



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

SUSPENSÃO DE LIMINAR 1.334/RS

RELATOR: MINISTRO PRESIDENTE
REQUERENTE: MUNICÍPIO DE GRAMADO
REQUERIDO: RELATOR DO AI 5016417-35.2020.8.21.7000 DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
INTERESSADA: AIRBNB SERVIÇOS DIGITAIS LTDA.
ADVOGADA: JULIA PEREIRA KLARMANN
ADVOGADO: JOÃO PAULO TAGLIARI
PARECER AJC/PGR Nº 288007/2020

SUSPENSÃO DE LIMINAR. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. EPIDEMIA. COVID-19. SERVIÇO DE ANÚNCIO, RESERVA E LOCAÇÃO DE ACOMODAÇÕES. PLATAFORMA DIGITAL AIRBNB. DECRETO MUNICIPAL. VEDAÇÃO DE FUNCIONAMENTO DA ATIVIDADE DE HOSPEDAGEM TRANSITÓRIA NA MODALIDADE ALUGUEL POR TEMPORADA. EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA. AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR NA ORIGEM. AUSÊNCIA DE LESÃO À ORDEM, À SAÚDE E À ECONOMIA PÚBLICAS. PARECER PELO INDEFERIMENTO DA CONTRACAUTELA.

1. É cabível pedido de suspensão formulado contra decisão do TJRS que, no contexto da epidemia da Covid-19, suspendeu decisão liminar de primeiro grau que proibia as atividades de anúncio, reserva e locação de acomodações, pela plataforma digital Airbnb, no Município de Gramado, e sustou os efeitos da



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

cominação de multa diária pelo não cancelamento das reservas para o período de vigência do Decreto municipal 73/2020 e seguintes.

2. O deferimento dos pedidos de suspensão de segurança, de liminar e de tutela provisória tem caráter notoriamente excepcional, sendo imprescindível perquirir a potencialidade de a decisão concessiva ocasionar lesão à ordem, à segurança, à saúde e à economia públicas.

3. A medida de contracautela proposta por ente municipal em face de decisão pela qual se conclui pela ausência de interesse de agir do demandante na pretensão de ver decreto municipal obedecido, em razão da existência do poder de polícia, não ofende a ordem pública.

4. Há de ser indeferido o pedido de contracautela quando o requerente deixa de apresentar dados concretos aptos a demonstrar o incremento do risco à saúde e à economia públicas proveniente do cumprimento imediato da decisão concessiva.

— Parecer pelo indeferimento da contracautela.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Excelentíssimo Senhor Ministro Presidente Luiz Fux,

Trata-se de pedido de suspensão de liminar formulado pelo Município de Gramado contra decisão, proferida no âmbito do Tribunal de Justiça daquele estado, que concedeu efeito suspensivo ao Agravo de Instrumento 5016417-35.2020.8.21.7000.

A decisão concessiva sustou a eficácia da cautelar mediante a qual o juízo da primeira instância determinou à plataforma digital Airbnb que suspendesse as atividades de anúncio, reserva e locação de acomodações no Município de Gramado durante o período de vigência do Decreto municipal 73/2020 e seguintes, bem como cancelasse as reservas para as datas compreendidas nesse período, desde que o locatário ainda não houvesse ingressado no imóvel, sob pena de multa diária de dez mil reais.

O Município de Gramado afirma que, em decorrência da calamidade causada pela epidemia da Covid-19, editou o Decreto municipal 73, de 20.3.2020, suspendendo, **por sessenta dias**, entre outras atividades, os serviços de hotelaria e hospedagem, inclusive na modalidade de aluguel por temporada.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Posteriormente, editou o Decreto municipal 103, de 6.5.2020, prevendo a suspensão dessas atividades **por tempo indeterminado**, permitida a revogação da medida de enfrentamento à epidemia por ato do Executivo, a qualquer tempo, mediante avaliações a serem realizadas com o auxílio dos órgãos técnicos responsáveis pelo acompanhamento local da situação de calamidade pública.

Alega que, em razão da dificuldade de fiscalizar o cumprimento da mencionada ordem de restrição pelos usuários da plataforma digital da Airbnb, ajuizou a Ação Civil Pública 5000595-42.2020.8.21.0101 com fundamento na suposta violação do Decreto municipal 73/2020 e na necessidade de proteção da saúde pública.

