



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

SUSPENSÃO DE SEGURANÇA Nº 3316 - PR (2021/0166339-2)

RELATOR : **MINISTRO PRESIDENTE DO STJ**
REQUERENTE : MUNICIPIO DE CAMPO MOURAO
PROCURADOR : DONIZETE NUNES DA SILVA - PR039000
REQUERIDO : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ
INTERES. : ASSOCIACAO PARANAENSE DE SUPERMERCADOS
ADVOGADOS : NELSON WILIAN FRATONI RODRIGUES - SP128341
RAFAEL SGANZERLA DURAND - SP211648
SANDRA MARCHINI COMODARO - SP200509
FABIO ANDRE MASCHIO - PR037532

DECISÃO

Cuida-se de suspensão de segurança proposta pelo MUNICÍPIO DE CAMPO MOURÃO contra decisão proferida pela desembargadora relatora do Agravo de Instrumento n. 0031751-52.2021.8.16.0000, em trâmite no Tribunal de Justiça do Paraná, por meio da qual deferida parcialmente a liminar para permitir o funcionamento dos estabelecimentos de supermercado, mercearias e padarias, a partir de 27/5/2021 até 29/5/2021, das 7h às 20h, devendo fechar no domingo dia 30/5, quando haverá atendimento apenas por *delivery*.

Narra que a Associação Paranaense de Supermercados – APRAS, irresignada com o Decreto Municipal n. 9.000, de 24 de maio de 2021, ingressou com mandado de segurança coletivo, objetivando a suspensão dos efeitos da referida legislação no que se refere à restrição do funcionamento dos mercados e supermercados durante o período de 27/5/2021 a 30/5/2021, até o julgamento final do *mandamus*.

Explicita que o juízo de primeiro grau deferiu em parte o pedido liminar para autorizar os mercados e supermercados a funcionarem por *delivery* e para venda de gêneros alimentícios, no período de 27/5/2021 a 30/5/2021.

Por meio do Agravo de Instrumento n. 0031751-52.2021.8.16.0000, em trâmite no Tribunal de Justiça do Paraná, foi autorizado o atendimento dos clientes presencialmente nos dias 27, 28 e 29 de maio.

Explica que, com relação aos mercados e supermercados, a decisão de fechamento por quatro dias deu-se em virtude de surtos ocorridos em quatro supermercados de Campo Mourão no último mês, como também assevera que a unidade de pronto atendimento – UPA de Campo Mourão trabalha com a sua capacidade máxima de pacientes de covid-19 e vem enfrentando diariamente problemas com falta de oxigênio

e necessidade de entubar pacientes em seus corredores por falta de leitos hospitalares.

Traz, também, na presente suspensão, os seguintes questionamentos (fl. 6):

Que prejuízo há nessa decisão???

Será que mercados e supermercados são atividades tão essenciais e tão indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, que chegam a superar a necessidade de manter as pessoas em suas casas por quatro dias para amenizar o caos que a saúde pública do Município de Campo Mourão e região da COMCAM vem passando há dias???

Argumenta que a atual situação caótica do Paraná, em especial da macrorregião Noroeste, supera as regras contidas na Lei n. 13.979/2020 e no Decreto n. 10.282/2020, destacando que, segundo defende, nenhuma atividade essencial suspensa por quatro dias é mais perigosa do que o vírus da covid-19.

Defende, ainda, que a população não foi pega de surpresa pelo referido decreto, porquanto foi publicado no Diário Oficial Eletrônico n. 2.662 e na imprensa local, em 24 de maio de 2021, ou seja, três dias antes do fechamento dos mercados, mercearias e padarias, o que, conforme pontua, denota que houve tempo hábil para os cidadãos se prepararem para as medidas previstas no decreto.

Aduz, também, que não há plausibilidade na alegação de essencialidade dos serviços em comento enquanto as condições para atendimento no sistema de saúde estejam colapsadas.

É, no essencial, o relatório. Decido.

A suspensão dos efeitos do ato judicial é providência excepcional, cabendo ao requerente a efetiva demonstração da alegada ofensa grave aos bens jurídicos tutelados pela legislação de regência, quais sejam, ordem, saúde, segurança e/ou economia públicas. Cuida-se de uma prerrogativa da pessoa jurídica de direito público decorrente da supremacia do interesse público sobre o particular, cujo titular é a coletividade.

