

MEDIDA CAUTELAR NA SUSPENSÃO DE LIMINAR 1.481 RIO DE JANEIRO

REGISTRADO : **MINISTRO PRESIDENTE**
REQTE.(S) : **MUNICÍPIO DE MARICÁ**
ADV.(A/S) : **PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE MARICÁ**
REQDO.(A/S) : **RELATORA DO Hc Nº 0069493-30.2021.8.19.0000**
DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE
JANEIRO
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
INTDO.(A/S) : **RICARDO MAGALHÃES GARCIA GUTIERREZ**
ADV.(A/S) : **RICARDO MAGALHAES GARCIA GUTIERREZ**

MEDIDA CAUTELAR NA SUSPENSÃO DE LIMINAR. COMBATE À PANDEMIA DA COVID-19. DECISÃO IMPUGNADA QUE SUSPENDE MEDIDA RESTRITIVA TEMPORÁRIA PREVISTA EM DECRETO MUNICIPAL. ALEGAÇÃO DE RISCO À SAÚDE PÚBLICA. *FUMUS BONI IURIS*. JURISPRUDÊNCIA DO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ATO NORMATIVO EDITADO EM CONFORMIDADE COM AS COMPETÊNCIAS DO MUNICÍPIO. PREVISÃO NO ART. 3º DA LEI FEDERAL 13.979/2020. FUNDAMENTAÇÃO DE CARÁTER TÉCNICO-CIENTÍFICO. ÍNSITO *PERICULUM IN MORA*. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.

DECISÃO: Trata-se de pedido de suspensão de liminar ajuizada pelo Município de Maricá contra decisão monocrática proferida por desembargador do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro nos autos do Habeas Corpus nº 0069493-30.2021.8.19.0000, em virtude da qual foi determinada a sustação dos efeitos de decreto municipal em relação à proibição de circulação de pessoas pelos locais em que cita sem a carteira

SL 1481 MC / RJ

de vacinação.

Narra o Município autor ter o Prefeito Municipal editado o Decreto Municipal nº 739, de 17 de setembro de 2021, que prevê, como medida sanitária de caráter excepcional, a obrigatoriedade de comprovação da vacinação contra COVID-19 para o acesso e a permanência em determinados estabelecimentos e locais de uso coletivo. Relata que o ora interessado, vereador do Município de Maricá, impetrou *habeas corpus*, com vistas à não obrigatoriedade de observância da medida restritiva mencionada, ao fundamento de que o ato administrativo impugnado violaria o seu direito de locomoção, impedindo a livre circulação de pessoas e o exercício de atividades laborais. Informa ter o juízo de origem concedido a liminar requerida, para impedir a continuidade da política pública sanitária que visa reduzir os riscos de contágio pelo Covid-19.

Sustenta que a decisão em tela acarreta grave lesão à ordem e à saúde pública. Alega que a decisão de suspensão da obrigatoriedade de comprovação de vacinação contra a Covid-19 constitui *“interferência do Poder Judiciário na condução de atos e decisões da administração pública no sentido de atender o interesse público primário, mormente no que se refere as medidas adotadas pelo Poder Executivo para conter a disseminação do novo coronavírus, sendo certo que o controle judicial constitui medida de caráter excepcional, uma vez que deve ser respeitado o princípio da separação dos poderes”*. Aduz que o decreto municipal impugnado foi editado considerando dados técnicos da Secretaria de Saúde, sendo que *“cabe ao Chefe do Poder Executivo adotar as medidas necessárias ao enfrentamento à pandemia da COVID-19, evidentemente com embasamento técnico, não cabendo ao judiciário substituir o gestor nas decisões tomadas”*.

Sustenta que a exigência em tela seria necessária para minorar ou evitar a contaminação por Covid-19, na medida em que as pessoas vacinadas teriam chance exponencialmente menor de contrair e transmitir o vírus. Alega, por fim, não haver no caso violação ao princípio da legalidade, haja vista que o ato administrativo encontra fundamento de validade em todo o ordenamento jurídico, visando concretizar a dignidade da pessoa humana, o direito à vida e à saúde garantidos

SL 1481 MC / RJ

constitucionalmente. Defende, ademais, que o Plenário deste Supremo Tribunal Federal já declarou a competência concorrente da União, Estados e Municípios para a adoção de medidas sanitárias relacionadas ao combate à pandemia e que a medida impugnada na origem encontraria fundamento na Lei Federal nº 13.979/20.

Requer, por estes fundamentos, a suspensão liminar da decisão impugnada e, após regular trâmite, a confirmação da liminar, a fim de que a decisão proferida no âmbito do Habeas Corpus nº 0069493-30.2021.8.19.0000 reste suspensa até o trânsito em julgado da ação principal.

É o relatório. **DECIDO.**

Ab initio, consigno que legislação prevê o incidente de contracautela como meio processual autônomo de impugnação de decisões judiciais, franqueado ao Ministério Público ou à pessoa jurídica de direito público interessada, nas causas movidas contra o Poder Público ou seus agentes, exclusivamente quando se verifique risco de grave lesão à ordem, à saúde, segurança e à economia públicas no cumprimento da decisão impugnada (art. 4º, *caput*, da Lei 8.437/1992; art. 15, *caput*, da Lei 12.016/2009 e art. 297 do RISTF).

