



Tribunal de Justiça de Pernambuco
Poder Judiciário
3º Gabinete do Órgão Especial

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 0005718-95.2020.8.17.9000

IMPETRANTE: PRIMEIRA IGREJA PRESBITERIANA DO RECIFE

IMPETRADO: GOVERNADOR PAULO HENRIQUE SARAIVA CAMARA, ESTADO DE PERNAMBUCO

RELATOR: DESEMBARGADOR BARTOLOMEU BUENO

DECISÃO INTERLOCUTÓRIA/OFÍCIO Nº 21/2020 - GDBB

Trata-se de mandado de segurança impetrado pela Primeira Igreja Presbiteriana do Recife em face do Decreto Estadual nº 49.017/2020, ato do Governador do Estado de Pernambuco.

O Decreto Estadual nº 49.017, de 11/05/2020 (Id. 10760448), intensifica as medidas restritivas, em caráter excepcional e temporário, voltadas a contenção da curva de disseminação da COVID-19. Entre as medidas elencadas, destacam-se a determinação do uso obrigatório de máscaras (art. 2º) e restrição de circulação de pessoas e veículos nos municípios de Recife, Olinda, Camaragibe, São Lourenço da Mata e Jaboatão dos Guararapes (art. 3º).

A impetrante, em sua petição inicial, narra que vem adotando todas as orientações das autoridades públicas, inclusive, desde o Decreto nº 48.882/2020, suspendeu a realização dos cultos presenciais, os quais foram substituídos por transmissões online, ao vivo, pelo canal do Youtube da igreja. Aduz ainda que as gravações dos cultos online precisam ser realizadas na sede da instituição, em razão da estrutura de captação de som e imagem e da qualidade da internet ali instalada, mas sempre observando as regras sanitárias de prevenção, como a limitação da presença de, no máximo, 10 pessoas no ambiente.

Todavia, com a vigência, a partir do dia 16/05/2020, das novas regras do Decreto Estadual nº 49.017/2020, a impetrante afirma que estaria impedida de realizar as transmissões online, já que, como sua atividade não é classificada como essencial, nos termos do referido Decreto, os profissionais e voluntários, incluindo o pastor da igreja, ficariam impossibilitados de se deslocar à sede da igreja.

Assim, argumenta que o Decreto estadual, ao restringir a circulação de pessoas, acaba por obstar diretamente a transmissão online dos cultos, o que viola a liberdade religiosa, consagrada pela Constituição Federal, em seu art. 5º, inciso VI, e pelo art. 18 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, além de afrontar

as diretrizes do Decreto Federal nº 10.282/2020 e a decisão proferida, pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Medida Cautelar da ADI 6341.

A autora também questiona a imposição de rodízio de veículos, pois, ainda que a atividade de transmissão dos cultos fosse considerada essencial, as pessoas envolvidas na realização da gravação não poderiam se deslocar regularmente em seus veículos, tendo que se submeter ao uso de transporte coletivo, nos dias não coincidentes com o final par ou ímpar das placas, expondo-se a um risco maior de contágio do COVID-19. Nessa senda, requer que os membros envolvidos na gravação e transmissão sejam autorizados a circular com seus veículos, excluindo-os do rodízio, comprometendo-se tais pessoas a portar a documentação necessária para comprovar a finalidade do trajeto.

Após a explanação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, a impetrante pede a concessão de liminar para que seja determinado ao Governador e às autoridades a ele subordinadas que, de maneira alguma, obstem a circulação das pessoas responsáveis pela realização das transmissões dos cultos da impetrante, tampouco as submetam ao rodízio de veículos, autorizando a continuação das transmissões ao vivo dos cultos diretamente da igreja, garantindo-lhe o exercício da liberdade religiosa. No mérito, pleiteiam a confirmação da ordem judicial liminar em caráter definitivo.

