



Número: **1021189-51.2020.4.01.0000**

Classe: **TUTELA ANTECIPADA ANTECEDENTE**

Órgão julgador colegiado: **5ª Turma**

Órgão julgador: **Gab. 13 - DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE**

Última distribuição : **07/07/2020**

Valor da causa: **R\$ 0,00**

Processo referência: **1001564-89.2020.4.01.3602**

Assuntos: **Antecipação de Tutela / Tutela Específica, Saúde, COVID-19**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
Ministério Público Federal (Procuradoria) (REQUERENTE)			
MUNICIPIO DE RONDONOPOLIS (REQUERIDO)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
65886051	16/07/2020 23:13	Decisão	Decisão

TUTELA ANTECIPADA ANTECEDENTE (12135) 1021189-51.2020.4.01.0000

Processo de origem: 1001564-89.2020.4.01.3602

RELATOR: DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE

REQUERENTE: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (PROCURADORIA)

REQUERIDO: MUNICIPIO DE RONDONOPOLIS

DECISÃO

Trata-se de pedido veiculado pelo Ministério Público Federal, incidentalmente à apelação interposta nos autos da ação civil pública por ele movida em face do Município de Rondonópolis/MT, em que se busca a concessão de provimento judicial, no sentido de que seja determinado ao promovido, liminarmente, que se abstenha adotar qualquer medida que autorize o funcionamento de atividades não essenciais, enquanto perdurar o Estado de Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPIN) decorrente da pandemia de COVID-19, sem a prévia apresentação de justificativas técnicas fundamentadas, alicerçadas em evidências científicas e em análises sobre informações estratégicas em saúde na região.

Na sentença impugnada, o juízo monocrático extinguiu, liminarmente, o processo, sem resolução do mérito, nos termos dos arts. 330, II, e 485, I e VI, do CPC, sob o fundamento de ilegitimidade ativa **ad causam** do Ministério Público Federal, ao argumento de que, *“embora seja um anseio legítimo da sociedade que a crise sanitária que assola o país seja enfrentada de forma coordenada e harmônica pelos poderes executivos da União, dos Estados e dos Municípios, tal coordenação não suplanta as competências concorrentes dos entes federativos, alicerçadas no texto constitucional, atinentes à adoção de medidas de interesse local”*, de tal sorte, que *“as providências almejadas nesta demanda, por exsurgirem da discordância com o agir do gestor municipal no uso de suas atribuições constitucionais e legais, independem da participação ou da ingerência da União Federal, cujo interesse no deslinde da controvérsia não é qualificado da concretude indispensável para avaliar a atuação do Ministério Público Federal”*.

Acrescenta o suplicante que interpôs competente recurso de apelação, impugnando o referido julgado, eis que flagrante, na espécie, a sua legitimação ativa **ad causam**, diante da orientação jurisprudencial de nossos tribunais, no sentido de que, em se tratando de questão de saúde pública, como no caso, é solidária a responsabilidade dos entes federativos, no sentido de assegurar o exercício do direito à vida, como garantia fundamental insculpida em nossa Constituição Federal. E de que, nessa senda, o Ministério Público Federal possui legitimidade para a defesa de interesses individuais indisponíveis. Assevera, ainda, que, em face da urgência reclamada nos autos de origem, diante da drástica situação de risco de morte por que passa a população do Município promovida e o elevado e crescente número de óbitos ali ocorrido em virtude da contaminação pelo coronavírus, requer a concessão de antecipação da tutela recursal, para que seja reconhecida a sua legitimidade ativa *ad causam* e deferida a tutela de



urgência postulada nos autos principais, até o julgamento do recurso de apelação em referência.

