

**MEDIDA CAUTELAR NA SUSPENSÃO DE TUTELA PROVISÓRIA 296
TOCANTINS**

REGISTRADO : **MINISTRO PRESIDENTE**
REQTE.(S) : **MUNICIPIO DE PALMAS**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE PALMAS**
REQDO.(A/S) : **RELATORA DO AI Nº 0006373-73.2020.8.27.2700
DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO
TOCANTINS**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
INTDO.(A/S) : **PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB**
ADV.(A/S) : **LEANDRO MANZANO SORROCHE**

**MEDIDA CAUTELAR NA SUSPENSÃO
DE TUTELA PROVISÓRIA. DECISÃO
DE ORIGEM QUE SUSPENDE OS
EFEITOS DE DECRETO MUNICIPAL
QUE ATUALIZA A LIMITAÇÃO DO
NÚMERO DE PASSAGEIROS NO
SEVIÇO DE TRANSPORTE COLETIVO
LOCAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA
CONCORRENTE. PREDOMINÂNCIA
DO INTERESSE LOCAL.
JURISPRUDÊNCIA DO PLENÁRIO DO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.
MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.**

DECISÃO: Trata-se de suspensão de tutela provisória ajuizada pelo Município de Palmas/TO em face de decisão proferida do Tribunal de Justiça daquele estado no âmbito do Agravo de Instrumento nº 0006373-73.2020.8.27.2700. A decisão impugnada foi proferida pela Des. Jacqueline Barbosa, em que se determinou o restabelecimento da limitação da realização do transporte público municipal à metade da capacidade de passageiros sentados.

O requerente narra que, a partir da Lei Federal nº 13.979/2020, no âmbito local foi editado o Decreto Municipal nº 1.856, de 14 de março de

STP 296 MC / TO

2020, o qual determinou, dentre outras medidas, *“a suspensão por tempo indeterminado da prestação de serviço de transporte coletivo urbano e rural de caráter público ou privado, que excedesse à metade da capacidade de usuários sentados”*. Posteriormente, em 30 de abril de 2020, essa regulamentação foi alterada pelo Decreto Municipal nº 1.886, que passou a *“permitir às concessionárias de transporte público urbano a lotação dos veículos em até 100% (cem por cento) da capacidade de usuários sentados”*.

Relata que esse novo decreto foi impugnado por meio de ação ordinária ajuizada pelo Partido Socialista Brasileiro – PSB junto à origem. Negada a liminar em primeiro grau, interpôs-se Agravo de Instrumento, no âmbito do qual proferida a decisão ora impugnada.

Alega, em síntese, que a decisão impugnada gera graves riscos à ordem e à economia pública municipal, argumentando que sua manutenção resulta em que *“o Município de Palmas e sua população, além de enfrentarem a pandemia e a crise sanitária, terão que lidar também com o iminente colapso no sistema de transporte público”*. Aduz, nesse sentido, que a medida gera *“desequilíbrio entre as receitas e custos das concessionárias do transporte público municipal, o que poderia inviabilizar a continuidade dos serviços”*, tendo em vista que a manutenção da decisão representaria a necessidade de aporte mensal adicional de R\$ 1.300.000,00 (um milhão e trezentos mil reais), enquanto durar a pandemia.

Nesse sentido, informa que, *“na prática, a decisão judicial reduziu em 75% (setenta e cinco por cento) a capacidade do sistema de transporte coletivo da cidade de Palmas”* e que o cumprimento do Decreto mais recente (100% da capacidade de passageiros sentados) implica em funcionamento com 50% da capacidade total (passageiros sentados e em pé), tendo em vista que *“a lotação máxima dos veículos de transporte coletivo que circulam em Palmas é de 80 (oitenta) passageiros, sendo 40 (quarenta) usuários sentados e 40 (quarenta) de pé”*.

Sustenta haver competência do Supremo Tribunal Federal para a causa e invoca precedentes recentes desta Corte que embasariam sua postulação. Requer, ao final, *“o deferimento liminar da contracautela [...] para fins de suspender a tutela antecipada concedida [...], que determinou suspensão*

STP 296 MC / TO

dos efeitos do inciso IX do artigo 12 do Decreto municipal nº 1.886/2020”.

É o relatório. **Decido.**

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, alegando, 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 extrajudicial, 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

STP 296 MC / TO

sentido, também aponta a clássica jurisprudência desta Corte, *verbis*:

“A suspensão de segurança, concedida liminar ou 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 deliberação 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 ação judicial em que impugnado o Decreto Municipal nº 1.886, de 30 de abril de 2020, o qual, alterando o anterior Decreto nº 1.856, de 14 de março de 2020, passou a *“permitir às concessionárias de transporte público urbano a lotação dos veículos em até 100% (cem por cento) da capacidade de usuários sentados”*. Na decisão impugnada, reconhecida a competência legislativa concorrente para o tema, a Des. prolatora assentou que *“o Município de Palmas, modificou o Decreto 1.856/2020 sem nenhuma justificativa plausível, tendo em vista que referido Decreto é um ato motivado, e, vincula o Decreto 1.886/2020, sem motivação”*. Fundamentou, ainda, que se vislumbrava a *“ilegalidade do Decreto 1.886/2020, tendo em vista que os motivos elencados para elaboração do Decreto 1.856/2020 ainda persistem, isto ocorre porque o segundo decreto é uma alteração do primeiro, sem qualquer considerando, estando como ato vinculado, sujeito às motivações previstas no Decreto 1.856/2020, que considerou a*

STP 296 MC / TO

necessidade de mitigar a disseminação do COVID19 em razão dos elevados riscos à saúde pública”.

