

SUSPENSÃO DE LIMINAR 1.334 RIO GRANDE DO SUL

REGISTRADO : **MINISTRO PRESIDENTE**
REQTE.(S) : **MUNICIPIO DE GRAMADO**
ADV.(A/S) : **PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE GRAMADO**
REQDO.(A/S) : **RELATOR DO AI Nº 5016417-35.2020.8.21.7000 DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
INTDO.(A/S) : **AIRBNB SERVIÇOS DIGITAIS LTDA**
ADV.(A/S) : **JULIA PEREIRA KLARMANN**
ADV.(A/S) : **JOAO PAULO TAGLIARI**

MEDIDA CAUTELAR NA SUSPENSÃO DE LIMINAR. AGRAVO DE INSTRUMENTO EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SERVIÇO DE RESERVA E LOCAÇÃO DE ACOMODAÇÕES NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO REQUERENTE. PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE LOCAL. JURISPRUDÊNCIA DO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.

DECISÃO: Trata-se de suspensão de liminar ajuizada pelo município de Gramado contra decisão que conferiu efeito suspensivo ao Agravo de Instrumento nº 5016417-35.2020.8.21.7000, em trâmite no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS). Por meio dessa, sustou-se a eficácia da cautelar inicialmente deferida em primeiro grau para determinar que a plataforma digital Airbnb suspendesse as atividades de anúncio, reserva e locação de acomodações durante o período de vigência do Decreto municipal nº 73/2020, bem como cancelasse as reservas para datas compreendidas nesse tempo, desde que o locatário ainda não houvesse ingressado no imóvel, sob pena de multa diária de R\$ 10.000,00

SL 1334 / RS

(ACP nº 5000595-42.2020.8.21.0101).

O requerente aduz que, ante a situação de calamidade decorrente da pandemia do Covid-19, editou o Decreto nº 73/2020 suspendendo, por 60 (sessenta) dias, dentre outras atividades, os serviços de hotelaria e hospedagem, inclusive na modalidade de aluguel por temporada. Informa que, por força do Decreto municipal nº 103/2020, a suspensão dessas atividades passou a ser por tempo indeterminado, podendo a medida ser revogada por decisão do Poder Executivo, a qualquer tempo, a partir de avaliações auxiliadas por órgãos técnicos responsáveis pelo acompanhamento da situação de calamidade na região.

Pondera que propôs a ACP nº 5000595-42.2020.8.21.0101 em razão da dificuldade de fiscalizar o cumprimento da ordem de restrição acima indicada pelos usuários da plataforma digital da Airbnb, tendo em vista que *“toda negociação é efetuada através da plataforma virtual, onde ninguém tem acesso a não ser a Empresa prestadora do serviço e a pessoa que opta por ele”*, de modo que *“o Ente Público não tem como fiscalizar a quantidade de pessoas que virão para o Município, a quantidade de pessoas que ficará em um mesmo recinto, o tempo de permanência ou se as condições de higienização serão obedecidas”*.

O município de Gramado sustenta que, a um só tempo, a decisão objurgada constitui lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, pois possibilita o exercício de atividade comercial pela plataforma digital Airbnb, as quais não se enquadram entre aquelas indicadas como essenciais pelo poder público, *“levando a incerteza da população quanto ao dever de obediência as normas”* e permitindo uma maior circulação de pessoas no território do município de Gramado, o que amplia o risco de disseminação do novo coronavírus e, por consequência, a demanda por atendimento de saúde e os gastos públicos com o setor.

Requer que a decisão do TJRS no AI nº 016417-35.2020.8.21.7000 seja suspensa, pois, *“além de descumprir decisão proferida pelo STF no julgamento da ADI 6341/DF, que garante a competência concorrente na tomada de providências normativas e administrativas pelos Entes Federativos, está sendo desprezada a proteção ao bem maior, que é a saúde e a vida das pessoas frente à*

SL 1334 / RS

pandemia que está em pleno crescimento”.