Busca-se evitar que decisões precárias contrárias aos interesses primários ou secundários, ou ainda mutáveis em razão da interposição de recursos, tenham efeitos imediatos e lesivos para a coletividade.

Sabe-se que o município possui competência para definir a política pública referente ao trato administrativo da pandemia de covid-19, conforme restou indene de dúvidas após decisão do plenário do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI n. 6.341/2020, por meio da qual ficou decidido que as medidas adotadas pelo governo federal para o enfrentamento da pandemia de covid-19 não afastam a competência concorrente nem a tomada de providências normativas e administrativas pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios.

Houve conclusão de que o art. 3º da Lei n. 13.979/2020 deve ser interpretado de acordo com a constituição no sentido de que os estados, Distrito Federal e municípios possuem uma competência comum para legislar e adotar medidas administrativas sobre saúde pública. Segue trecho da ementa do julgado em epígrafe do Supremo:

REFERENDO EM MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DA INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO À SAÚDE. EMERGÊNCIA SANITÁRIA INTERNACIONAL. LEI 13.979 DE 2020. COMPETÊNCIA DOS ENTES FEDERADOS PARA LEGISLAR E ADOTAR MEDIDAS SANITÁRIAS DE COMBATE À EPIDEMIA INTERNACIONAL. HIERARQUIA DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. COMPETÊNCIA COMUM. MEDIDA CAUTELAR PARCIALMENTE DEFERIDA. [...] (relator Ministro Marco Aurélio, relator para o acórdão Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgamento em 15/4/2020, publicação em 13/11/2020.)

Com relação à presente demanda suspensiva, transcrevo o que foi estabelecido pelo decreto em referência a respeito de tal problemática de funcionamento dos estabelecimentos alimentícios no município em foco:

Art. 3º Os serviços e atividades especificados neste artigo ficam autorizados a funcionar da seguinte forma:

I – Supermercados, mercados, mercearias, açougues e padarias:

a) De 27/05/2021 a 30/05/2021: não poderão funcionar;

b) De 31/05/2021 a 06/06/2021: poderão funcionar em seus horários habituais, com atendimento presencial, respeitado o toque de recolher e as seguintes condições:

- somente poderão ser vendidos gêneros alimentícios, bebidas sem álcool, produtos de higiene e limpeza;

- deverá haver controle de ocupação na entrada através de distribuição de senhas (passíveis de serem higienizadas antes de serem entregues para cada cliente);

- deverão ser observadas todas as demais regras previstas no Decreto nº 8.965, de 28 de abril de 2021, consolidado;

No presente caso, não se verifica a ocorrência de grave lesão a nenhum dos bens tutelados pela lei de regência, porquanto não se comprovou, de forma inequívoca, em que sentido a ordem, a saúde, a segurança e a economia públicas estão sendo afetadas em razão da manutenção do funcionamento de supermercados, mercados, mercearias, açougues e padarias, bem ao contrário, prejuízos ao exercício regular de tais atividades podem ocasionar graves riscos à ordem e saúde públicas, inclusive com possível posterior disseminação do vírus em comento quando da reabertura dos estabelecimentos alimentícios em foco em razão da provável aglomeração futuramente, nos outros dias da semana, que poderá ocorrer diante do fechamento temporário.

Ficou caracterizado, na verdade, mero inconformismo da parte requerente no

que diz respeito às conclusões do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, o qual entendeu como irrazoável não tratar as atividades associadas à alimentação como essenciais:

Inobstante o argumento do Impetrado de que o referido Decreto Municipal decorre da necessidade de implantação de políticas de enfrentamento ao COVID-19, sua atuação não pode extrapolar os limites insertos na Lei Federal 13.979/2020, especialmente quando essa dispõe em seu Artigo 3º, parágrafo 8º que: “As medidas previstas neste artigo quando adotadas, deverão resguardar o exercício e o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais.”

De igual forma, quando da regulamentação da Lei Federal 13.979/2020 ocorrida através do Decreto 10.282/2020, este também se preocupou em assegurar que: “Art. 3º As medidas previstas na Lei nº 13.979, de 2020, deverão resguardar o exercício e o funcionamento dos serviços públicos e atividades essenciais a que se refere o § 1º. § 1º São serviços públicos e atividades essenciais aqueles indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, assim considerados aqueles que, se não atendidos, colocam em perigo a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população.

