



Nº 1.0000.20.473997-3/000



2020000772055

SUSP DE LIMINAR/ANT TUTEL Nº 1.0000.20.473997-3/000 -  
COMARCA DE BELO HORIZONTE - REQUERENTE(S): MUNICÍPIO  
DE BELO HORIZONTE - REQUERIDO(A)(S): JUIZ DE DIREITO DA 3ª  
VARA DE FEITOS DA FAZENDA PÚBLICA MUNICIPAL DE BELO  
HORIZONTE - INTERESSADO(A)S: ASSOCIACAO BRASILEIRA DE  
BARES E RESTAURANTES

## DECISÃO MONOCRÁTICA

### I. RELATÓRIO

O Município de Belo Horizonte, com fulcro nos arts. 4º da Lei Federal nº 8.437/1992 e 15 da Lei Federal nº 12.016/2009, requer a suspensão dos efeitos da medida liminar concedida pelo Juízo da 3ª Vara dos Feitos da Fazenda Pública Municipal da Comarca de Belo Horizonte nos autos do Mandado de Segurança Coletivo nº 5071716-92.2020.8.13.0024, impetrado pela Associação Brasileira de Bares e Restaurantes contra ato do Prefeito Municipal.

A parte dispositiva da decisão é do seguinte teor:

“Posto isso, suspendo os efeitos do art. 1º do Decreto nº 17.328, de 8 de abril de 2.020 à impetrante, fixando a multa no valor de cinquenta mil reais por cada vez que Município de Belo Horizonte intervir nos estabelecimentos, com base nessa portaria, para a suspensão das suas atividades.

Porém, condiciono o exercício da atividade dos restaurantes e lanchonetes:

- a) ao distanciamento mínimo de dois metros de uma pessoa da outra;
- b) que seja considerado o espaço mínimo de treze metros quadrados por pessoa, para se quantificar quantas poderão adentrar o recinto do estabelecimento;
- c) que seja exercido o controle do fluxo de acesso aos seus estabelecimentos evitando aglomerações de espera do lado de fora, caso esgotado o seu espaço interno;
- d) privilegiar as vendas por encomendas previamente acertadas, além dos atendimentos com hora marcada;
- e) disponibilizar máscaras de proteção a todos que estiverem dentro de seu estabelecimento (funcionários e clientes), à exceção dos clientes que já as possuem;
- f) disponibilizar as mesas, para o uso individual, com a distância



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Nº 1.0000.20.473997-3/000

- mínima de dois metros, umas das outras, em todos os sentidos;
- g) a excetua-se o uso individual da mesa quando a pessoa necessitar da ajuda de outra para se alimentar, como as crianças de tenra idade, as pessoas muito idosas, ou deficientes;
- h) é vedada a confraternização de pessoas dentro do estabelecimento, permitindo-se as pessoas ali permanecerem apenas pelo necessário para fazerem as suas refeições;
- i) as crianças que não tenham o discernimento para permanecerem sentadas enquanto se alimentam, deverão estar no colo de seus pais e, se isso não for possível, não poderão permanecer dentro do estabelecimento;
- j) os clientes não poderão servir-se pessoalmente dos alimentos destinados a todos, mas apenas daqueles que lhes forem individualmente preparados;
- k) fica vedado o fornecimento de alimentação através do sistema 'self service', permitindo-se que um funcionário exclusivo sirva o prato dos clientes, a uma distância mínima de dois metros das comidas;
- l) os clientes deverão permanecer utilizando as máscaras até o início das refeições, recolocando-as logo após terminarem;
- m) deverão disponibilizados aos funcionários e clientes sabão, sabonete e álcool em gel na graduação de setenta por cento, para a assepsia das mãos;

Quanto às atividades do ramo de bar, imponho as descritas nas alíneas 'a', 'b', 'c', 'd' e 'e' acima expedidas, mais a venda de bebidas e demais mercadorias apenas para o consumo externo, sendo vedado a ingestão na frente ou imediações desses estabelecimentos." (ordem 21)

Segundo a inicial do *writ* (ordem 5), a impetrante é associação civil sem fins lucrativos, representante de seus associados "atuantes no segmento de alimentação fora do lar, incluindo bares, restaurantes, lanchonetes, restaurantes industriais e de refeições coletivas, casas noturnas, estabelecimentos com atividades conexas e instituições afins ligadas ao setor".

Sustenta que o Decreto Municipal nº 17.328/2020 suspendeu por prazo indeterminado os alvarás de todas as atividades comerciais do Município.

Assevera que o Decreto permitiu a abertura de setores mais propensos ao risco sanitário que a atividade de bares e restaurantes.

Diz que o ato normativo municipal é ilegal por violar frontalmente a Lei Federal nº 13.979/2020 e por não haver, nele, qualquer suporte para a suspensão dos alvarás de localização e funcionamento em relação a bares, restaurantes e lanchonetes.



