subsistência da população, contudo, nos moldes dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, entendo que relaxar as medidas preventivas adotadas pelo Governo Gaúcho, neste momento da pandemia, seria comprometer todo o trabalho até aqui idealizado e efetivado, desmerecendo, inclusive, o esforço daqueles que respeitam as determinações de isolamento (no limite da sua possibilidade) e são comprometidos com o bem comum.

Ante o exposto, **INDEFIRO** a medida liminar.

No caso dos autos, a parte autora **não manifestou**, na inicial, **expresso interesse na realização de audiência de conciliação** (§§ 4º, I, e 5º do art. 334 do CPC), razão pela qual, visando melhor aproveitamento da pauta, postergo o agendamento da audiência de conciliação à manifestação do réu, que, em havendo interesse em compor a lide, deverá deixar consignado na contestação.

Destarte, **cite-se a parte ré** para, querendo, apresentar contestação e no prazo de 15 dias, contados da juntada do mandado ou aviso de recebimento da carta aos autos (art. 231, I e II, do CPC), expressamente se manifestar acerca de eventual desinteresse na realização de audiência prévia (§ 4º, I, do art. 334 do CPC).

Do mandado também deverá constar a advertência à parte ré de que, se não oferecida contestação, no prazo legal, será considerada revel, presumindo-se verdadeiros os fatos afirmados na inicial, cuja cópia integral deverá instruir o mandado.

Intimem-se.

Diligências Legais.

---

Documento assinado eletronicamente por **ROSALI TEREZINHA CHIAMENTI LIBARDI, Juíza de Direito**, em 27/4/2020, às 16:6:35, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006. A autenticidade do documento pode ser conferida no site [https://eproc1g.tjrs.jus.br/eproc/externo\\_controlador.php?acao=consulta\\_autenticidade\\_documentos](https://eproc1g.tjrs.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=consulta_autenticidade_documentos), informando o código verificador **10001994930v22** e o código CRC **58468991**.

---

1. População estimada pelo IBGE no ano de 2019. <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/sao-leopoldo/panorama>. Acesso em 26.04.2020.

2. Estimativas da população residente no Brasil e unidades da Federação com data de referência em 1 de julho de 2018 (PDF). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 1 de julho de 2018. Acesso em 26.04.2020.