Argumenta que as negociações da Airbnb são feitas por meio da plataforma digital da empresa, sendo acessíveis apenas à prestadora do serviço e à pessoa que o contrata, razão pelo qual o poder público se vê impedido de fiscalizar a quantidade de pessoas que virá ao município e que ficará em um mesmo recinto, o tempo de permanência e o atendimento às condições de higienização exigidas na legislação municipal.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

O pedido de liminar formulado na ação civil pública foi parcialmente deferido para, sob pena de multa diária no valor de dez mil reais, determinar à Airbnb que:

- a) suspenda 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 temporada;*
- b) cancele as reservas de acomodações e locações porventura 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.*

Dessa decisão, a Airbnb interpôs agravo de instrumento sob o argumento de que o município estaria se valendo da situação de crise ocasionada pela epidemia e do suposto interesse na tutela coletiva da saúde pública para atender ao *lobby* hoteleiro e às finalidades arrecadatórias do ente federado.

Alega que o Decreto municipal 73/2020, vigente no momento da propositura da ACP, não se aplica às plataformas *on line*, as quais são responsáveis pela simples veiculação dos anúncios que poderão ser contratados por terceiros entre si, bem como hospedam locações para



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

finalidades diversas da atividade turística, podendo resultar em prejuízos a terceiros.

O Desembargador Relator do agravo de instrumento reconheceu, em juízo perfunctório, a inexistência de interesse jurídico no ajuizamento da ação civil pública, porque o município busca, na via judicial, o cumprimento de uma determinação já imposta pelo Estado, por meio de regras expressamente prescritas na legislação local.

Fundamenta o *decisum* na ausência de necessidade e utilidade do provimento judicial, tendo em vista que, estando as restrições à Airbnb já contempladas no decreto municipal, caberia ao ente federado exercer o seu poder de polícia, usando os meios próprios de que dispõe para fiscalizar a empresa agravante.

Deferiu, então, o efeito suspensivo ativo pleiteado pela Airbnb nas razões do agravo de instrumento.

Em face dessa decisão, o Município de Gramado ajuizou o presente pedido de suspensão sob o argumento de existência de grave risco de lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas proveniente do cumprimento imediato da decisão concessiva.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Afirma que a decisão impugnada ocasiona incerteza na população quanto ao dever de obediência às normas locais, resultando em maior circulação de pessoas no território municipal, o que amplia o risco de disseminação do Coronavírus e, por consequência, a demanda por atendimento de saúde e os gastos públicos com o setor.

Alega que a decisão concessiva viola o acórdão proferido, pela Suprema Corte, no julgamento da ADI 6.341, que reconheceu a competência concorrente na adoção de políticas públicas em contexto de epidemia, com o intuito de proteger a vida e a saúde da população.

Foi deferida liminarmente a contracautela *“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”*.

Vieram os autos para parecer da Procuradoria-Geral da República.

Eis, em síntese, o relatório.

A matéria discutida no *mandamus* originário evidencia a competência do Supremo Tribunal Federal para examinar o presente pedido de suspensão, por envolver a aplicação dos princípios da separação de poderes e da proteção à



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

saúde, insculpidos nos arts. 2º, 6º, 196, 198, I e II, e 200, II, da Constituição Federal, bem como a competência dos entes federados para cuidar da saúde e legislar sobre a sua defesa e proteção (arts. 23, II, e 24, XII, da Constituição Federal).

O incidente suspensivo foi ajuizado pelo Município de Gramado em face da decisão do TJRS que, concedendo efeito suspensivo a agravo de instrumento, sustou a eficácia da cautelar mediante a qual o juízo de primeira instância determinou à plataforma digital Airbnb que, sob pena de multa diária de dez mil reais: (i) suspendesse as atividades de anúncio, reserva e locação de acomodações **na vigência do Decreto municipal 73/2020 e seguintes**; e (ii) cancelasse as reservas para o mencionado período, desde que o locatário ainda não houvesse ingressado no imóvel.

O Decreto municipal 73, de 20.3.2020, vigente no momento do ajuizamento da ação civil pública no bojo da qual foi proferida a decisão objeto do presente pedido de suspensão, vedava, no seu art. 3º¹, o funcionamento das atividades de hotelaria e hospedagem, inclusive na modalidade de aluguel por temporada.

1 *Art. 3º Ficam proibidas novas hospedagens em hotéis, motéis, pousadas e estabelecimentos de hospedagem transitória, inclusive, na modalidade de aluguel por temporada, autorizando os hóspedes a permanecerem até o final da estada.*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

O Decreto municipal 103, de 6.5.2020, passou a permitir, no art. 6º, as atividades do ramo hoteleiro, desde que observadas as medidas de restrições elencadas nesse dispositivo legal, por exemplo, o limite de 50% de lotação em hotéis e o distanciamento entre camas nos alojamentos compartilhados.