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Nº 1.0000.20.473997-3/000

---

Por sua vez, o Município/requerente sustenta, na exordial de seu pedido (ordem 1), que a decisão combatida causa grave lesão à ordem e à saúde públicas, na medida em que “rompe com a estratégia adotada pelo Município no combate ao Coronavírus, permitindo a reabertura simultânea de 20.682 estabelecimentos, de forma absolutamente descoordenada com os esforços adotados pelo Município, colocando em risco a saúde de milhares de pessoas”.

Consigna que a medida liminar causa grande insegurança jurídica, por destoar de diversas decisões do TJMG e do STF, sendo certo que o momento exige coerência e isonomia.

Registra que “a situação fica ainda agravada diante do atual momento em que houve aumento do número de contágios e mortes na Capital, tendo os boletins de monitoramento epidemiológico registrado nível geral de alerta vermelho nas últimas semanas”.

Anota que “o potencial de contágio causado pela abertura de milhares de bares, botecos, lanchonetes e restaurantes” é muito superior ao causado pelo funcionamento dos estabelecimentos cuja abertura fora autorizada pelo Decreto Municipal nº 17.361/2020 e que, hoje, se encontra suspenso por força do Decreto Municipal nº 17.377/2020, que somente autorizou a abertura de atividades essenciais, tal como previsto no Decreto Municipal nº 17.328/2020.

Aponta que os bares, restaurantes e lanchonetes possuem características que os tornam mais propensos à transmissão do vírus e, por essa razão, foram os últimos estabelecimentos a serem liberados nos países que já passaram pelo pico de contágio da COVID-19.

Menciona que, segundo o Boletim de Monitoramento nº 10/2020, emitido no dia 17/07/2020, “a taxa de ocupação dos leitos de UTI reservados para pacientes com COVID-19 chegou a 85% (oitenta e cinco por cento), enquanto a ocupação de leitos de enfermaria para infectados alcançou 74% (setenta e quatro por cento)”, levando, “pela sexta semana seguida, à classificação do nível de alerta geral no Município como vermelho”.



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Nº 1.0000.20.473997-3/000

Alerta para o fato de que não é o momento adequado para a tomada de “decisões precipitadas e sem o acompanhamento de dados científicos que demonstrem a segurança sanitária de flexibilização, sob pena de reverter todo o progresso alcançado em Belo Horizonte até o momento”.

Sustenta que as medidas de combate à pandemia devem ser compreendidas à luz dos princípios da prevenção e da precaução, pelo que, a seu sentir, não pode a Administração Pública permanecer inerte, à singela consideração de ausência de unanimidade na comunidade científica acerca da medida mais apropriada para minimizar os graves riscos à saúde pública.

Relata o histórico legislativo referente ao combate à pandemia, destacando que “o Município de Belo Horizonte adotou, desde o início, todas as medidas tecnicamente indicadas e, antes mesmo da concretização da transmissão comunitária, instalou centros específicos para o atendimento de todos os cidadãos com suspeita clínica de COVID-19, assim como várias outras medidas de prevenção e contenção da transmissão”.

Aduz que, desde 26/06/2020, em decorrência do agravamento da situação no Município e baseado em avaliação fundada nos critérios de número médio de transmissão por infectado, ocupação de leitos de UTI COVID-19 e ocupação de leitos de enfermaria COVID-19, as medidas de reabertura gradual das atividades foram suspensas.

Narra que as atividades de bares, restaurantes e lanchonetes não foram completamente proibidas, em razão da autorização para a realização de entrega em domicílio e a possibilidade de disponibilização de retirada no local de alimentos preparados para consumo fora do estabelecimento.

Anota que as considerações a respeito da ausência de isonomia nas decisões acerca da reabertura pouco influenciam o atual cenário, na medida em que o Decreto Municipal nº 17.377/2020 determinou o retorno à fase 0 (zero) da reabertura, podendo operar somente as atividades tidas como essenciais pelo Decreto Municipal nº 17.328/2020.



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Nº 1.0000.20.473997-3/000

Aponta que o funcionamento do setor representado pela ABRASEL movimenta cerca de 75.000 (setenta e cinco mil) pessoas e a sua reabertura, “com base em interesse econômico imediato e desconsiderando a dimensão da situação sanitária do Município e os riscos para a população como um todo”, não pode ser admitida.

Defende a legalidade dos decretos municipais, a partir das previsões contidas na Lei Federal nº 13.979/2020, que autorizam a restrição de atividades.

Consigna que o Decreto Federal nº 10.282/2020 não incluiu a atividade de bar e restaurante como essencial, salvo aqueles serviços de alimentação destinados à manutenção dos serviços de transporte e atividades logísticas.

