

MEDIDA CAUTELAR NA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA 5.393 PARÁ

REGISTRADO : **MINISTRO PRESIDENTE**
REQTE.(S) : **MUNICIPIO DE BELEM**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE BELÉM**
REQDO.(A/S) : **RELATORA DO AI Nº 0804983-47.2020.8.14.0000**
DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
INTDO.(A/S) : **OTICA PEDRO MIRANDA LTDA - EPP E**
OUTRO(A/S)
ADV.(A/S) : **CLOVIS CUNHA DA GAMA MALCHER FILHO E**
OUTRO(A/S)

MEDIDA CAUTELAR NA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. DECISÃO QUE AUTORIZA A REABERTURA PARCIAL DE LOJAS VAREJISTAS NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO REQUERENTE. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE. PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE LOCAL. VALIDADE DE DECRETO MUNICIPAL. JURISPRUDÊNCIA DO PLÊNARIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.

DECISÃO: Trata-se de suspensão de segurança ajuizada pelo Município de Belém/PA contra decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, proferida nos autos do Agravo de Instrumento nº 0804983-47.2020.8.14.0000, que indeferiu o pedido de efeito suspensivo pleiteado pelo agravante, ora requerente, mantendo a decisão de primeiro grau que permitiu a reabertura das lojas agravadas, atuantes no comércio varejista de artigos de ótica.

Narrou que, na origem, fora ajuizado Mandado de Segurança com o intuito de que o Município de Belém se abstivesse de promover o fechamento desses estabelecimentos comerciais, por entenderem que

SS 5393 MC / PA

deveriam ser enquadrados como atividade essencial, na forma do art. 11, II, do Decreto municipal nº 95.955/20, com as alterações expressas no art. 1º, VI, do Decreto municipal nº 96.190/20.

Referido pleito foi acolhido, em primeira instância, e mantido em sede recursal por meio da decisão ora atacada, permitindo a reabertura das lojas demandantes, por considerar que o varejo ótico – ramo de atividade empresarial em que atuam – estaria relacionado à saúde e, portanto, enquadrado no rol de atividades essenciais liberadas ao funcionamento, nos termos da norma municipal.

Alega o requerente, em síntese, que ao assim entender, a decisão impugnada ofende a ordem, o interesse e a saúde públicos, além de ser dotada de efeito multiplicador, razão pela qual, ajuizou a presente contracautela. Sustenta a legalidade das medidas tomadas no combate à disseminação do coronavírus, aduzindo deter competência para tanto e estarem essas regras adequadas às recomendações técnicas aplicáveis ao caso, destacando os inúmeros precedentes jurisprudenciais que entende corroborar esse posicionamento.

Salienta que a decisão ora atacada representa sério risco de lesão à ordem e à saúde públicas, pois a restrição à circulação de pessoas, em ramos de comércio considerados não essenciais, é um dos pilares das medidas destinada à contenção da propagação do vírus e, ainda, como forma de evitar o colapso no sistema público de saúde, acrescentando que as óticas não se enquadram na definição legal de serviços essenciais, mas que, de todo modo, não foram impedidas de funcionar, devendo, apenas adotar, para tanto, o sistema de *delivery* e não manter suas portas abertas.

Destaca a gravidade do quadro de atendimento público de saúde, na área do município, a justificar a tomadas dessas medidas, aduzindo ser indevida a interferência do Poder Judiciário, nessa área, em que sua atuação administrativa deveria dar-se de maneira exclusiva. Postulou, assim, a pronta suspensão dos efeitos dessa decisão, até final julgamento do processo.

É o relatório. Decido.

SS 5393 MC / PA

Ab initio, reconheço a competência desta Suprema Corte para a apreciação deste pedido de suspensão, porque o litígio em questão vincula-se diretamente ao princípio da separação dos poderes (art. 2ª da Constituição Federal) e ao pacto federativo. Com efeito, a presente causa aborda a competência para imposição de restrições ao pleno funcionamento de atividades econômicas (art. 23 da Constituição Federal), com fundamento, ainda, em alegada prevalência do direito à saúde (art. 196 da Constituição Federal).

