

SUSPENSÃO DE TUTELA PROVISÓRIA 449 PARAÍBA

REGISTRADO : MINISTRO PRESIDENTE
REQTE.(S) : MUNICIPIO DE CABEDELLO
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE CABEDELLO
REQDO.(A/S) : RELATOR DO AI Nº 0808765-35.2020.815.0000 DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA PARAÍBA
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
REQDO.(A/S) : JUÍZA DE DIREITO DA 4ª VARA MISTA DA COMARCA DE CABEDELLO
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S) : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA PARAÍBA

Decisão:

Vistos.

Cuida-se de pedido de suspensão de tutela provisória, ajuizado pelo Município de Cabedelo (PB), com o objetivo de sustar os efeitos de decisões proferidas pela 4ª Vara Mista da Comarca e pelo Tribunal de Justiça paraibano, nos autos da ação civil pública nº 0804537-55.2020.8.15.0731 e agravo de instrumento nº 0808765-35.2020.8.15.0000, que lhe impuseram ordem para a imediata suspensão do Decreto Municipal nº 38/2020, porque teria violado o teor do Decreto Estadual nº 40.304, de 16 de junho de 2020 (e suas prorrogações).

Aduziu, inicialmente, que não seria possível a concessão de medida liminar contra o Poder Público, sem sua prévia oitiva, nos termos da Lei nº 8.437/92 e que referida decisão ofendeu o disposto nos arts. 2º e 60, § 4º, da Constituição Federal, ressaltando inexistir ilegalidade na edição da aludida legislação, reconhecida, ainda, sua competência legislativa para editá-la.

Discorreu, a seguir, sobre as políticas públicas adotadas no combate à disseminação do coronavírus, no âmbito do município requerente, destacando, também, suas boas condições para fazer frente ao

STP 449 / PB

atendimento às pessoas porventura contaminadas.

Reiterou o entendimento de que seu agir respeitou estritamente os precedentes editados pelo STF a respeito do tema e que o município preparou-se adequadamente para promover o gradual retorno às atividades normais, salientando entender ser impossível que o poder central conheça todas as particularidades locais, de modo que não é possível exigir que municípios se vinculem a autorizações e decisões de órgãos estaduais para tomar atitudes de combate à pandemia.

Mencionou, ainda, diversas decisões proferidas por inúmeros órgãos do Poder Judiciário, país afora, bem como recente decisão da Presidência do STF, que permitiu ao município de Rondonópolis flexibilizar as medidas de restrição social, da mesma forma como aqui pretendido pelo requerente.

Ressaltou, por fim, o grave risco de lesão à ordem, à saúde e à economia públicas, representado por essas decisões, postulando, destarte, a pronta suspensão de seus efeitos.

É o relatório.

Decido:

Como se sabe, a suspensão dos efeitos de decisões concessivas de segurança, de liminar, de tutela antecipada e de tutela provisória, pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, tem seu deferimento condicionado à rigorosa análise de seus pressupostos, quais sejam: a constatação da natureza constitucional da controvérsia originária, e a demonstração do potencial lesivo à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas, decorrente da manutenção da decisão atacada.

Nesse sentido, dispõe o art. 25 da Lei nº 8.038/90:

Art. 25 - Salvo quando a causa tiver por fundamento matéria constitucional, compete ao Presidente do Superior Tribunal de Justiça, a requerimento do Procurador-Geral da República ou da pessoa jurídica de direito público interessada, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública, suspender, em despacho fundamentado, a

STP 449 / PB

execução de liminar ou de decisão concessiva de mandado de segurança, proferida, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos Tribunais dos Estados e do Distrito Federal.

Inicialmente, reconheço a competência desta Suprema Corte para a apreciação do pedido de suspensão, uma vez que a controvérsia em discussão na origem vincula-se diretamente ao Princípio da Separação dos Poderes (art. 2^a da Constituição Federal), e ao Pacto Federativo, porquanto aborda a competência para promover a adequada proteção à saúde e à assistência pública (art. 23 da Constituição Federal).

Nesse sentido, tem-se que as decisões, cujos efeitos se buscam ora sustar, referem-se à definição de competência para atuação administrativa e regulamentação do poder de polícia sanitária na atual situação de pandemia reconhecida pela OMS – se do ente estadual ou do ente municipal – questão com expresse fundamento na Constituição Federal, como mencionado.

Observo, desde logo, que o requerente teria feito alusão à eventual violação do princípio da separação dos poderes, a caracterizar potencial infringência à norma do artigo 2^o da Constituição Federal.