Ressalta que “o Supremo Tribunal Federal já decidiu que, diante do atual quadro normativo, as autoridades municipais podem estabelecer a restrição de atividades com fulcro em sua competência de garantir a saúde pública, sem nem mesmo exigir ciência do Ministério da Saúde e inclusive por meio de decreto municipal”.

Destaca que, no âmbito estadual, a Lei nº 23.631/2020 também prevê a possibilidade de restrição de atividades pela autoridade competente, ressalvado, apenas, o funcionamento das atividades essenciais apontadas na legislação federal.

Registra que “a decisão liminar rompeu com a ordem pública e a segurança jurídica que decorrem dessa intrincada coordenação de competências, atos legislativos, regulamentares e atos administrativos de suspensão de atividades, impondo sua suspensão de sua execução para que o arcabouço jurídico em que se apoia o combate à pandemia permaneça hígido”.

Nesses termos, pugna pela “suspensão imediata, liminarmente, da execução da medida liminar proferida no Mandado de Segurança 5071716-92.2020.8.13.0024, até o trânsito em julgado da demanda, nos termos do art. 4º, parágrafos 8º e 9º, da Lei 8.437/1992”.



## II. FUNDAMENTAÇÃO

### II.1. Análise dos pressupostos para conhecimento e processamento do pedido

O instituto em voga é regulamentado pelas Leis Federais nºs 8.437/1992 (art. 4º), 12.016/2009 (art. 15), 7.347/1985 (12, § 1º), 8.038/1990 (art. 25), 9.494/1997 (art. 1º), e, finalmente, 9.507/1997 (art. 16).

Eis, a propósito, o que dispõem os arts. 4º e 15 das Leis Federais nºs 8.437/1992 e 12.016/2009, respectivamente, *verbis*:

“Art. 4º Compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.”

“Art. 15. Quando, a requerimento de pessoa jurídica de direito público interessada ou do Ministério Público e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, o presidente do tribunal ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso suspender, em decisão fundamentada, a execução da liminar e da sentença, dessa decisão caberá agravo, sem efeito suspensivo, no prazo de 5 (cinco) dias, que será levado a julgamento na sessão seguinte à sua interposição.”

Por considerar presentes os pressupostos, conheço do pedido.

### II.2. Breves considerações acerca do instituto da Suspensão

De plano, infere-se da simples leitura dos dispositivos citados no subitem anterior que **o instituto não possui natureza recursal**, pois, do contrário, não seria possível seu manejo simultaneamente ao do recurso cabível contra a mesma decisão, sob pena de ofensa ao princípio da unirrecorribilidade recursal.

Nesse diapasão, a par de não se prestar à reforma ou cassação de decisões, o instituto em tela visa, tão somente, à suspensão da execução de tutelas provisórias, sentenças e acórdãos



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Nº 1.0000.20.473997-3/000

proferidos em desfavor do Poder Público, não sendo, pois, a via processual adequada ao equacionamento definitivo de questões processuais ou meritórias suscitadas na lide principal, pena de malferir o princípio do juiz natural da causa.

A medida suspensiva possui natureza acautelatória e constitui, na verdade, **providência judicial drástica e excepcional** instituída pelo legislador ordinário para evitar que a execução imediata de decisões, proferidas em contexto de “*manifesto interesse público*” ou de “*flagrante ilegitimidade*”, venha a lesionar gravemente os bens jurídicos (ordem, saúde, segurança e/ou economia públicas), que, por sua inegável relevância, merecem a especial proteção do ordenamento.

Consigne-se que o deferimento da contracautela, por importar na sumária retirada da eficácia de decisão judicial por autoridade judicial diversa daquela incumbida do efetivo julgamento do feito, somente é autorizado quando a execução da decisão hostilizada se revelar **potencialmente lesiva** à ordem, à saúde, à segurança e/ou à economia públicas.

Propicia-se, pois, por esse instrumento, a proteção efetiva do interesse público sempre que se demonstre, empiricamente e de forma inconteste, a viabilidade de tal interesse vir a ser gravemente comprometido pela manutenção da eficácia do provimento judicial.

Para a análise do pedido, mister verificar a existência ou não dos pressupostos legais que ensejam seu deferimento. Ausentes os requisitos, não se autoriza a concessão da providência suspensiva, sob pena de prodigalizar tão especial instrumento processual e admitir seu manuseio para atender a interesses momentâneos e circunstanciais da administração ou de seus agentes, o que seria indesejável pelo risco de desvirtuar o objetivo do instituto, que é, essencialmente, o de proteger os interesses públicos primários.

Forte, pois, nas premissas acima expostas, passo a examinar a decisão hostilizada quanto à sua potencialidade lesiva aos interesses protegidos pela legislação de regência, deixando, contudo, às instâncias ordinárias – originária ou recursal – a apreciação das questões processuais e/ou meritórias pertinentes à causa.