Manteve, porém, integralmente, no art. 6º-A, a vedação de funcionamento *“das atividades de hospedagem transitória na modalidade de aluguel por temporada e, inclusive, camping.”*

É evidente, portanto, que foi previsão normativa municipal que impôs a vedação à atividade desempenhada pela plataforma Airbnb, qual seja, **a hospedagem transitória na modalidade de aluguel por temporada.**

O próprio município requerente reconhece que o ajuizamento da ação civil pública na origem decorreu da dificuldade de fiscalizar o cumprimento da mencionada vedação legal pelos usuários da plataforma digital da Airbnb.

Para elucidar os fatos que ensejaram a propositura da ação civil pública, afirmou o município:



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Veja Excelência que o Município de Gramado efetuou tentativas de contatar com as requeridas e com outra plataforma de locação através de contato virtual, pois é a única forma disponível, porém, sem êxito, conforme e-mail ora incluso, não restando alternativa ao Ente Público, senão o ajuizamento da presente demanda, visando à intimação legal das Requeridas para que suspenda os anúncios de locação em sua plataforma e cancela os já porventura efetuados, procedente à devolução dos calores aos locatários, única maneira de evitar a propagação da doença, segundo orientações dos órgãos de saúde pública nacionais e internacionais.

Pretende o requerente não a garantia da incidência de decretos municipais disciplinadores das políticas públicas de enfrentamento à epidemia da Covid-19 em âmbito local, nem a sanção da demandada por eventual descumprimento, mas assegurar por medida judicial o cumprimento da normativa estabelecida e o estabelecimento pelo Poder Judiciário dos mecanismos para tal.

Em exame perfunctório, próprio das medidas de contracautela, verifica-se que a decisão objurgada, mesmo sustando os efeitos da liminar, apenas analisou questão processual atinente ao interesse de agir do demandante, não parecendo ter esvaziado os decretos municipais ou suspenso a incidência da legislação local.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Pela decisão questionada se concluiu que a fiscalização do cumprimento do decreto municipal caberia ao Poder Executivo local, inexistindo necessidade e utilidade no pronunciamento judicial buscado, pelo município, na via processual da ação civil pública.

É o que demonstram os seguintes excertos da decisão concessiva:

Nessa linha, a constatação, ainda que em sede sumária, de que a ação não reúne os requisitos necessários ao seu prosseguimento, a ensejar eventual futura extinção, sem julgamento do mérito, é suficiente a respaldar a concessão do pedido de atribuição de efeito suspensivo ora pleiteado.

Pois bem.

(...)

No caso, ainda que em sede de cognição sumária, evidenciado que já consta no âmbito de contemplação da parte postulante o direito que pretenderia alcançar, possível extrair a desnecessidade e até inutilidade da ação proposta.

Com efeito. Colhe-se da peça exordial que o que de fato pretende o Município "(...) é o cumprimento da determinação do Poder Público, em todas as esferas, de suspender as publicações e anúncios no sítio eletrônico (...)", em atenção ao que disciplina o Decreto Municipal nº 73 editado em 20.03.2020.

(...) Conforme se colhe da documentação acostada, age o município dentro de seu regular poder de polícia, ao notificar e, eventualmente, lavrar auto de infração e promover diligências necessárias à efetivação das medidas previstas na resolução em vigor, haja vista a necessidade de sujeição às limitações administrativas pré-estabelecidas (sic) pelo ente municipal, observados critérios de ordem pública.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

(...) Embora em sede de cognição sumária, tendo em vista 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 a dar efetividade às medidas previstas na Resolução Municipal. Ou seja, aparentemente mostra-se desnecessária a presente demanda.

A intervenção do Poder Judiciário só se justificará quando, havendo lesão ou ameaça de lesão provocada pelo questionado ato administrativo, tiver a autoridade pública agido de forma ilegal ou em abuso a seu Poder de Polícia, do que sequer se cogita até o momento.

Evidencia-se a ausência de afronta à ordem pública em decisão judicial pela qual se conclui pela ausência de interesse de agir do demandante em ação na qual se postula medida já objeto de decreto do Poder Executivo local quando a medida visa a ver obedecida norma por si criada, para o que detém o município de poder de polícia.

A decisão ora questionada não resulta em estímulo ao descumprimento da legislação local, uma vez que sequer analisa sua validade, permanecendo vigentes os decretos municipais.

Em relação ao alegado risco de lesão à saúde e à economia públicas, o município deixou de apresentar dados concretos aptos a demonstrar que a decisão impugnada implica aumento de circulação de pessoas e consequente



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

risco à saúde da população local ou compromete à economia pública da municipalidade, sobretudo porque, repisa-se, não foram suspensos os decretos municipais.

Ausente a demonstração do potencial risco de grave lesão à ordem, à saúde e à economia públicas advindos do cumprimento imediato da decisão concessiva, a contracautela há de ser indeferida.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo indeferimento do pedido suspensivo.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

[BIAA]