

**MEDIDA CAUTELAR NA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA 5.394 PIAUÍ**

**REGISTRADO** : **MINISTRO PRESIDENTE**  
**REQTE.(S)** : **MUNICÍPIO DE TERESINA**  
**ADV.(A/S)** : **PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE PIAUÍ**  
**REQDO.(A/S)** : **RELATOR DO AI Nº 0751430-74.2020.8.18.0140**  
**ADV.(A/S)** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**  
**INTDO.(A/S)** : **SIND DOS H CLIN C SAUDE E LAB DE P E ANAL**  
**ADV.(A/S)** : **THIAGO RAMON SOARES BRANDIM E**  
**OUTRO(A/S)**

**MEDIDA CAUTELAR NA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. DECISÃO QUE AUTORIZA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE SAÚDE E AMBULATORIAIS NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO REQUERENTE. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE. PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE LOCAL. VALIDADE DE DECRETO MUNICIPAL. JURISPRUDÊNCIA DO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.**

**DECISÃO:** Trata-se de suspensão de segurança ajuizada pelo Município de Teresina/PI contra decisão do Tribunal de Justiça daquele Estado, proferida nos autos do Agravo de Instrumento nº 0751430-74.2020.8.18.0140, que deferiu o pedido de tutela antecipada pleiteado pelo Sindicato dos Hospitais, Clínicas, Casas de Saúde e Laboratórios de Pesquisas e Análises Clínicas do Estado do PiauÍ – SINDHOSPI, suspendendo as restrições impostas pelo Decreto Municipal 19.741/20 ao retorno das prestações de serviços de saúde e ambulatoriais na área do Município.

**SS 5394 MC / PI**

Narrou que, na origem, fora ajuizado Mandado de Segurança Coletivo contra ato do Município de Teresina, objetivando a suspensão de dispositivos dos Decretos Municipais nº 19.735/20 e nº 19.741/20, que impuseram algumas restrições como condição ao retorno controlado da prestação de serviços de saúde e ambulatoriais, criando sistema de governança ao funcionamento deste serviço, com o intuito de diminuir a circulação e aglomeração de pessoas em momento de crescimento dos casos de Covid-19 na municipalidade.

O pedido liminar restou indeferido em primeira instância, tendo sido reformado pelo Sr. Desembargador Erivan José da Silva Lopes, que suspendeu as limitações impostas pelo Decreto Municipal 19.741/20, por entender “*que as atividades de saúde representadas pelo Sindicato requerente se configurariam como atividades essenciais, bem como este Decreto não teria como lastro evidências científicas*”.

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 e aos estudos científicos aplicáveis ao caso.

Salienta que a decisão ora atacada vai de encontro ao entendimento do Supremo Tribunal Federal, no sentido de que o Município tem legitimação concorrente para legislar sobre saúde pública e assuntos de interesse local, mormente na pandemia do COVID-19.

Destaca a gravidade do risco de contaminação nos serviços médicos e salienta que o objetivo do decreto é apenas organizar a utilização dos serviços de saúde, a fim de evitar aglomerações e a propagação do coronavírus. Postula, assim, o deferimento do pedido de suspensão de liminar.

É o relatório. Decido.

**SS 5394 MC / PI**

*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 definitivamente, é contracautela que visa à salvaguarda da

**SS 5394 MC / PI**

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 Mandado de Segurança que ataca disposições do Decreto Municipal nº 19.741/20, que dispõe:

*[...]*

*Art. 2º, inc. I, alínea d – deverá ser observada a restrição de 50% (cinquenta por cento) de ocupação da capacidade física do estabelecimento, excetuando-se as clínicas de hemodiálise e ambulatórios de oncologia, considerando-se, para fins desta medida a observância da distância mínima de 2m (dois metros) entre as pessoas;*

*[...]*

*Art. 3º, inc. II, alínea a – os atendimentos eletivos funcionarão de segunda-feira a quinta-feira, no horário das 14h às 18h;*

*Art. 3º, inc. II, alínea c – cada especialidade médica funcionará apenas 2 (dois) dias por semana de modo presencial;*

*[...]*

*Art. 3º, inc. II, alínea j – fica proibido qualquer tipo de prestação de serviço para não residentes do Estado do Piauí. ”*

**SS 5394 MC / PI**

Com efeito, a decisão ora atacada suspendeu a aplicação do referido decreto municipal regularmente editado pelo requerente, que regulamentava o funcionamento da prestação de serviços de saúde e laboratoriais durante a pandemia do COVID-19. Ali, assentou-se que *“não se mostra razoável a limitação pela metade da capacidade de ocupação do estabelecimento, mormente quando a medida não é adotada em relação a estabelecimentos de outros ramos também considerados essenciais”*.

O Município requerente, por sua vez, sustenta a perfeita legalidade 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 (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 Teresina/PI, 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. Nesse intuito, algumas restrições foram estabelecidas para a atividade de hospitais e casas de saúde, como limitação de horários, atendimentos em dias alternados por cada especialidade, limite diário máximo do quadro de pessoal e limitação da capacidade física do estabelecimento.

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,

**SS 5394 MC / PI**

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 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”*.

**SS 5394 MC / PI**

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 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 conseqüente 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,

SS 5394 MC / PI

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 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



**SS 5394 MC / PI**

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*. Nessa conformidade parece ter agido o chefe do Poder Executivo do Município de Teresina/PI ao editar o aludido decreto, ao passo que a decisão ora objurgada implica em risco à ordem administrativa ao reverter a política pública local para os serviços eletivos de saúde e ambulatoriais em tempos de pandemia, 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

SS 5394 MC / PI

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 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 5394 MC / PI**

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

Sendo assim, evidenciado o *fumus 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 0751430-74.2020.8.18.0140**, em trâmite no Tribunal de Justiça do Estado do Piauí, 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..

Brasília, 4 de junho de 2020.

Ministro **LUIZ FUX**

Presidente em exercício

(RISTF, art. 14)

*Documento assinado digitalmente*