Esta relatoria proferiu despacho (Id. 10787864) para a Primeira Igreja Presbiteriana do Recife, ora impetrante, no prazo de 5 dias, responder se ainda possuía interesse em prosseguir com a presente ação, em razão da publicação do Decreto nº 49.024/2020, o qual alterou o Decreto nº 49.017/2020.

A impetrante apresentou petição (Id. 10788925) que, não obstante o novo Decreto ter incluído a atividade de gravação e transmissão de cultos na igreja como essencial, não excluiu as pessoas envolvidas nessa atividade do rodízio de veículos, de modo que ainda subsiste parte do objeto da ação mandamental. Ao final, requereu a apreciação, com urgência, do pedido liminar.

É o relatório. Decido.

A presente decisão se restringe a análise do pedido liminar realizado pela impetrante, de modo a avaliar, de modo perfunctório, com cognição sumária, se estão presentes, cumulativamente, os requisitos exigidos pelo art. 7º, inciso III, da Lei 12.106/2009, quais sejam: fundamento relevante e risco de ineficácia da medida se deferida somente no momento julgamento do mérito da ação.

No caso concreto, o pedido liminar inicial era para: a.) garantir a realização das gravações e transmissões do culto online na sede da igreja, já que até o dia do ajuizamento da presente ação, tal atividade não era classificada como essencial; b.) excluir as pessoas envolvidas na produção, gravação e transmissão dos cultos online do rodízio veicular previsto no art. 5º do Decreto nº 49.017/2020.

Posteriormente, foi editado o Decreto nº 49.024, de 14/05/2020, publicado no D.O.E. de 15/05/2020, o qual alterou o Decreto nº 49.017/2020, apontado como ato coator pela impetrante.

O Decreto nº 49.024/2020, em seu art. 2º, dispõe que o Anexo I do Decreto nº 49.017/2020 passa a vigorar com algumas alterações, dentre elas, o acréscimo do inciso XXXVII à lista de atividades essenciais, o qual dispõe: *atividades de preparação, gravação e transmissão de missas, cultos e demais celebrações religiosas pela internet ou por outros meios de comunicação, realizadas em igrejas, templos ou outros locais apropriados.*

É evidente, portanto, que a pretensão da impetrante já foi parcialmente atendida como o novo Decreto Estadual, que garantiu a possibilidade de realização dos cultos online, desde que respeitada as demais normas sanitárias. Desse modo, como admitido pela própria impetrante, em sua petição (Id. 10788925), só subsiste

uma parcela do objeto do presente mandado de segurança, consistente na submissão das pessoas às regras do rodízio veicular.

Portanto, houve uma perda parcial do objeto da presente demanda, de modo que o pedido liminar será conhecido somente no que se refere ao tema do rodízio de veículos.

Inicialmente, é importante destacar a situação excepcional vivenciada não só pelo Brasil, mas sim pelo mundo, o qual se vê perplexo em face da magnitude, da extensão e dos graves efeitos da pandemia de COVID-19, causada pelo coronavírus (Sars-CoV-2). Não há como negar a existência de uma severa e singular crise, a qual tem refletido no objeto das ações ajuizadas durante esse período.

Dentro do cenário atual, surge a discussão sobre a repartição de competências entre os entes federativos.

A Constituição de 1988, lei maior desse país, foi desenhada à luz do chamado Federalismo Cooperativo, no qual os entes federativos possuem competência privativas, mas também compartilham competências comuns ou concorrentes.

As competências comuns estão previstas no art. 23 da Constituição enquanto as concorrentes se encontram em seu art. 24. Ao instituí-las, a Assembleia Constituinte adotou uma técnica vertical de repartição de competências, segundo a qual os entes atuam concorrentemente ou conjuntamente, de forma integrada e cooperativa, sobre uma mesma matéria, a fim de garantir o melhor para o interesse público primário.

Como importante e essencial instrumento na compreensão da distribuição das competências, existe o propalado princípio da predominância do interesse. Sob a lente do referido princípio, a União tem o interesse geral, os Estados têm o interesse regional e os Municípios possuem interesse local.