Por decisão datada de 08 de julho de 2020, o eminente Desembargador Federal Souza Prudente, a quem substituo por motivos de férias regulamentares, deferiu o pedido de antecipação da tutela recursal, para determinar:

a) *“ao município de Rondonópolis a tomar todas as providências necessárias para suspender as atividades não essenciais em seu território, até que prove, inclusive através de pareceres e protocolos de seus órgãos de vigilância em saúde:*

- que a suspensão das atividades não essenciais no município é desnecessária para assegurar:

a1) *regular funcionamento do SUS no município;*

a2) *prestação de adequado atendimento médico-hospitalar aos pacientes contaminados pela Covid-19;*

a3) *prestação de adequado atendimento médico-hospitalar a pacientes com outros agravos, não obstante o bloqueio de recursos médico-hospitalares para atendimento exclusivo à Covid-19;*

- o atendimento pelo município de Rondonópolis às recomendações, orientações e normas da Organização Mundial da Saúde (OMS) e do Ministério da Saúde que forem de cumprimento cogente, referentes à retirada de medidas de distanciamento social para enfrentamento à Covid-19.

b) *a suspensão cautelar da eficácia dos atos normativos do município de Rondonópolis que permitiram a prática de atividades não essenciais durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo Coronavírus, no âmbito municipal (Decretos n.º 9.480/2020 e seguintes), até que prove o indicado nos itens acima.*

c) *o município de Rondonópolis a se abster da liberação de toda e qualquer atividade não essencial, enquanto, através de seus órgãos de vigilância em saúde:*

c1) *não fundamentá-la específica, prévia e publicamente com evidências*



técnico-científicas sobre o atendimento aos itens acima, em particular à Recomendação Temporária da OMS, de 16.04.2020 e seus dispositivos, bem como

c2) não estabelecer protocolos sanitários específicos para cada uma das atividades econômicas específicas, e para a mobilidade dos trabalhadores que utilizam transporte público, indicando os órgãos responsáveis pela fiscalização;

O Município agravado comunicou que teria dado cumprimento ao referido julgado.

Por sua vez, noticia o agravante que, após a prolação da decisão em referência, o recorrido, a pretexto de comunicar o seu cumprimento, editou o Decreto nº 9.604, de 13/07/2020, o qual se limitou a incluir como essenciais, justamente, inúmeras atividades assim não consideradas, na linha da argumentação deduzida nos autos de origem.

Requer, assim, a renovação da intimação do Município recorrido, a fim de que cumpra integralmente a determinação judicial anteriormente proferida nestes autos, impondo-se-lhe, desde já, a multa ali arbitrada.

Como visto, a controvérsia instaurada nos autos de origem gira torno da legitimidade, ou não, do Decreto Municipal nº 9.480/2002 e dos demais que se lhe sucederam, definindo regras para flexibilização do isolamento anteriormente implementado pelo Município recorrido. Com efeito, o eminente Relator acolheu o pedido liminarmente formulado pelo douto Ministério Público Federal, no sentido de que se determinar a suspensão da sua eficácia, durante todo o período de enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do novo coronavírus, até que seja implemenadas as recomendações, orientações e normas da Organização Mundial da Saúde (OMS) e do Ministério da Saúde que forem de cumprimento cogente sobre a matéria.

Observo, contudo, que, embora não esteja noticiado nos presentes autos, a discussão envolvendo a legitimidade ou não dos referidos atos normativos já foi objeto de veiculação pelo Ministério Público do Estado de Mato Grosso, no bojo da Ação Civil Pública nº 1010541-88.2020.8.11.0003, em que se obteve, em sede de agravo de instrumento (AI nº 1012875-07.2020.8.11.0000), a suspensão da eficácia de tais atos.

De ver-se, porém, que a decisão proferida nos autos do mencionado agravo de instrumento, teve a sua eficácia sobrestada, pelo colendo Supremo Tribunal Federal, nos autos da Medida Cautelar na Suspensão de Tutela Provisória nº 417/MT, nestes termos:

Cuida-se de pedido de suspensão de liminar, interposto pelo Município de Rondonópolis, com o objetivo de sustar os efeitos de decisão proferida pelo



Tribunal de Justiça do estado do Mato Grosso, nos autos do Agravo de Instrumento nº 1012875-07.2020.8.11.0000, que suspendeu os efeitos do Decreto Municipal nº 9.480/20, para impor uma série de restrições ao funcionamento de serviços e comércio, bem como à circulação de pessoas, naquele município, dentre outras providências.