Muito embora tenha a autoridade coatora competência para editar o Decreto restringindo as atividades, na tentativa de diminuir a transmissão da doença, fechar os supermercados, mercearias e padarias, pelo período de 04 dias, entendo que foge do razoável.

Mais prudente, a meu ver, seria na verdade que o Prefeito Municipal encontrasse alternativas, como restrição de entrada de pessoas, e horários diferenciados, para que a população pudesse realizar suas compras, com menos risco à saúde.

Entendo que mesmo com a liminar em primeiro grau permitindo o funcionamento de delivery, deve ser levado em consideração que nem toda a população tem acesso ao sistema de delivery, o que viria se não a impossibilitar, mas certamente dificultar a compra de gêneros alimentícios.

Todo esse conjunto de fatores, ocasionará a superlotação dos estabelecimentos em horários que a maioria da população pode ter acesso, causando caos e aglomeração, ou ainda, faz a migração da população para estabelecimentos de cidades vizinhas, com menores estruturas, causando danos a essas regiões.

[...]

Ressalto que o Decreto foi promulgado em 24/05, já determinando o fechamento no dia 27/05, o que certamente impediu que os munícipes se preparassem para o fechamento dos estabelecimentos.

A abertura dos estabelecimentos representados pela Associação recorrente não desincumbe dos demais deveres de prevenção e cuidado com relação à pandemia, sob as penas previstas em lei. Portanto deve disponibilizar álcool em gel, distanciamento de funcionários e clientes, ventilação da loja e restrição de quantidade de clientes no interior da loja, além do foco no atendimento tele presencial (telefone, *e-mail*, *whatsapp*) e *delivery*.

Destaque-se, de toda sorte, que as questões eminentemente jurídicas debatidas na instância originária são insuscetíveis de exame na via suspensiva, cujo debate tem de

ser profundamente realizado no ambiente processual adequado.

E vale enfatizar que um juízo mínimo de delibação sobre a questão de fundo mostra-se consequential no contexto da realização do juízo eminentemente político, que é realizado no âmbito da suspensão de liminar.

No caso em tela, a legislação em debate afronta a Lei n. 13.979/2020 e o Decreto n. 10.282/2020, que regulamenta a lei federal em epígrafe, definindo os serviços públicos e atividades essenciais. Transcrevo dispositivos legais do referido decreto que tratam da essencialidade da atividade de comercialização e entrega de produtos de saúde, higiene, limpeza, alimentos, bebidas:

Art. 3º As medidas previstas na [Lei nº 13.979, de 2020](#), deverão resguardar o exercício e o funcionamento dos serviços públicos e atividades essenciais a que se refere o § 1º.

§ 1º São serviços públicos e atividades essenciais aqueles indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, assim considerados aqueles que, se não atendidos, colocam em perigo a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população, tais como:

XII - produção, distribuição, comercialização e entrega, realizadas presencialmente ou por meio do comércio eletrônico, de produtos de saúde, higiene, limpeza, alimentos, bebidas e materiais de construção; [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.329, de 2020\)](#)

A legislação em referência é incisiva ao conceituar legalmente os serviços públicos e atividades essenciais como aqueles que são indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, que, caso não atendidos, trazem riscos à sobrevivência, saúde e segurança da população. E, de forma expressa, inclui nesse rol de atividades essenciais a comercialização e entrega, realizadas presencialmente, de produtos de saúde, higiene, limpeza, alimentos e bebidas, que correspondem exatamente, de forma indiscutível, à atividade exercida pelos supermercados, mercados, mercearias, açougues e padarias, que foram objeto de inviabilização de funcionamento pela decisão administrativa do município em foco.

A relevantíssima preocupação urgente mundial com relação à saúde pública diante da pandemia de covid-19, que tanto aflige famílias em todo o mundo, não pode significar que a saúde pública seja prejudicada em outra vertente, que é exatamente a comercialização e entrega de alimentos aos cidadãos, cujos prejuízos, caso inviabilizadas, serão incontestes com riscos de irreversibilidade, o que justifica a necessidade de continuidade de funcionamento de supermercados, mercados, mercearias, açougues e padarias, devendo tal funcionamento cumprir rigorosamente todas as medidas necessárias para que a prestação de tal atividade essencial seja realizada com segurança para obstar o contágio da covid-19.