Ademais, o presente pedido de suspensão de liminar não objetiva a reforma ou a anulação da decisão impugnada, não sendo, portanto, instrumento para reapreciação judicial. O requerente pretende tão somente a suspensão da eficácia da decisão contrária ao Poder Público, comprovando, de plano, que o cumprimento imediato da decisão importará grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas.

Sob essas considerações, reputo presentes os requisitos de admissibilidade do presente incidente de suspensão de liminar, passando, então, ao exame da pretensão deduzida pelo requerente.

De saída, pontuo que a utilização do instrumento da medida de contracautela de suspensão de segurança pressupõe a demonstração de que o ato questionado apresenta potencial risco de abalo grave à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas (art. 4º, *caput*, da Lei nº 8.437/1991; art. 15 da Lei nº 12.016/2009 e art. 297 do RISTF). Com efeito, ao indicar tais circunstâncias como causas de pedir da suspensão, a própria lei indica causas de “*natureza eminentemente política e extrajurídica, diferenciando-se das causas que geralmente justificam outros meios de impugnação de decisões judiciais*” e que se revelam como “*conceitos jurídicos indeterminados, a serem apreciados pelo julgador perante o caso concreto*” (ARABI, Abhner Youssif Mota. **Mandado de Segurança e Mandado de Injunção**. 2ª Edição. Salvador: Editora Juspodivm, pp. 152/153). Nesse sentido, também aponta a clássica jurisprudência desta Corte, *verbis*:

“A suspensão de segurança, concedida liminar ou

SS 5393 MC / PA

definitivamente, é contracautela que visa à salvaguarda da eficácia pleno do recurso que contra ela se possa manifestar, quando a execução imediata da decisão, posto que provisória, sujeita a riscos graves de lesão interesses públicos privilegiados - a ordem, a saúde, a segurança e a economia pública [...]” (SS nº 846/DF-AgR, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ de 8/11/1996).

Nesses casos, limitado a se pronunciar sobre essas circunstâncias, não cabe ao julgador manifestar-se quanto ao mérito propriamente dito do que discutido no processo originário, eis que essa questão poderá ser oportunamente apreciada pelo Supremo Tribunal Federal na via recursal própria. Nesse sentido é a jurisprudência da Suprema Corte, ao afirmar que *“a natureza excepcional da contracautela permite tão somente juízo mínimo de delibação sobre a matéria de fundo e análise do risco de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas”* (SS 5.049-AgR-ED, rel. Min. Presidente Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno DJe de 16/05/2016).

In casu, a controvérsia em discussão deriva de Mandado de Segurança impetrado contra o requerente, em que foi proferida decisão liminar, suspendendo parcialmente a aplicação de decreto municipal regularmente editado pelo requerente e autorizando a reabertura e o funcionamento das lojas comerciais impetrantes (ora requeridas), infringindo, destarte, as regras de isolamento social determinadas na área do município. Ali, assentou-se que *“não se menospreza, por certo, as medidas restritivas de convívio social, diante da necessidade de barrar a propagação de doença que, sabidamente, vem provocando inúmeras mortes em praticamente todos os países do globo. Todavia, há de se garantir o exercício de atividade que se revela essencial, evitando, ademais, nefastos prejuízos à própria população. Assim, a priori, considerando que o varejo ótico é atividade relacionada a saúde e que comercializa produtos classificados pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA (óculos e lentes), as empresas que atuam neste segmento prestam sim atividade essencial à saúde visual, sendo, portanto, neste momento processual, incluídas nos termos do art. 11, do Decreto Municipal em vigência”*.

O Município requerente, por sua vez, sustenta a perfeita legalidade

SS 5393 MC / PA

desse decreto, bem como seu poder em editá-lo e a regularidade com que agiu ao assim proceder, em vista da notória presente situação de calamidade pública, em decorrência da disseminação do vírus causador do COVID-19.