### II.3. Análise do caso

Como se viu (ordem 1), pretende o requerente a suspensão dos efeitos da decisão liminar que **sustou a eficácia do art. 1º do Decreto Municipal nº 17.328/2020** e, por consequência, **autorizou o funcionamento de bares, lanchonetes e restaurantes no Município de Belo Horizonte**, desde que respeitadas as medidas impostas pelo juízo de origem.

Ao deferir a liminar em questão, consignou o Magistrado que, “considerando que tratamos de um direito e dever fundamentais da nossa Carta Magna, o da livre iniciativa e o da obrigação do Estado de garantir a saúde de todos, não podemos simplesmente desprezar um em favor do outro, pois não há hierarquia entre eles”. Assim, o correto seria mitigá-los equitativamente “a fim de coexistirem harmonicamente, mantendo o equilíbrio entre os interesses em conflito”. Entretanto, segundo pontua, por ocasião da edição do decreto, “isso não foi feito, pois o dever de garantia do Estado excluiu o direito da livre iniciativa da impetrante”.

Nesse sentido, afirmou o julgador que restavam “caracterizados o ato abusivo e o direito líquido e certo para a concessão [da] segurança” e que “a possibilidade desse ato causar graves e enormes prejuízos aos associados da impetrante, até mesmo as suas extinções” poderia “resultar na ineficácia desta medida, acaso apenas ao final concedida”, razão pela qual decidiu por antecipar o provimento em sede de liminar.

A hipótese, todavia, é de **acolhimento do pleito municipal**, porquanto evidenciada, na exordial do pedido, a potencialidade gravemente lesiva que a execução imediata da decisão hostilizada poderá impor aos relevantes bens jurídicos apontados pelo Município.

Como é de conhecimento geral, no dia 11/03/2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) classificou o surto da COVID-19, doença respiratória causada pelo novo coronavírus (Sars-Cov-2), como pandemia, em razão de sua rápida disseminação geográfica.



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Nº 1.0000.20.473997-3/000

No Brasil, ainda ao tempo da anterior declaração da OMS de que o surto da doença constituiria Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional, foi publicada a **Lei Federal nº 13.979/2020**, no dia 06/02/2020, que dispôs sobre as medidas para o enfrentamento da doença.

O diploma legal autorizou, em seu art. 3º, a adoção, pelas autoridades do País, no âmbito de suas competências, de diversas medidas, tais como **o isolamento (separação de pessoas doentes ou contaminadas, entre outros) e a quarentena (restrição de atividades ou separação de pessoas suspeita de contaminação)**.

Posteriormente, o **Decreto Federal nº 10.282/2020**, publicado em 20/03/2020, por seu art. 3º, *caput*, estabeleceu que as medidas previstas na lei federal deverão resguardar o exercício e o funcionamento dos serviços públicos e atividades essenciais elencadas no seu § 1º, restando, ainda, disposto, no § 2º do mesmo dispositivo, que “também são consideradas essenciais as atividades acessórias, de suporte e a disponibilização dos insumos necessários à cadeia produtiva relativa ao exercício e ao funcionamento dos serviços públicos e das atividades essenciais”.

Na sequência, foram publicados novos decretos pela União com vistas a alterar o rol de atividades consideradas essenciais pelo Decreto Federal nº 10.282/2020. Nada obstante, **as alterações introduzidas pelos decretos federais supracitados não autorizam concluir que a atividade de bares, restaurantes e lanchonetes possa ser qualificada como essencial ou indispensável à cadeia de produção necessária aos serviços públicos e atividades essenciais**.

Por sua vez, o Estado de Minas Gerais, pelo **Decreto Estadual nº 47.886/2020**, criou o Comitê Gestor do Plano de Prevenção e Contingenciamento em Saúde do COVID-19 – **Comitê Extraordinário COVID-19**, que possui competência extraordinária para acompanhar a evolução do quadro epidemiológico do novo coronavírus, além de adotar e fixar medidas de saúde pública necessárias para a prevenção e controle do contágio e o tratamento das pessoas afetadas.



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Nº 1.0000.20.473997-3/000

Aludido Comitê expediu uma série de atos normativos denominados “Deliberações”, sendo que, na Deliberação nº 17, de 22/03/2020 e ainda vigente, foram elencados todos os serviços e atividades que não poderiam sofrer paralisação no âmbito dos municípios mineiros – tidos, portanto, por essenciais em nível estadual –, **entre os quais também não se encontra a atividade de bares, restaurantes e lanchonetes.**

Como se vê, a par de nem a União e nem o Estado de Minas Gerais terem elencado a atividade de bares, lanchonetes e restaurantes como essencial, no ato normativo supratranscrito, o comitê estadual determinou expressamente aos municípios a suspensão da referida atividade, *verbis*:

“Art. 6º – Os Municípios, no âmbito de suas competências, devem suspender serviços, atividades ou empreendimentos, públicos ou privados, com circulação ou potencial aglomeração de pessoas, em especial:

(...)