Não é incomum surgirem conflitos entre os entes da Federação sobre titularidade de determinada competência constitucional, especialmente no que concerne a definição dos limites de seu exercício. Durante a presente crise, a floraram discussões sobre o limite da atuação da União, dos Estados, DF e Municípios a respeito das medidas executivas e normativas permitidas para combater o COVID-19.

Tal debate chegou ao Supremo Tribunal Federal, em sede da ADI 6341, da relatoria do Ministro Marco Aurélio, o qual proferiu medida cautelar, posteriormente

referendada, com algumas alterações, pelo Plenário do Tribunal, em sessão do dia 15/04/2020, realizada por videoconferência.

Apesar do acórdão ainda não se encontrar disponível no site do STF, já é possível ter acesso aos debates e conclusões, uma vez que a sessão de julgamento foi gravada e disponibilizada no Youtube[1], e já se divulgou a certidão da sessão de julgamento e o Informativo nº 973, o qual traz uma síntese do julgado.

Eis a transcrição da certidão de julgamento:

Decisão: O Tribunal, por maioria, referendou a medida cautelar deferida pelo Ministro Marco Aurélio (Relator), **acrescida de interpretação conforme à Constituição ao § 9º do art. 3º da Lei nº13.979, a fim de explicitar que, preservada a atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do art. 198 da Constituição, o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais**, vencidos, neste ponto, o Ministro Relator e o Ministro Dias Toffoli (Presidente), e, em parte, quanto à interpretação conforme à letra b do inciso VI do art. 3º, os Ministros Alexandre de Moraes e Luiz Fux. Redigirá o acórdão o Ministro Edson Fachin. Falaram: pelo requerente, o Dr. Lucas de Castro Rivas; pelo amicus curiae Federação Brasileira de Telecomunicações – FEBRATEL, o Dr. Felipe Monnerat Solon de Pontes Rodrigues; pelo interessado, o Ministro André Luiz de Almeida Mendonça, Advogado-Geral da União; e, pela Procuradoria-Geral da República, o Dr. Antônio Augusto Brandão de Aras, Procurador-Geral da República. Afirmou suspeição o Ministro Roberto Barroso. Ausente,

justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Plenário, 15.04.2020 (Sessão realizada inteiramente por videoconferência - Resolução 672/2020/STF). (grifos nossos)

Já o Informativo nº 973 do STF expôs as seguintes informações sobre a ADI 6341 MC-Ref/DF:

PLENÁRIO

DIREITO CONSTITUCIONAL – ORGANIZAÇÃO DO ESTADO

Covid-19: saúde pública e competência concorrente

O Plenário, por maioria, referendou medida cautelar em ação direta, deferida pelo ministro Marco Aurélio (Relator), acrescida de interpretação conforme à Constituição ao § 9º do art. 3º da Lei 13.979/2020, a fim de explicitar que, preservada a atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do art. 198 da Constituição Federal (CF) (1), o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais.

A ação foi ajuizada em face da Medida Provisória 926/2020, que alterou o art. 3º, caput, incisos I, II e VI, e parágrafos 8º, 9º, 10 e 11, da Lei federal 13.979/2020 (2).

O relator deferiu, em parte, a medida acauteladora, para tornar explícita, no campo pedagógico, a competência concorrente.

Afirmou que o caput do art. 3º sinaliza a quadra vivenciada, ao referir-se ao enfrentamento da emergência de saúde pública, de importância internacional, decorrente do coronavírus. Mais do que isso, revela o endosso a atos de autoridades, no âmbito das respectivas competências, visando o isolamento, a quarentena, a restrição excepcional e temporária, conforme recomendação técnica e

fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), por rodovias, portos ou aeroportos de entrada e saída do País, bem como locomoção interestadual e intermunicipal.