Com efeito, a legislação federal editada para dispor sobre as medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública (Lei nº 13.979/20) foi regulamentada pelo Decreto Federal nº 10.282/20, cujo art. 3º arrolou os serviços públicos e atividades essenciais, cujo exercício e funcionamento restaram resguardados.

O Município de Palmas/TO, no âmbito de sua competência regulamentar, editou os indicados decretos para adaptar essas regras para sua realidade regional, normativo esse que em nada destoava do Decreto Federal supratranscrito. Inicialmente, permitia-se a operação dos serviços de transporte coletivo urbano e rural com o limite de metade da capacidade de usuários sentados (o que corresponde a 25% da capacidade total) e, na sequência, passou-se a permitir sua execução com o limite de 100% (cem por cento) da capacidade de usuários sentados (o que corresponde a 50% capacidade total), excluído os passageiros que, em condições normais, seriam transportados em pé.

Deveras, na presente situação de pandemia da COVID-19, especialmente na tentativa de equacionar os inevitáveis conflitos federativos, sociais e econômicos existentes, a gravidade da situação vivenciada exige 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 nº 672. Sua Excelência, ao discorrer sobre o tema em debate nos autos, salientou, *verbis*:

“(…) que o caráter discricionário das medidas realizadas

STP 296 MC / TO

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 às 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 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

STP 296 MC / TO

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 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*

STP 296 MC / TO

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 que, em matéria de competência federativa concorrente, deve-se respeitar a denominada *predominância de interesse*.

Parece ser essa a hipótese em análise nestes autos, segundo os precedentes e lições aqui expostos, até mesmo porque a fixação de limites

STP 296 MC / TO

graduais e sucessivos para a operação de serviço de transporte coletivo no âmbito do Município requerente é matéria típica de interesse nitidamente local. Não se ignora as válidas preocupações externadas pela decisão impugnada, eis que a situação de pandemia atinge 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, tomadas pelas autoridades competentes e dotadas de capacidade institucional para tanto, em deferência ao planejamento estatal bem realizado, a quem incumbe, precipuamente, guiar o enfrentamento coletivo aos nefastos efeitos decorrentes dessa pandemia.

No caso, destaque-se que a implementação do novo Decreto editado em 30 de abril de 2020 **não significa a operação do sistema de transporte em sua capacidade máxima, mas limitada a 50% do número total de passageiros** que, em condições normais, poderiam ser transportados. Ademais, o Município requerente aponta que a decisão administrativa foi pautada por estudos técnicos que apontam para sua viabilidade sanitária e que medidas preventivas têm sido adotadas para redução da probabilidade de contaminação (v.g.: higienização dos veículos e das estações, fiscalização e vistorias diárias, etc).

Inegável, destarte, que a decisão atacada representa risco de violação à ordem público-administrativa no âmbito do requerente, dada a real possibilidade que venha a desestruturar as medidas por ele adotadas como forma de fazer frente a essa epidemia, em seu território. Ademais, evidencia-se perigo de lesão também à economia pública, em razão dos aportes adicionais que teriam que ser feitos pelo Município requerente, se mantida a decisão impugnada (estimados em R\$ 1.300.000,00 - um milhão e trezentos mil reais mensais).

Outrossim, o indicado abalo à ordem administrativa reforça-se pela inovação na forma de funcionamento de serviço público e de seu planejamento administrativo, causada pela decisão ora questionada. Deveras, a indeterminação do conceito de *ordem pública* indica que seu conteúdo jurídico apenas pode ser definido concretamente, diante das

STP 296 MC / TO

circunstâncias que revela o caso apreciado. Sobre o tema, Hely Lopes Meirelles, Arnaldo Wald e o Ministro Gilmar Mendes assim asseveram:

“Interpretando construtivamente e com largueza a ‘ordem pública’, o então Presidente do TFR (e posteriormente Ministro do STF) José Néri da Silveira explicitou que **nesse conceito se compreende a ordem administrativa em geral**, ou seja, a normal execução do serviço público, o regular andamento das obras públicas. O devido exercício das funções da Administração pelas autoridades constituídas. **Realmente, assim há que ser entendido o conceito de ordem pública para que o Presidente do Tribunal competente possa resguardar os altos interesses administrativos, cassando liminar ou suspendendo os efeitos da sentença concessiva de segurança quando tal providência se lhe afigurar conveniente e oportuna.**” (MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnaldo; e MENDES, Gilmar Mendes. **Mandado de Segurança e Ações Constitucionais**. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 97, sem grifos no original).

Assim, evidenciado o *funus boni iuris* e o *ínsito periculum in mora* que a questão envolve, ratifica-se a necessidade de acolhimento do 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 0006373-73.2020.8.27.2700**, em trâmite no Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, 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 douta Procuradoria-Geral da República.

Publique-se. Int..

STP 296 MC / TO

Brasília, 26 de maio de 2020.

Ministro **LUIZ FUX**

Presidente em exercício

(RISTF, art. 14)

Documento assinado digitalmente

*Impresso por: 005.444.901-42 STP 296
Em: 27/05/2020 - 13:23:01*