IV – bares, restaurantes e lanchonetes;”

Conforme bem delineado na exordial da medida suspensiva, no mesmo sentido normatizou o Município de Belo Horizonte, na medida em que o **Decreto Municipal nº 17.328/2020**, em seu art. 2º, inciso XI, determinou, especialmente, a suspensão dos alvarás de localização e funcionamento de bares, lanchonetes e restaurantes.

Além disso, o **Decreto Municipal nº 17.361/2020**, que iniciou a reabertura gradual das atividades, não incluiu nas fases 1 e 2 de reabertura, a atividade dos associados da impetrante.

A propósito, em razão da piora dos indicadores acompanhados pelo Município, foi editado o **Decreto Municipal nº 17.377/2020**, que **suspendeu, por prazo indeterminado, a reabertura das atividades.**

Vale destacar, ainda, que o **Decreto Municipal nº 17.328/2020** autorizou aos estabelecimentos incluídos em suas restrições e **que possuam estrutura e logística adequadas poderão efetuar entrega em domicílio**, “desde que adotadas as medidas estabelecidas pelas autoridades de saúde de prevenção ao contágio e



Nº 1.0000.20.473997-3/000

contenção da propagação de infecção viral relativa ao Coronavírus – COVID-19” (art. 3º).

Ressoa claro que **as atividades dos associados da impetrante, mesmo que não consideradas essenciais por nenhuma norma, podem ser realizadas, desde que observadas certas restrições, cabendo aos estabelecimentos comerciais, para tanto, providenciar estrutura e logística adequadas.**

Assim, os associados da impetrante não estão impedidos de desenvolver suas atividades comerciais, mas, tão somente, **limitados a realizá-las de modo a respeitar regras que possuem o intuito exclusivo de conter, no território do Município de Belo Horizonte, o avanço do surto do novo coronavírus**, e que devem ser observadas por toda a coletividade, com o objetivo de proteger a sociedade como um todo.

Com efeito, a imposição de restrições às atividades econômicas **deve ser realizada com cuidado e de modo razoável pela Administração Pública, sempre observada a atuação coordenada dos entes federados, sob pena de inviabilizar a própria continuidade das empresas.**

E, **diante do princípio da predominância do interesse – que, no caso dos municípios é o interesse local – o ente municipal pode (e deve) atuar no espaço normativo não regulado diretamente pelos demais entes políticos**, como restou decidido nos autos da **Medida Cautelar na ADI nº 6.341/DF**, pelo Plenário do Excelso Pretório, que, por maioria, referendou a medida cautelar parcialmente deferida pelo seu Relator, Ministro Marco Aurélio.

O Ministro Edson Fachin, Relator para o acórdão da referida medida cautelar, após consignar que, “no âmbito do **federalismo cooperativo** inaugurado pela Constituição da República, a delegação de competência a um dos poderes do Estado **não pode implicar, sob o ângulo material, a hierarquização dos poderes ou das esferas de Governo**”, concluiu que, “**preservada a atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do art. 198 da Constituição, o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais**”.



Igualmente, assentou o Ministro Gilmar Mendes em seu voto:

“Se, por um lado, é efetivamente relevante a necessidade de padronização dos instrumentos de enfrentamento da crise sanitária, por outro, **é preciso reconhecer que o Brasil é um país com dimensões continentais, com regiões que demandam soluções ajustadas ao seu contexto.** É nesse contexto que tem se fortalecido a ideia de federalismo cooperativo.

(...)

De qualquer modo, a relação entre União, Estados e Municípios, porém, preocupa. Independentemente do direcionamento da política pública de saúde que se pretenda adotar, **é inviável que ela seja executada sem uma articulação mínima com os Estados e Municípios.** Temos visto muitas experiências exitosas nos governos estaduais, que inclusive poderiam servir de modelo nacional, mas que encontram resistência por parte do próprio Governo Federal. Sem dúvida, essa é uma discussão muito mais fácil de se fazer na teoria do que na prática. Acredito que somente na análise de situações mais concretas é que o Tribunal poderá se manifestar de maneira mais clara sobre o assunto.

(...)

Diante do intrincado e complexo regime jurídico de repartição de competências federativas, o STF tem buscado esclarecer, de forma mais didática, que **é competência comum dos entes federativos a adoção de ou manutenção de medidas restritivas durante a pandemia da Covid-19. Assim, a princípio, tanto a União, quanto os Estados e os Municípios podem (e devem) adotar imposição de distanciamento social, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais, circulação de pessoas.** Essa resposta é ideal? Muito provavelmente, não. O ideal é que aqui nós tivéssemos uma integração que, de alguma forma, o poder se vocalizasse a uma única voz. Mas não é o que está a ocorrer no texto constitucional, que claramente institui esse regime de necessária cooperação entre os entes em matéria de competências administrativas comuns como a saúde.