Com efeito, a legislação federal editada para dispor sobre as medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública não trata da atividade de comércio varejista representada pelos autores, ora requeridos (Lei nº 13.979/20). Por sua vez, o artigo 3º do Decreto Federal nº 10.282/20, que regulamentou a referida lei, arrolou os serviços públicos e atividades essenciais, cujo exercício e funcionamento restaram resguardados.

O Município de Belém, no âmbito de sua competência regulamentar, editou decretos para adaptar essas regras para sua realidade regional, normativo esse que em nada destoa do Decreto Federal supratranscrito. Daqui não se pode extrair, porém, a interpretação alargada a que se dispõe a decisão ora impugnada, para permitir a parcial reabertura de lojas varejistas que não se incluem dentre aquelas que exercem atividades legalmente reconhecidas como essenciais na análise de interesse local do Município requerente.

Conforme tem destacado o Supremo Tribunal Federal na análise de pedidos referentes aos efeitos da pandemia de COVID-19, a tentativa de equacionar os inevitáveis conflitos federativos, sociais e econômicos existentes, bem como a gravidade da situação vivenciada exigem a tomada de medidas coordenadas e voltadas ao bem comum, sempre respeitadas a competência constitucional e a autonomia de cada ente da Federação. Esse entendimento foi explicitado pelo Plenário desta Suprema Corte no referendo da medida cautelar proferida na ADI 6.341, ao se consignar que o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais, sem prejuízo da atribuição de cada esfera de governo, nos termos do art. 198, I, da Constituição Federal.

Sobre o tema, também deve ser destacada a decisão monocrática proferida pelo ilustre Ministro Alexandre de Moraes, ao apreciar a ADPF

SS 5393 MC / PA

nº 672. Sua Excelência, ao discorrer sobre o tema em debate nos autos, salientou, *verbis*:

“(...) que o caráter discricionário das medidas realizadas pelo Presidente da República, bem como de suas eventuais omissões, é passível de controle jurisdicional, pois está vinculado ao império constitucional, exigindo a obediência das autoridades ao Direito, e, em especial, ao respeito e efetividade aos direitos fundamentais.

Não compete ao Poder Judiciário substituir o juízo de conveniência e oportunidade realizado pelo Presidente da República no exercício de suas competências constitucionais, porém é seu dever constitucional exercer o juízo de verificação da exatidão do exercício dessa discricionariedade executiva perante a constitucionalidade das medidas tomadas, verificando a realidade dos fatos e também a coerência lógica da decisão com as situações concretas. Se ausente a coerência, as medidas estarão viciadas por infringência ao ordenamento jurídico constitucional e, mais especificamente, ao princípio da proibição da arbitrariedade dos poderes públicos que impede o extravasamento dos limites razoáveis da discricionariedade, evitando que se converta em causa de decisões desprovidas de justificação fática e, conseqüentemente, arbitrárias.

Por outro lado, em respeito ao Federalismo e suas regras constitucionais de distribuição de competência consagradas constitucionalmente, assiste razão à requerente no tocante ao pedido de concessão de medida liminar, *“para que seja determinado o respeito à determinação dos governadores e prefeitos quanto ao funcionamento das atividades econômicas e as regras de aglomeração”*.

A adoção constitucional do Estado Federal gravita em torno do princípio da autonomia das entidades federativas, que pressupõe repartição de competências legislativas, administrativas e tributárias.

Em relação à saúde e assistência pública, inclusive no tocante à organização do abastecimento alimentar, a

SS 5393 MC / PA

Constituição Federal consagra, nos termos dos incisos II e IX, do artigo 23, a existência de competência administrativa comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Igualmente, nos termos do artigo 24, XII, o texto constitucional prevê competência concorrente entre União e Estados/Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde; permitindo, ainda, aos Municípios, nos termos do artigo 30, inciso II, a possibilidade de suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, desde que haja interesse local; devendo, ainda, ser considerada a descentralização político-administrativa do Sistema de Saúde (art. 198, CF, e art. 7º da Lei 8.080/1990), com a consequente descentralização da execução de serviços e distribuição dos encargos financeiros entre os entes federativos, inclusive no que diz respeito às atividades de vigilância sanitária e epidemiológica (art. 6º, I, da Lei 8.080/1990).