Sobre os dispositivos impugnados, frisou que o § 8º versa a preservação do exercício e funcionamento dos serviços públicos e atividades essenciais; o § 9º atribui ao Presidente da República, mediante decreto, a definição dos serviços e atividades enquadráveis, o § 10 prevê que somente poderão ser adotadas as medidas em ato específico, em articulação prévia com o órgão regulador ou o poder concedente ou autorizador; e, por último, o § 11 veda restrição à circulação de trabalhadores que possa afetar o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais.

Assinalou que, ante o quadro revelador de urgência e necessidade de disciplina, foi editada medida provisória com a finalidade de mitigar-se a crise internacional que chegou ao Brasil. O art. 3º, caput, remete às atribuições, das autoridades, quanto às medidas a serem implementadas.

Não vislumbrou transgressão a preceito da Constituição. **Ressaltou que as providências não afastam atos a serem praticados por estados, o Distrito Federal e municípios considerada a competência concorrente na forma do art. 23, inciso II, da CF (3).** E, por fim, rejeitou a alegação de necessidade de reserva de lei complementar.

O Tribunal conferiu interpretação conforme à Constituição ao § 9º do art. 3º da Lei 13.979/2020, vencidos, quanto ao ponto, o ministro relator e o ministro Dias Toffoli.

A Corte enfatizou que a emergência internacional, reconhecida pela Organização Mundial da Saúde (OMS), não implica, nem menos autoriza, a outorga de discricionariedade sem controle ou sem contrapesos típicos do estado de direito democrático. As regras constitucionais

não servem apenas para proteger a liberdade individual e, sim, também, para o exercício da racionalidade coletiva, isto é, da capacidade de coordenar as ações de forma eficiente.

O estado de direito democrático garante também o direito de examinar as razões governamentais e o direito da cidadania de criticá-las. Os agentes públicos agem melhor, mesmo durante as emergências, quando são obrigados a justificar suas ações.

O exercício da competência constitucional para as ações na área da saúde deve seguir parâmetros materiais a serem observados pelas autoridades políticas. Esses agentes públicos devem sempre justificar as suas ações, e é à luz dessas ações que o controle dessas próprias ações pode ser exercido pelos demais Poderes e, evidentemente, por toda sociedade.

Sublinhou que o pior erro na formulação das políticas públicas é a omissão, sobretudo a omissão em relação às ações essenciais exigidas pelo art. 23 da CF.

É grave do ponto de vista constitucional, quer sob o manto de competência exclusiva ou privativa, que sejam premiadas as inações do Governo Federal, impedindo que estados e municípios, no âmbito de suas respectivas competências, implementem as políticas públicas essenciais. O Estado garantidor dos direitos fundamentais não é apenas a União, mas também os estados-membros e os municípios.

Asseverou que o Congresso Nacional pode regular, de forma harmonizada e nacional, determinado tema ou política pública. No entanto, no seu silêncio, na ausência de manifestação legislativa, quer por iniciativa do Congresso Nacional, quer da chefia do Poder Executivo federal, não se pode tolher o exercício da competência dos demais entes federativos na promoção dos direitos fundamentais.

Assentou que o caminho mais seguro para identificação do fundamento constitucional, no exercício da competência dos entes federados, é o que se depreende da própria legislação. A Lei 8.080/1990, a chamada Lei do SUS - Sistema Único de Saúde, dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde e assegura esse direito por meio da municipalização dos serviços. A diretriz constitucional da hierarquização, que está no caput do art. 198 da CF, não significou e nem significa hierarquia entre os entes federados, mas comando único dentro de cada uma dessas esferas respectivas de governo.

Entendeu ser necessário ler as normas da Lei 13.979/2020 como decorrendo da competência própria da União para legislar sobre vigilância epidemiológica. Nos termos da Lei do SUS, o exercício dessa competência da União não diminui a competência própria dos demais entes da Federação na realização dos serviços de saúde; afinal de contas a diretriz constitucional é a municipalização desse serviço.