(...)

Ante todo o exposto, voto pelo referendo da medida cautelar deferida pelo Min. Marco Aurélio na ADI 6.341, para assentar a competência dos entes federativos regionais e locais para adotar medidas de enfrentamento da crise de saúde decorrente do Covid-19, notadamente no que diz respeito ao isolamento social e à quarentena, independentemente de autorização por órgão central. Ademais, na linha do proposto no voto do eminente Min. Edson Fachin, confiro interpretação conforme à Constituição ao art. 3º, § 9º da Lei 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, nos termos explicitados neste voto.” (Destaquei)

Fica claro, pois, que, a par de reafirmar a repartição de competências em matéria de saúde, com foco na descentralização das



## Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais Tribunal de Justiça



Nº 1.0000.20.473997-3/000

ações a serem realizadas por União, Estados, Distrito Federal e Municípios, prevista no art. 198, inc. I, da Constituição da República, a Suprema Corte deixou claro que decreto do Presidente da República poderá dispor sobre os serviços públicos e atividades essenciais, notadamente durante o período de combate à pandemia de COVID-19, sem que tolhesse a competência dos demais entes.

Vê-se, pois, que, o Supremo Tribunal Federal vem reafirmando seguidas vezes, desde o início da pandemia, a repartição de competências em matéria de saúde com foco na descentralização das ações a serem realizadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, prevista no art. 198, I, da Constituição da República, sem afastar, contudo, a necessidade de **uma ação coordenada** entre os entes federativos, de modo a exigir justificativa suficiente para a adoção de medida que possa interferir ou contrariar competência de outro ente. Prestigia, pois, o **federalismo cooperativo**, de modo a reconhecer que, no âmbito de sua competência, cada ente possui legitimidade para definir as medidas que entender adequadas ao enfrentamento da doença.

No mesmo sentido, decidiu o Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Dias Toffoli, nos autos da Suspensão de Segurança nº 5.363/SP, *in verbis*:

“(…) 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, não se podendo privilegiar determinado segmento da atividade econômica em detrimento de outro, ou mesmo do próprio Estado, a quem incumbe, precipuamente, combater os nefastos efeitos decorrentes dessa pandemia.

Assim, não cabe ao Poder Judiciário decidir quem deve ou não pagar impostos, ou mesmo quais políticas públicas devem ser adotadas 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



## Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais Tribunal de Justiça



Nº 1.0000.20.473997-3/000

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. (...)"

**Certo é que, em relação à atividade de bares, restaurantes e lanchonetes, a União Federal, o Estado de Minas Gerais e o Município de Belo Horizonte adotaram políticas públicas de modo coordenado.**

Noutro giro, conforme afirma o requerente, é **vedado ao Judiciário imiscuir-se no mérito administrativo**. Essa regra somente é excepcionada quando sua atuação se dá no exercício do controle de legalidade e constitucionalidade dos atos administrativos.

Nesse sentido decidiu, também, o Ministro Dias Toffoli, Presidente do Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a Suspensão de Segurança nº 5.371/AP, oportunidade em que Sua Excelência assim se pronunciou:

"(...) não cabe ao Poder Judiciário decidir qual ramo de atividade econômica pode ou não abrir suas portas, ou mesmo quais as medidas profiláticas que devem ser adotadas, em caso positivo, 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.**

**Ademais, a subversão, como aqui se deu, da ordem administrativa vigente no município de Macapá (AP), em matéria de abertura e funcionamento de estabelecimentos comerciais, não pode ser feita de forma isolada, sem análise de suas consequências para as regras de isolamento social, mundialmente recomendadas como mais eficazes para evitar a disseminação do coronavírus."**



Nº 1.0000.20.473997-3/000

Vale destacar, também, por sua pertinência, a importante ressalva feita na decisão, alusiva ao **risco das deliberações isoladas, sem análise detida sobre suas consequências neste contexto de pandemia**. Isso porque, obviamente, se uma contaminação desordenada se inicia, além do município que veio a flexibilizar a quarentena/isolamento, poderão ser afetados outros municípios, o Estado e, eventualmente, a União, na medida em que terão de socorrer e fornecer suporte para o atendimento e controle da doença naquela localidade.

Ademais, não se pode olvidar que pessoas contaminadas inevitavelmente se deslocam e fazem o vírus circular, atingindo, assim, outros municípios possivelmente não preparados para lidar com o surto da doença. Por isso é que as medidas a serem adotadas devem ser avaliadas com muitíssimo cuidado e prudência. E, neste contexto, cabe, sim, ao Judiciário conter eventuais excessos, na medida em que, como dito, é seu dever resguardar a observância às leis e à Constituição Federal, que, como se sabe, elenca diversos direitos fundamentais dos cidadãos, entre os quais o da saúde.