Contudo, o certo é que, *prima facie*, não se verifica referida violação, quando da atuação do Poder Judiciário, no exame da legalidade de atos dos demais Poderes, tal como se deu na espécie, conforme pacífica jurisprudência desta Suprema Corte, citando-se, para exemplificar, a ementa do seguinte precedente:

“(…) Quanto à alegação de ofensa ao art. 2^o da Constituição Federal, esta Corte tem decidido que o controle jurisdicional do ato administrativo considerado ilegal ou abusivo não viola o princípio da separação dos Poderes, sendo permitido, inclusive, ao Judiciário sindicarem os aspectos relacionados à proporcionalidade e à razoabilidade (...)” (RE nº 1.103.448-AgR/PB, Rel. Min. **Édson Fachin**, DJe de 22/10/19).

STP 449 / PB

Tampouco se pode apreciar, no restrito âmbito de uma contracautela, como a presente, eventual violação de normas processuais aplicáveis, porque essa não é dotada de efeito recursal, não se prestando à reanálise de tal fato.

Em prosseguimento, tem-se que, conforme já assentado por esta Corte, no limitado âmbito das suspensões, a apreciação de mérito só se justifica, e sempre de modo perfunctório, quando se mostre indispensável à apreciação do alegado rompimento da ordem pública pela decisão combatida.

A questão posta nos autos diz respeito à imposição de ordem ao requerente, no sentido de suspender os efeitos de legislação municipal que editou, com o fito de disciplinar a retomada das atividades econômicas, no âmbito do município, por alegada desconformidade com igual regramento, editado pelo Governo daquele estado.

Assim, há que se ter sob análise a competência do ente municipal para a edição da referida legislação, em vista das normas constitucionais aplicáveis ao caso.

Quanto a esse aspecto, tem-se que a legislação federal editada para dispor sobre as medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública que ora vivenciamos (Lei nº 13.979/20), nada dispôs especificamente sobre esse tema.

O Decreto Federal que a regulamentou (nº 10.282/20), tampouco o fez, referindo-se apenas aos serviços públicos e atividades essenciais, cujo exercício e funcionamento restou resguardado.

O Governo do estado da Paraíba, unidade da Federação em que se situa o município de Cabedelo, por sua vez e no âmbito de sua competência regulamentar local, editou o Decreto nº 40.304/20, que dispõe sobre a implementação e avaliação de ações e medidas estratégicas de enfrentamento à pandemia decorrente da COVID-19 e estabelece parâmetros gerais para balizar as decisões dos gestores municipais sobre o funcionamento das atividades econômicas em todo o território estadual.

Conforme tenho ressaltado, na análise de pedidos referentes aos efeitos da pandemia de COVID-19, entre nós e, especialmente, na

STP 449 / PB

tentativa de equacionar os inevitáveis conflitos federativos disso decorrentes, a gravidade da situação vivenciada exige a tomada de medidas coordenadas e voltadas ao bem comum, sempre respeitada a competência constitucional de cada ente da Federação para atuar, dentro de sua área territorial e com vistas a resguardar sua necessária autonomia para assim proceder.

Com o julgamento concluído no dia 17/4/20, do referendo da medida cautelar na ADI nº 6.341, esse entendimento foi explicitado pelo Plenário desta Suprema Corte, ao deixar assentado que o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais, mas restou reconhecida e preservada a atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do art. 198 da Constituição Federal.

Dentro dessa conformidade agiu o Governo do estado da Paraíba, ao editar o aludido decreto, mas não o requerente, cujo decreto ora em análise não respeitou o comando exarado pelo Governo do estado onde se situa.

Assim, muito embora não se discuta, no caso, o poder que detém o Chefe do Poder Executivo Municipal para editar decretos regulamentares, no âmbito territorial de sua competência, na hipótese concreta, ora em análise, não poderia ele impor normas de flexibilização das atividades públicas e econômicas, em clara afronta aos ditames constantes a respeito do tema, no aludido Decreto Estadual.

A jurisprudência desta Suprema Corte consolidou o entendimento de que, em matéria de competência concorrente, há que se respeitar o que se convencionou denominar de predominância de interesse, para a análise de eventual conflito porventura instaurado.