As regras de repartição de competências administrativas e legislativas deverão ser respeitadas na interpretação e aplicação da Lei 13.979/20, do Decreto Legislativo 6/20 e dos Decretos presidenciais 10.282 e 10.292, ambos de 2020, observando-se, de *“maneira explícita”*, como bem ressaltado pelo eminente Ministro MARCO AURÉLIO, ao conceder medida acauteladora na ADI 6341, *“no campo pedagógico e na dicção do Supremo, a competência concorrente”*.

Dessa maneira, não compete ao Poder Executivo federal afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais, adotaram ou venham a adotar, no âmbito de seus respectivos territórios, importantes medidas restritivas como a imposição de distanciamento/isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outros mecanismos reconhecidamente eficazes para a redução do número de infectados e de óbitos, como demonstram a recomendação da OMS (Organização Mundial de Saúde) e vários estudos técnicos científicos, como por exemplo, os

SS 5393 MC / PA

estudos realizados pelo *Imperial College of London*, a partir de modelos matemáticos (*The Global Impact of COVID-19 and Strategies for Mitigation and Suppression*, vários autores; *Impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce COVID19 mortality and healthcare demand*, vários autores)”.

Consectariamente, a medida cautelar então postulada restou parcialmente deferida, para, *verbis*:

“com base no art. 21, V, do RISTF, para DETERMINAR a efetiva observância dos artigos 23, II e IX; 24, XII; 30, II e 198, todos da Constituição Federal na aplicação da Lei 13.979/20 e dispositivos conexos, RECONHENDO E ASSEGURANDO O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE DOS GOVERNOS ESTADUAIS E DISTRITAL E SUPLEMENTAR DOS GOVERNOS MUNICIPAIS, cada qual no exercício de suas atribuições e no âmbito de seus respectivos territórios, para a adoção ou manutenção de medidas restritivas legalmente permitidas durante a pandemia, tais como, a imposição de distanciamento/isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outras; INDEPENDENTEMENTE DE SUPERVENIENCIA DE ATO FEDERAL EM SENTIDO CONTRÁRIO, sem prejuízo da COMPETÊNCIA GERAL DA UNIÃO para estabelecer medidas restritivas em todo o território nacional, caso entenda necessário” (DJe de 15/4/20).

Deveras, o Supremo Tribunal Federal tem seguido essa compreensão, forte no entendimento de que a competência da União para legislar sobre assuntos de interesse geral não afasta a incidência das normas estaduais e municipais expedidas com base na competência legislativa concorrente, devendo prevalecer aquelas de âmbito regional, quando o interesse sob questão for predominantemente de cunho local. Trata-se da jurisprudência já sedimentada neste Tribunal, no sentido de

SS 5393 MC / PA

que, em matéria de competência federativa concorrente, deve-se respeitar a denominada *predominância de interesse*. Nessa conformidade parece ter agido o chefe do Poder Executivo do Município de Belém/PA ao editar o aludido decreto, ao passo que a decisão ora objurgada implica em risco à ordem administrativa ao autorizar a abertura de estabelecimentos comerciais onde se exercem atividades de comércio de artigos óticos, em desconformidade ao juízo e análise do interesse local promovido pelo requerente.

Não se ignora que a inédita gravidade dessa situação impôs drásticas alterações na rotina de todos, atingindo a normalidade do funcionamento de diversas atividades econômicas e do próprio Estado, em suas diversas áreas de atuação. Todavia, exatamente em função da gravidade da situação, exige-se a tomada de medidas coordenadas, não se podendo privilegiar determinado segmento da atividade econômica em detrimento de outro, ou mesmo em do próprio planejamento estatal, a quem incumbe, precipuamente, guiar o enfrentamento coletivo aos nefastos efeitos decorrentes dessa pandemia.