**Observe-se que, até agora, o Município de Belo Horizonte sequer parece ter atingido o pico de contaminações pelo vírus, o que torna o contexto ainda mais sensível, haja vista que o risco de colapso do sistema de saúde ainda se faz presente.** Daí a perduração do isolamento social, que, a despeito de acarretar diversos problemas, apresenta-se, infelizmente, no momento, como uma medida inafastável imposta por esta calamidade.

Aliás, **o contexto em que a impetração fora manejada é bastante diverso do atual.** Após a impetração, o Município de Belo Horizonte, como visto alhures, adotou medidas mais restritivas diante do **avanço das contaminações e da piora dos indicadores de saúde e de ocupação de leitos** que, segundo informado na inicial, chegou a **85% (oitenta e cinco por cento) nos leitos de UTI e 74% (setenta e quatro por cento) nos leitos de enfermaria para infectados com a COVID-19.**

Assim, ainda que se pudesse reconhecer legítimo o debate acerca da lesão ao princípio da isonomia quando da publicação do Decreto Municipal nº 17.361/2020, é certo que, no presente momento, a discussão se esvai, na medida em que **somente as atividades essenciais estão autorizadas a funcionar no Município.**



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Nº 1.0000.20.473997-3/000

---

Por certo, chegará o momento em que será possível, com base no entendimento já sedimentado pelo Supremo Tribunal Federal dantes referido, abrandar as medidas sanitárias emergenciais no âmbito de um município com base em respaldo técnico de âmbito local, a despeito de deliberações eventualmente mais restritivas em âmbito estadual ou federal – respeitadas, é claro, as competências constitucionais dos demais entes –. Porém, os estudos aptos a justificar tal manobra, **quando chegar o momento**, deverão ser, não apenas contundentes como também robustos de evidências aptas a respaldá-los. **O contexto ainda é tormentoso e as consequências de eventual medida equivocada podem ser severas.**

**Outrossim, não se pode olvidar que a Administração Pública possui maiores informações e expertise para definir a melhor política pública a ser adotada e o interesse público, mormente neste período em que todas as atenções estão voltadas para a preservação da vida e da saúde das pessoas, deve ser priorizado**, sob pena de, com o levantamento indiscriminado das medidas de contenção, a quantidade de novos casos de pessoas contaminadas possa levar ao colapso do sistema de saúde, o que, por certo, causará efeitos deletérios ainda maiores, **inclusive para os associados da impetrante.**

Aliás, 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, como dito, 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.

De outra banda, a par de a decisão objurgada, ao autorizar a abertura simultânea e abrupta de milhares de estabelecimentos comerciais, causar a degradação das medidas que vêm sendo tomadas pelo Poder Público desde o advento da pandemia – justamente aquilo que as decisões proferidas pelo meu antecessor, Desembargador Nelson Missias de Moraes, visavam a evitar –, não se pode desconsiderar a configuração do denominado **“efeito multiplicador”**, na medida em que liminares como a de que se cuida, por constituírem um natural atrativo para outros segmentos comerciais que se encontram na mesma situação do impetrante/interessado,



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Nº 1.0000.20.473997-3/000

poderão levar inevitavelmente à propositura de novas demandas em que também venham a ser concedidas medidas contendo o mesmo comando.

Diante, portanto, desse excepcional cenário de pandemia, com sérios reflexos na vida das pessoas, **não se afigura razoável consentir com a execução de uma decisão que, ao alterar drasticamente e de modo abrupto as políticas públicas que vêm sendo adotadas, em substituição ao administrador público e à mingua de comprovação de flagrante ilegitimidade na sua atuação, possa vir a colocar em risco a ordem e a saúde públicas estatais.**

Ademais, imperioso assinalar que o juízo de origem deu andamento ao *writ* e concedeu a liminar em questão após a concessão da medida cautelar pela Desembargadora Márcia Milanez, nos autos da **Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 1.0000.20.459246-3/000**, em trâmite no Órgão Especial deste Tribunal, cuja parte dispositiva é do seguinte teor:

Isto posto, reconhecendo – em um juízo ainda provisório cabível em sede liminar – a vislumbrável constitucionalidade das normas estaduais suscitadas pela Procuradoria-Geral de Justiça bem como seu caráter cogente e vinculante aos municípios do Estado de Minas Gerais, **CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR POSTULADA NESTA AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE, para determinar a imediata suspensão da eficácia das decisões que afastaram a aplicabilidade da Deliberação nº 17/2020 e da Lei Estadual 13.317/1999 aos municípios, restando igualmente suspensos os processos que versem sobre tal matéria, até o julgamento desta ação declaratória de constitucionalidade, ad referendum do colegiado do Órgão Especial desta Corte, devendo ser o feito colocado em mesa para julgamento na primeira sessão próxima disponível, nos termos regimentais.**