Aduziu que o Ministério Público local ajuizou, contra si, ação civil pública, com o objetivo de reverter as medidas de flexibilização, adotadas pelo requerente, sob o fundamento de que o sistema de saúde do município estaria prestes a entrar em colapso, cujo pleito foi rejeitado, no Juízo de origem, e afinal acolhido, conforme supra descrito.

Insurgiu-se contra essa decisão, afirmando, inicialmente, que não poderia ser deferida liminar contra o Poder Público, sem sua prévia oitiva e que ela desrespeitou o princípio da separação de poderes, bem como sua competência concorrente, para legislar acerca da matéria, conforme recentemente definido por esta Suprema Corte.

Aduziu que não tem ficado inerte, em face da gravidade da situação, discorrendo sobre as medidas já tomadas, acrescentando que a menção, feita pela decisão atacada, a normas do Decreto Estadual nº 522/20, não se prestam a fundamentar a conclusão a que se chegou, na medida em que o Tribunal de Justiça local confirmou, da mesma maneira que esta Suprema Corte, já havia anteriormente feito, a plena competência dos entes municipais para legislar sobre a matéria.

Mencionou precedentes que entende corroborarem seu entendimento, bem como recomendações, no sentido de que sejam respeitada a autonomia dos municípios, para disciplinar a matéria.

Criticou, ainda, o próprio mérito das medidas que devem ser implementadas, por força da decisão ora atacada, ressaltando o direito do requerente em decidir acerca de quais medidas se mostram mais adequadas, no âmbito do município, fazendo, na sequência, detida análise sobre tais medidas, defendendo enfaticamente o acerto de seu agir.

Asseverou, por fim, que o cumprimento da decisão ora atacada implicará em grave lesão à ordem, à saúde e à economia públicas, postulando, assim, a pronta suspensão de seus efeitos.

(...)

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 Pacto Federativo, porquanto aborda a competência para promover a adequada proteção à saúde pública, bem como o princípio da separação dos poderes (arts. 23 e 2º, respectivamente, da Constituição Federal).

Nesse sentido, tem-se que, nos autos da ação civil pública em tela, foi



proferida ordem para suspender a aplicação de decreto municipal editado pelo requerente, e que cuidava de flexibilizar as ordens de restrição social então vigentes no município.

O requerente defendeu a perfeita legalidade desse decreto, bem como seu poder em editá-lo e a regularidade com que procedeu ao assim fazer, em vista da peculiar situação local, em face dos efeitos da pandemia do coronavírus e da legislação correlata.

Assim, há que se ter sob análise a competência do ente municipal para a imposição da flexibilização das restrições ao funcionamento das atividades comerciais em seu território, 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 e Decreto nº 10.282/20), cuidaram da possibilidade da tomada de medidas restritivas de circulação de pessoas e de funcionamento de prestadores de serviço.

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.

Atenta leitura aos termos dessa decisão, aliás, permite constatar, de imediato, que ela tomou por fundamento unicamente aspectos médicos e de saúde pública, para suspender os efeitos desse decreto municipal e, o que parece ainda mais grave, disciplinar, com minúcias, diversos aspectos da convivência social naquela urbe.

Conforme tenho ressaltado, na análise de pedidos referentes aos efeitos da pandemia de COVID-19, entre nós e, especialmente, na 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 Chefe do Poder Executivo do município requerente, ao editar o decreto atacado pela interposição da ação civil pública em tela, que respeitou, em essência, o contido na legislação federal correlata, adaptando-o, para sua realidade local, ao passo que a tutela liminarmente concedida na Corte regional, subverteu a ordem administrativa do aludido



município, ao determinar a tomada de uma série de providências, ao arrepio do que o Chefe do Poder Executivo municipal editara, no estrito exercício de sua competência.