No caso sob análise, na verdade, percebe-se que está caracterizado o perigo da demora inverso, uma vez que eventual manutenção do fechamento de tais atividades essenciais causa impacto negativo imediato na saúde e sobrevivência da população, a qual impescinde de regular comercialização e entrega de alimentos, sob pena de graves prejuízos à saúde pública. Solução judicial diversa, no sentido de fechamento da comercialização e entrega de alimentos, teria o mesmo resultado danoso à sociedade caso fossem fechados outros serviços públicos e atividades essenciais, imprescindíveis para a sobrevivência digna e para a saúde da população, como é o caso do funcionamento de hospitais, corpo de bombeiros e delegacias.

Importante destacar, ademais, que a suspensão visa a verificar a lesividade aos bens jurídicos tutelados pela lei de regência. Nesse sentido, trago à colação o seguinte precedente a respeito da natureza jurídica da suspensão:

SUSPENSÃO DE LIMINAR. LICITAÇÃO. SERVIÇOS DE TRANSPORTE COLETIVO URBANO DE PASSAGEIROS. PROCEDIMENTO HOMOLOGADO E EM FASE DE EXECUÇÃO CONTRATUAL. SUSPENSÃO. LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS CONFIGURADA. EXAURIMENTO DAS VIAS RECURSAIS NA ORIGEM. DESNECESSIDADE.

1. Não é necessário o exaurimento das vias recursais na origem para que se possa ter acesso à medida excepcional prevista na Lei n. 8.437/1992.

2. É eminentemente político o juízo acerca de eventual lesividade da decisão impugnada na via da suspensão de segurança, razão pela qual a concessão dessa medida, em princípio, é alheia ao mérito da causa originária.

3. A decisão judicial que, sem as devidas cautelas, suspende liminarmente procedimento licitatório já homologado e em fase de execução contratual interfere, de modo abrupto e, portanto, indesejável, na normalidade administrativa do ente estatal, causando tumulto desnecessário no planejamento e execução das ações inerentes à gestão pública.

4. Mantém-se a decisão agravada cujos fundamentos não foram infirmados. 5. Agravo interno desprovido. (AgInt na SLS n. 2.702/SP, relator Ministro João Otávio de Noronha, Corte Especial, DJe de 27/8/2020, grifo meu.)

AGRAVO INTERNO NO PEDIDO DE SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA ELETRÔNICA, ALARMES E CIRCUITOS FECHADOS DE TV PARA MONITORAMENTO REMOTO. DECISÃO QUE SUSPENDEU O CERTAME. GRAVE LESÃO À ORDEM, À SEGURANÇA E À ECONOMIA PÚBLICAS NÃO CONFIGURADAS. ALEGAÇÕES GENÉRICAS DE PREJUÍZO AO ERÁRIO. INDÍCIOS DE VÍCIO FORMAL NO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. JUÍZO MÍNIMO SOBRE O MÉRITO DA DEMANDA. POSSIBILIDADE. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

1. Segundo entendimento consolidado do Superior Tribunal de Justiça, é imprescindível a cabal demonstração de que manter o decisum atacado obstaculiza o exercício da atividade pública ou mesmo causa prejuízos financeiros que impossibilitem a prestação dos serviços públicos, situação essa não identificada na análise dos autos.

2. O Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça possuem entendimento pacificado de que a decisão que examina o pedido de suspensão de liminar não pode afastar-se integralmente do mérito da ação originária. Permite-se um juízo mínimo de deliberação sobre a questão de fundo da demanda, para verificar a plausibilidade

do direito, evitando-se tornar a via processual do pedido suspensivo campo para manutenção de decisões ilegítimas.

3. No caso, evidenciada a possível existência de irregularidade na revogação do Pregão n.º 6/2016 pela própria Administração, em razão da não observância do comando contido no art. 49, § 3.º, da Lei n.º 8.666/93, fica inviabilizado o prosseguimento do Pregão n.º 28/2017 - cujo objeto é o mesmo do Pregão n.º 6/2016 -, sob pena de tornar inócua a apuração de existência de vício na revogação de certame em que já havia empresa vencedora.

4. Agravo interno desprovido. (AgInt na SS n. 2.923-AP, relatora Ministra Laurita Vaz, Corte Especial, DJe de 17/4/2018, grifo meu.)

Ante o exposto, indefiro o pedido de suspensão.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 28 de maio de 2021.

MINISTRO HUMBERTO MARTINS

Presidente