O colegiado rejeitou a atribuição de interpretação conforme à Constituição ao art. 3º, VI, "b", da Lei 13.979/2020, vencidos, no ponto, os ministros Alexandre de Moraes e Luiz Fux. Para eles, desde que a restrição excepcional e temporária de rodovia intermunicipal seja de interesse nacional, a competência é da autoridade federal. Porém, isso não impede, eventualmente, que o governo estadual possa determinar restrição excepcional entre rodovias estaduais e intermunicipais quando não afetar o interesse nacional, mas sim o interesse local.

(1) CF: "Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;"

(2) Lei 13.979/2020: "Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, as autoridades poderão adotar,

no âmbito de suas competências, dentre outras, as seguintes medidas: I – isolamento; II – quarentena (...) VI - restrição excepcional e temporária, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, por rodovias, portos ou aeroportos de: a) entrada e saída do País; b) locomoção interestadual e intermunicipal; (...) § 8º As medidas previstas neste artigo, quando adotadas, deverão resguardar o exercício e o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais. 9º O Presidente da República disporá, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais a que se referem o § 8º. § 10. As medidas a que se referem os incisos I, II e VI do caput, quando afetarem a execução de serviços públicos e atividades essenciais, inclusive as reguladas, concedidas ou autorizadas, somente poderão ser adotadas em ato específico e desde que em articulação prévia com o órgão regulador ou o Poder concedente ou autorizador. § 11. É vedada a restrição à circulação de trabalhadores que possa afetar o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais, definidas nos termos do disposto no § 9º, e cargas de qualquer espécie que possam acarretar desabastecimento de gêneros necessários à população.”

(3) CF: “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;”

ADI 6341 MC-Ref/DF, rel. Min. Marco Aurélio, red. p/ o ac. Min. Edson Fachin, julgamento em 15.4.2020. (ADI-6341) **(grifos nossos)**

Dessa forma, visualiza-se, pelos documentos acima, que a medida cautelar foi referendada, mas acrescida de interpretação conforme a Constituição ao § 9º do art. 3º da Lei nº 13.979/2020, a fim de explicitar que a União tem competência para dispor, mediante decreto, sobre quais sejam os serviços públicos e atividades essenciais, mas

com a preservação da atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do art. 198 da Constituição.

A proposta de interpretação conforme a Constituição ao §9º do art. 3º da Lei 13.979/2020, proposta pelo Ministro Edson Fachin, e acompanhada pela maioria dos Ministros da Corte Suprema, deixa claro, especialmente quando se assiste a fala dos Ministros na sessão, que os Estados, mediante Decreto, respeitado o âmbito do interesse regional, podem disciplinar sobre quais atividades são ou não essenciais, em plena consonância com os princípios e regras da Constituição Federal.

Inclusive, a Lei 8.080/90, a chamada Lei do SUS - Sistema Único de Saúde, invocada como fundamento no julgamento da Medida Cautelar da ADI, elege o princípio da descentralização administrativa para orientar ações e serviços de saúde pública (art. 7ª, IX), de modo que todos os entes federativos devem atuar no âmbito da saúde.

A propósito, destacou o Informativo nº 973:

A diretriz constitucional da hierarquização, que está no caput do art. 198 da CF, não significou e nem significa hierarquia entre os entes federados, mas comando único dentro de cada uma dessas esferas respectivas de governo.

Entendeu ser necessário ler as normas da Lei 13.979/2020 como decorrendo da competência própria da União para legislar sobre vigilância epidemiológica. Nos termos da Lei do

SUS, o exercício dessa competência da União não diminui a competência própria dos demais entes da Federação na realização dos serviços de saúde; afinal de contas a diretriz constitucional é a municipalização desse serviço.

Portanto, são válidas as medidas sanitárias e restritivas adotadas pelo Estado com objetivo de combater a COVID-19, desde que com fundamento na realidade da sua região, como orienta o princípio de predominância de interesse, ainda que não coincidam integralmente com atos normativos do Executivo Federal sobre o tema.