Inegável, destarte, que a decisão atacada representa grave risco de violação à ordem público-administrativa, no âmbito do requerente, bem como à saúde pública, dada a real possibilidade que venha a desestruturar as medidas por ele adotadas como forma de fazer frente a essa epidemia, em seu território.

Outrossim, o indicado abalo reforça-se pelo provável efeito multiplicador que a medida judicial questionada pode suscitar. Destarte, na espécie, o efeito multiplicador se revela presente pelo risco de proliferação de demandas idênticas, haja vista a existência de inúmeros outros interessados em situação análoga à da parte impetrante. Com efeito, trata-se de fundamento apto a ensejar a suspensão liminar da medida judicial impugnada, na linha do que afirmam os seguintes precedentes do Plenário desta Corte.

“AGRAVO REGIMENTAL NA SUSPENSÃO DE TUTELA ANTECIPADA. TETO REMUNERATÓRIO. EMENDA CONSTITUCIONAL 41/2003. EFICÁCIA IMEDIATA DOS

SS 5393 MC / PA

LIMITES NELA FIXADOS. EXCESSOS. GRAVE LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS. DECISÃO AGRAVADA QUE DEFERIU A SUSPENSÃO DE TUTELA ANTECIPADA. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

I – O Supremo Tribunal Federal pacificou o entendimento de que a percepção por servidores públicos de proventos ou remuneração acima do limite estabelecido no art. 37, XI, da Constituição da República enseja lesão à ordem pública.

II – Impõe-se a suspensão das decisões como forma de evitar o efeito multiplicador, que se consubstancia no aforamento, nos diversos tribunais, de processos visando ao mesmo escopo. Precedentes.

III – Agravo regimental a que se nega provimento.”

(STA 787-AgR, rel. Min. Ricardo Lewandowski (Presidente), Tribunal Pleno, julgamento em 02/09/2016, sem grifos no original)

“1. SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. Efeito Multiplicador. Lesão à economia pública. Ocorrência. Pedido deferido. Agravo regimental improvido. Precedente. **O chamado efeito multiplicador, que provoca lesão à economia pública, é fundamento suficiente para deferimento de pedido de suspensão.** 2. SERVIDOR PÚBLICO. Inativo. Remuneração. Proventos de aposentadoria. Vantagem pecuniária incorporada. Não sujeição ao teto previsto no art. 37, XI, da CF. Inadmissibilidade. Suspensão de Segurança deferida. Agravo improvido. Precedentes. A percepção de proventos ou remuneração por servidores públicos acima do limite estabelecido no art. 37, XI, da Constituição da República, na redação da EC nº 41/2003, caracteriza lesão à ordem pública.”

(SS 4.423-AgR, rel. Min. Cezar Peluso (Presidente), Tribunal Pleno, julgamento em 10/11/2011, sem grifos no original)

Ademais, evidenciado o *fumus boni iuris* e o *ínsito periculum in mora* que a questão envolve, ratifica-se a necessidade de acolhimento do

SS 5393 MC / PA

pedido cautelar, completando-se a presença de todos os requisitos legais que ensejam o deferimento da presente medida, até que ocorra o trânsito em julgado na ação principal (art. 15 da Lei nº 12.016/2009; art. 4º da Lei nº 8.437/1992 e art. 297 do Regimento Interno do STF).

Ex posits, **defiro o pedido liminar para suspender os efeitos da decisão proferida no Agravo de Instrumento nº 0804983-47.2020.8.14.0000**, em trâmite no Tribunal de Justiça do Estado do Pará, até seu respectivo trânsito em julgado.

Comuniquem-se **com urgência**.

Após, notifiquem-se os interessados para manifestação.

Na sequência, abra-se vista dos autos à d. Procuradoria-Geral da República.

Publique-se. Int..

Brasília, 1º de junho de 2020.

Ministro **LUIZ FUX**

Presidente em exercício

(RISTF, art. 14)

Documento assinado digitalmente