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).

Não se ignora que a situação de pandemia, ora vivenciada, impôs 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, sempre em respeito à competência de cada ente da Federação, para tanto.

E, o que me parece principal, na análise dessa matéria, não cabe ao Poder Judiciário decidir a duração de eventuais medidas de isolamento social ou de restrição de atividades econômicas, substituindo-se aos gestores responsáveis pela condução dos destinos do Estado, neste momento.

Apenas eventuais ilegalidades ou violações à ordem constitucional vigente devem merecer sanção judicial, para a necessária correção de rumos, mas jamais – repita-se – promover-se a mudança das políticas adotadas, por ordem de quem não foi eleito para tanto e não integra o Poder Executivo, responsável pelo planejamento e execução dessas medidas.

Não se mostra admissível que uma decisão judicial, por melhor que seja a intenção de seu prolator ao editá-la, venha a substituir o critério de conveniência e oportunidade que rege a edição dos atos da Administração Pública, notadamente em tempos de calamidade como o presente, porque ao Poder Judiciário não é dado dispor sobre os fundamentos técnicos que levam à tomada de uma decisão administrativa.

Não é demais ressaltar que a gravidade da situação por todos enfrentada exige a tomada de providências estatais, em todas as suas esferas de atuação, mas sempre através de ações coordenadas e devidamente planejadas pelos entes e órgãos competentes, e fundadas em informações e dados científicos comprovados e não em singelas opiniões pessoais de quem não detém competência ou formação técnica para tanto.

Tem-se assim, que a ordem regional atacada, ao suspender a vigência de decreto regularmente editado pelo Chefe do Poder Executivo de Rondonópolis (MT), no estrito exercício de sua competência regulamentar, substituindo-o por medidas que o próprio prolator da ordem entendeu recomendáveis, acarreta sérios riscos à ordem pública e administrativa daquela urbe, a recomendar a suspensão de seus efeitos.



Ante o exposto, defiro o pedido para suspender, liminarmente, os efeitos da decisão que concedeu, parcialmente, a tutela antecipada recursal, nos autos do Agravo de Instrumento nº 1012875-07.2020.8.11.0000, em trâmite no Tribunal de Justiça do estado do Mato Grosso, até o trânsito em julgado da ação civil pública a que se refere.

Assim posta a questão, verifica-se que a pretendida suspensão dos efeitos dos atos normativos descritos na inicial já foi objeto de análise, e rejeição, por parte do colendo Supremo Tribunal Federal. Diante disso, tenho que o cumprimento da r. decisão inicialmente proferida, tão somente no ponto em que concedeu a tutela de urgência reclamada nos autos de origem, tem o condão vir de encontro ao julgado daquela Suprema Corte. E, com a colisão de entendimentos, de rigor a prevalência da decisão emanada pela Presidência da Suprema Corte, até porque a sua ratio decidendi é aplicável ao pedido veiculado na presente demanda.

De ver-se, ainda, que, no STF também tramitam os autos da Reclamação nº 42220/DF, em que se busca, justamente, a suspensão dos efeitos da decisão em referência.

Nesse contexto, torno sem efeito, em parte, o aludido **decisum**, tão somente, no ponto em que concedeu o pedido de tutela de urgência formulado nos autos de origem, mantendo-se, no mais, os seus efeitos, no tocante à suspensão da eficácia da sentença recorrida, relativamente à questão da legitimidade ativa **ad causam** do douto Ministério Público Federal.

Comunique-se, com urgência, via e-mail, ao Município recorrido, cientificando-se, também, ao juízo monocrático.

Oficie-se ainda ao Exmº Sr. Ministro Presidente do colendo Supremo Tribunal Federal, encaminhando cópia desta decisão, para fins de instrução dos autos da mencionada Reclamação nº 42220/DF.

Arquivem-se os presentes autos, após, com as anotações de estilo.

Brasília/DF., em 16 de julho de 2020.

Juiz Federal ILAN PRESSER

Relator Convocado