No caso concreto, como já destacado nesse voto, a Impetrante requer que as pessoas participantes da atividade essencial do inciso XXXVII do Anexo I do Decreto Estadual nº 49.017/2020 possam se deslocar até a igreja, em seus próprios carros, sem ter que observar as restrições do rodízio veicular, previsto no art. 5º do mesmo Decreto.

Como já fundamentado nesse voto, o Poder Executivo Estadual tem competência, munido do poder de polícia sanitária, de tomar medidas restritivas para conter a disseminação do COVID-19.

A adoção de rodízio de veículos é uma forma excepcional de restrição de circulação de pessoas, sempre visando ampliar o percentual de adesão ao isolamento social, o qual, até então, tem revelado resultados na

busca da redução da propagação da doença. Cabe lembrar também que outros municípios brasileiros já aderiram ao rodízio de veículos como medida de combate à ampliação dos casos de COVID-19 e tentativa de evitar o colapso do sistema de saúde.

A obediência ao rodízio de veículos pelos participantes da gravação e transmissão dos cultos online não fere a liberdade religiosa. Não é o fato da pessoa em apenas um dia - par ou ímpar, a depender do número da placa - não usar o próprio veículo que a realização do culto online restará prejudicada, já que essa pessoa poderá se utilizar de outros meios de locomoção, como por exemplo, táxi ou transporte por aplicativo. Outra alternativa seria os responsáveis pela organização da gravação do culto estruturarem, entre si, uma espécie de carona solidária, para atender aqueles cujos veículos não possam circular em tal data, mas, frise-se, sempre respeitando o limite do número de pessoas por veículo determinado pelo Decreto nº 49.017/2020.

Cabe ainda salientar que a medida restritiva de rodízio de veículos tem um objetivo comum a todos os cidadãos pernambucanos que é conter o avanço da disseminação do COVID-19, doença essa que já teve 16.209 casos confirmados e 1.381 óbitos, no âmbito do Estado, conforme boletim divulgado pelo Governo, na data de 15/05/2020, em seu perfil oficial na rede social Instagram (@governope).

Ademais, nos termos do art. 3º do Decreto nº 49.017/2020, a restrição de trânsito de veículos é medida excepcional e temporária, tendo, inicialmente, o dia 31 de maio de 2020 como termo final de vigência.

Em suma, a argumentação apresentada pela Impetrante para excepcionar as regras do rodízio de veículos, vigente em alguns municípios do Estado de Pernambuco, regulamentado pelo Decreto nº 49.017/2020, **não atende ao requisito da relevância do fundamento**, exigido pelo art. 7º, inciso III, da Lei nº 12.016/2009, Lei do Mandado de Segurança, motivo pelo qual **INDEFIRO o PEDIDO LIMINAR.**

Oficie-se à autoridade coatora para prestar informações na forma do art. 7º, inciso I, da Lei nº 12.016/2009.

Ademais, intime-se a Procuradoria Geral do Estado de Pernambuco para tomar ciência e, em querendo, ingressar no feito, nos termos do art. 7º, inciso II, do mesmo diploma legal.

Em oportuno, as intimações devem ser realizadas em nome dos advogados Lucas Feitosa Leite, OAB/PE nº 48.142, e Victor Henrique Galvão Albuquerque, OAB nº 41.932, conforme requerido na petição inicial.

ESSA DECISÃO VALERÁ COMO OFÍCIO.

Publique-se.

Recife, data da certificação digital.

Desembargador Bartolomeu Bueno

Relator

+7

[1] <https://www.youtube.com/watch?v=ioFBEEmG5o3s>

Assinado eletronicamente por: **BARTOLOMEU BUENO DE FREITAS MORAIS**
15/05/2020 19:57:59
<https://pje.tjpe.jus.br:443/2g/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>
ID do documento: **10794701**



20051519575933900000010682389

IMPRIMIR

GERAR PDF