Nesse sentido e apenas para ilustrar, cite-se trecho da ementa do seguinte e recente acórdão:

“(...) 5. Durante a evolução do federalismo, passou-se da ideia de três campos de poder mutuamente exclusivos e limitadores, segundo a qual a União, os Estados e os Municípios teriam suas áreas exclusivas de autoridade, para um

novo modelo federal baseado, principalmente, na cooperação, como salientado por KARL LOEWESTEIN (Teoria de la constitución. Barcelona: Ariel, 1962. p. 362). 6. O legislador constituinte de 1988, atento a essa evolução, bem como sabedor da tradição centralizadora brasileira, tanto, obviamente, nas diversas ditaduras que sofremos, quanto nos momentos de normalidade democrática, instituiu novas regras descentralizadoras na distribuição formal de competências legislativas, com base no princípio da predominância do interesse, e ampliou as hipóteses de competências concorrentes, além de fortalecer o Município como polo gerador de normas de interesse local. 7. O princípio geral que norteia a repartição de competência entre os entes componentes do Estado Federal brasileiro é o princípio da predominância do interesse, tanto para as matérias cuja definição foi preestabelecida pelo texto constitucional, quanto em termos de interpretação em hipóteses que envolvem várias e diversas matérias, como na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade. 8. A própria Constituição Federal, portanto, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-membros e Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I) (...)” (RE nº 1.247.930-AgR/SP, 1ª Turma, Rel. Min. **Alexandre de Moraes**, DJe de 24/3/20).

Segundo essa compreensão, têm sido julgados os casos submetidos à competência desta Suprema Corte, forte no entendimento de que a competência dos municípios para legislar sobre assuntos de interesse local não afasta a incidência das normas estaduais e federais expedidas com base na competência concorrente, conforme, por exemplo, decidido quando do julgamento do RE nº 981.825-AgR-segundo/SP, de cuja ementa destaco o seguinte excerto:

“(...) A competência constitucional dos Municípios para legislar sobre interesse local não os autoriza a estabelecer normas que veiculem matérias que a própria Constituição atribui à União ou aos Estados. Precedentes (...)” (1ª Turma, Relª Minª Rosa Weber, DJe de 21/11/19).

Parece ser essa a hipótese em análise nestes autos, segundo os precedentes e lições supra expostos, até porque a flexibilização proposta, para o município requerente, dada sua proximidade com outros, integrantes da mesma região geográfica, certamente acarretará impacto para além de seus limites territoriais.

Não se ignora que a inédita gravidade dessa situação impõe drásticas alterações na rotina de todos, atingindo a normalidade do funcionamento de muitas empresas e do próprio Estado, em suas diversas áreas de atuação.

Mas, exatamente em função da gravidade da situação, exige-se a tomada de medidas coordenadas e voltadas ao bem comum, não se podendo privilegiar determinada política local, em detrimento de todo o planejamento regional, ou mesmo do próprio Estado, a quem incumbe, precipuamente, combater as nefastas consequências decorrentes dessa pandemia.

Assim, os efeitos do aludido decreto municipal inegavelmente podem representar grave risco de violação à ordem público-administrativa, no âmbito do Estado da Paraíba, bem como à saúde pública, dada a real possibilidade que venha a desestruturar as medidas por esse adotadas como forma de fazer frente a essa epidemia, considerada a área total de seu território e não apenas de uma pequena fração sua.

Esse tem sido o entendimento adotado por esta Suprema Corte, em casos semelhantes, citando-se, apenas para exemplificar, decisão monocrática proferido nos autos da SS nº 5.403, pelo eminente Ministro **Luiz Fux**, no exercício da Presidência, em caso em tudo e por tudo semelhante ao presente e que Sua Excelência assim ementou:

MEDIDA CAUTELAR NA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. MANDADO DE SEGURANÇA. DECISÃO LIMINAR QUE DETERMINOU O ABRANDAMENTO DAS MEDIDAS DE ISOLAMENTO NO MUNICÍPIO DE MARÍLIA/SP, EM CONTRARIEDADE AO DECRETO ESTADUAL. NECESSIDADE DE ADOÇÃO DE MEDIDAS COORDENADAS EM ÂMBITO LOCAL, REGIONAL E NACIONAL. JURISPRUDÊNCIA DO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA (DJe de 26/6/20).

Ressalto, por oportuno, a absoluta diversidade entre a hipótese retratada nestes autos e aquela constante da STP nº 417, bastando para tal verificação, a singela leitura de seu excerto abaixo transcrito, a demonstrar a absoluta imprestabilidade da referência a ela, como parâmetro da decisão a ser aqui tomada:

No âmbito regional, não consta haver regramento específico acerca do tema, o qual, de resto, não foi citado na petição inicial da ação civil pública em tela, tampouco na decisão regional ora atacada.

Inviável, destarte, o acolhimento da pretensão deduzida através da interposição desta contracautela.

Ante o exposto, **nego seguimento** à presente suspensão de segurança (art. 21, § 1º, do RISTF), prejudicada a análise do pedido de cautelar.

Publique-se.

Brasília, 9 de julho de 2020.

Ministro **DIAS TOFFOLI**

Presidente

Documento assinado digitalmente