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, 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**

SL 1334 / RS

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 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 delibação 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, o Município de Gramado, após constatar o prosseguimento das atividades de locação por meio da plataforma digital do Airbnb e em razão das dificuldades em fiscalizar e compelir o agente econômico a respeitar o decreto municipal, ajuizou a ACP nº 5000595-42.2020.8.21.0101 em face da AIRBNB SERVIÇOS DIGITAIS LTDA. e da AIRBNB IRELAND UC, tendo obtido provimento judicial liminar no sentido de determinar aos réus que, sob pena de multa diária de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), limitada a 30 dias,

“a) [suspendessem] as atividades de anúncio, reserva e locação de acomodações na cidade de Gramado por meio da Plataforma Airbnb até que seja editado, pelo Prefeito Municipal, novo ato normativo regulamentador das atividades de hospedagem, inclusive na modalidade de aluguel por

SL 1334 / RS

temporada;

b) [cancelassem] as reservas de acomodações e locações porventuras já efetuadas, cuja data de check-in esteja compreendida no período de vigência do Decreto nº 73/2020 e seguintes, desde que ainda não tenha ocorrido o ingresso de pessoas no imóvel.” (eDoc. 4, p. 5)

Não obstante, na decisão ora impugnada, assentou-se que “o Município de Gramado dispõe de poderes e de meios próprios para fiscalizar e, inclusive, imputar sanções caso constatado o descumprimento da norma, não constato, ao menos por ora, interesse processual que sustente o pedido na via judicial, mormente quando a tutela pretendida se limita à dar efetividade às medidas previstas na Resolução Municipal”. O Município requerente, por sua vez, sustenta a existência de interesse na medida e na legalidade do pleito buscado, tendo em vista da notória presente situação de calamidade pública, em decorrência da disseminação do vírus causador do COVID-19.

Com efeito, há plausibilidade na tese de que a decisão do TJRS ora objurgada esvazia, relativamente à plataforma digital Airbnb, a eficácia do art. 2º, XXVIII, do Decreto nº 70/2020, alterado pelo Decreto nº 73/2020, o qual suspende, durante o período de emergência de saúde decorrente da pandemia do COVID-19 ou até que sobrevenha nova orientação pública, as atividades de “hotéis, motéis, pousadas e estabelecimentos de hospedagem transitória, inclusive, na modalidade de aluguel por temporada”, por não serem consideradas essenciais.

Dessa perspectiva, e em razão de o Município de Gramado constituir polo turístico na região, a decisão proferida no AI nº 016417-35.2020.8.21.7000 revela risco à ordem e à saúde públicas, por interferir na política de combate ao coronavírus, além de conferir, ao menos em tese, vantagem econômica à plataforma digital Airbnb nesse período, tendo em vista que a operacionalidade de sua atividade (reunião de múltiplos locadores situados em distintos endereços) dificulta ou mesmo impede a fiscalização do cumprimento da ordem de suspensão imposta a todos os agentes comerciais do setor por meio do Decreto nº 70/2020.

SL 1334 / RS

O Município requerente, no âmbito de sua competência regulamentar, editou decretos para adaptar as regras de enfrentamento para sua realidade regional. 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 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

SL 1334 / RS

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 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

SL 1334 / RS

“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 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

SL 1334 / RS

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 matéria discutida, execução de serviços de reserva e locação de acomodações no âmbito do Município requerente, parece revelar-se como de interesse local, notadamente em tempos de pandemia e de grave crise sanitária como ora vivenciamos. 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

SL 1334 / RS

desestruturar as medidas por ele adotadas como forma de fazer frente a essa epidemia, em seu território.

Ademais, evidenciado o *fumus boni iuris* e o ínsito *periculum in mora* que a questão envolvi, 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 5016417-35.2020.8.21.7000**, em trâmite no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, 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, 26 de maio de 2020.

Ministro LUIZ FUX

Presidente em exercício

(RISTF, art. 14)

Documento assinado digitalmente