Proceda-se às intimações e comunicações de estilo, fazendo pública e conhecida esta decisão, **com a notificação dos desembargadores deste TJMG e dos juízes de primeira instância, de modo a garantir o pronto cumprimento e observância desta medida cautelar, a qual possui efeitos erga omnes e ex tunc**, nos termos regimentais. (destaquei)

Como se nota, Sua Excelência determinou a suspensão, não apenas das **decisões que afastaram a aplicação da Deliberação nº 17/2020, do Comitê Extraordinário COVID-19, e na Lei Estadual nº 13.317/1999**, bem assim da **tramitação de todos os**



Nº 1.0000.20.473997-3/000

**processos** que igualmente tratem da matéria, entre os quais se enquadra o *writ*, cujo objeto é a suspensão dos efeitos do art. 1º do Decreto Municipal nº 17.328/2020, o qual, por sua vez, se encontra em consonância os ditames do art. 6º, IV, da referida deliberação (“art. 6º - Os Municípios, no âmbito de suas competências, devem suspender serviços, atividades ou empreendimentos, públicos ou privados, com circulação ou potencial aglomeração de pessoas, em especial: IV – bares, restaurantes e lanchonetes”).

Em outras palavras, a medida liminar, a par de ter sido concedida, frisa-se, no bojo de processo que deveria estar suspenso, impede a municipalidade de atuar em conformidade com a deliberação supracitada, **afigurando-se, pois, ofensiva ao comando cautelar imposto na ADC.**

Evidenciado, por tudo que se expôs até aqui, o risco de grave lesão aos bens jurídicos protegidos pela legislação de regência do instituto da Suspensão, a justificar a **necessidade de inversão do *periculum in mora* em favor do Município de Belo Horizonte**. E considerando, outrossim, a premente necessidade de se prestigiar, em graves contextos de crise como o atual, as políticas públicas definidas pelos entes políticos, salvo hipótese de flagrante ilegalidade, o que não restou demonstrado no caso, **imperiosa se faz a suspensão dos efeitos da medida liminar hostilizada, mesmo porque, a meu sentir, de sua manutenção adviriam muito mais malefícios à coletividade do que aqueles que, com ela, se quis evitar.**

Deve ser destacado, por fim, a conveniência de o Município de Belo Horizonte e a ABRASEL envidarem todos os esforços para encontrarem uma solução consensual com vistas à retomada gradual das atividades que se encontram com seu funcionamento suspenso.

#### **II.4. Duração dos efeitos da decisão**

O § 9º do art. 4º da Lei federal nº 8.437/1992 prevê que “a suspensão deferida pelo Presidente do Tribunal vigorará até o trânsito em julgado da decisão de mérito na ação principal”.

No mesmo sentido é o **Enunciado nº 626 da Súmula do Supremo Tribunal Federal**, *verbis*:

“A suspensão da liminar em mandado de segurança, salvo



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Nº 1.0000.20.473997-3/000

determinação em contrário da decisão que a deferir, vigorará até o trânsito em julgado da decisão definitiva de concessão da segurança ou, havendo recurso, até a sua manutenção pelo Supremo Tribunal Federal, desde que o objeto da liminar deferida coincida, total ou parcialmente, com o da impetração.”

A **ultratividade** se faz possível porque os requisitos ensejadores da suspensão não estão jungidos à verossimilhança do direito da parte autora, mas sim às circunstâncias autorizadas elencadas na lei.

### III. DISPOSITIVO

À vista do exposto, **DEFIRO** o pedido para suspender os efeitos da medida liminar concedida nos autos do Mandado de Segurança nº 5071716-92.2020.8.13.0024.

Declaro que os efeitos da decisão suspensiva deverão subsistir **até o trânsito em julgado da ação de origem**.

Registro, contudo, que a presente decisão não impede – aliás, até recomenda, conforme já exposto –, que o Município de Belo Horizonte e a ABRASEL busquem uma solução consensual que busque a compatibilização dos interesses em discussão no *writ*.

Comunique-se, com urgência, ao Juízo da 3ª Vara dos Feitos da Fazenda Pública Municipal da Comarca de Belo Horizonte.

Intime-se. Cumpra-se.

Belo Horizonte, nesta data.

**Desembargador GILSON SOARES LEMES**  
**Presidente**

Documento assinado eletronicamente, Medida Provisória nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001.

Signatário: Desembargador GILSON SOARES LEMES, Certificado:

1779B517C93C6A9D5F72B17A7AEE8526, Belo Horizonte, 22 de julho de 2020 às 14:48:28.

Verificação da autenticidade deste documento disponível em <http://www.tjmg.jus.br> - nº verificador: 100002047399730002020772055



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Nº 1.0000.20.473997-3/000

---