Com efeito, ao indicar tais circunstâncias como fundamentos dos incidentes de suspensão, a própria lei indica causas de pedir de natureza eminentemente política e extrajurídica, as quais se revelam como conceitos jurídicos indeterminados e se diferenciam dos argumentos que geralmente justificam outros meios de impugnação de decisões judiciais. Nesse sentido, também aponta a clássica jurisprudência desta Corte, *in verbis*:

“Suspensão de segurança: natureza cautelar e pressuposto de viabilidade do recurso cabível contra a decisão concessiva da ordem. 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,

SL 1481 MC / RJ

posto que provisória, sujeita a riscos graves de lesão interesses públicos privilegiados - a ordem, a saúde, a segurança e a economia pública: sendo medida cautelar, não há regra nem princípio segundo os quais a suspensão da segurança devesse dispensar o pressuposto do fumus boni juris que, no particular, se substantiva na probabilidade de que, mediante o futuro provimento do recurso, venha a prevalecer a resistência oposta pela entidade estatal à pretensão do impetrante. [...]”. (SS 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).

Anote-se ademais que, além da potencialidade do ato questionado em causar lesão ao interesse público, o conhecimento do incidente de suspensão dos efeitos das decisões provisórias pelo Presidente deste Supremo Tribunal Federal está condicionado à demonstração de que a decisão foi proferida por Tribunal e de que a controvérsia instaurada na ação originária esteja fundada em matéria de natureza constitucional (STA 782 AgR/SP, Relator Min. Dias Toffoli; SS 5112 AgR/SC, Relatora Min. Cármen Lúcia; STA 729-AgR/SC, Relator Min. Ricardo Lewandowski, e STA 152-AgR/PE, Relatora Min. Ellen Gracie). Trata-se de interpretação que deflui, a contrario sensu, também da disposição do art. 25, *caput*, da Lei n. 8.038/1990.

In casu, a controvérsia em discussão deriva de decisão proferida em *habeas corpus* em curso perante o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, em virtude do qual restou afastada a determinação, constante em decreto municipal, de que o acesso a determinados estabelecimentos e locais de

SL 1481 MC / RJ

uso coletivo fiquem condicionados à comprovação de vacinação contra a COVID-19. Haja vista tratar-se a decisão impugnada de decisão de Tribunal e considerando a natureza constitucional da matéria controvertida, relacionada à competência administrativa concorrente dos entes federativos para o cuidado com a saúde pública (art. 22, I, da CF), verifico o cabimento do presente incidente perante este Supremo Tribunal Federal.

Prosseguindo na análise, cumpre pontuar que, 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 ação proposta em face de dispositivos da Lei Federal 13.979/2020 -, ocasião em que restou consignado que os entes federativos possuem competência administrativa comum e legislativa concorrente para dispor sobre o funcionamento de serviços públicos e outras atividades econômicas no âmbito de suas atribuições, nos termos do art. 198, I, da Constituição Federal.

Sobre o tema, também deve ser destacada o que assentado na ADPF 672, rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgada em 13/10/2020, em cuja ementa se assentou que:

“Em relação à saúde e assistência pública, a Constituição Federal consagra a existência de competência administrativa comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23, II e IX, da CF), bem como prevê competência concorrente entre União e Estados/Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, da CF), permitindo aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, desde que haja interesse local (art. 30, II, da CF); e prescrevendo ainda a descentralização político-administrativa do Sistema de Saúde (art. 198, CF, e art. 7º da Lei 8.080/1990), com a consequente descentralização da execução de

SL 1481 MC / RJ

serviços, inclusive no que diz respeito às atividades de vigilância sanitária e epidemiológica (art. 6º, I, da Lei 8.080/1990)”.

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, ao menos neste juízo provisório. Isto porque o Prefeito do Município de Maricá, nos limites de sua competência, estabeleceu medidas de caráter temporário e excepcional, dentre as quais o condicionamento do acesso a estabelecimentos e locais de uso coletivo à comprovação da vacinação contra a Covid-19, de acordo com o calendário de vacinação da Secretaria Municipal de Saúde. A leitura do ato normativo municipal impugnado na origem revela fundamentação relacionada à necessidade de contenção da disseminação da COVID-19 e à garantia do adequado funcionamento dos serviços de saúde, além de embasamento técnico constante da Nota Técnica da Secretaria Municipal de Saúde, de 24 de setembro de 2021, sobre a avaliação do Decreto Municipal nº 739/2021 (doc. 07).

Neste exercício de cognição não exauriente sobre matéria e sem prejuízo de ulterior reconsideração, verifico que a restrição impugnada na origem é medida de combate à pandemia da Covid-19 prevista no rol exemplificativo do art. 3º da Lei Federal 13.979/2020, tendo a Municipalidade competência para sua adoção, nos termos da jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, acima mencionada.

Destarte, tratando-se de ato normativo expedido no exercício de competência legítima do Município, conforme já reconhecido pelo Plenário desta Corte, amparado em dados técnicos e científicos, e inexistindo patente desproporcionalidade ou irrazoabilidade em seu

SL 1481 MC / RJ

conteúdo, impõe-se o reconhecimento da plausibilidade da argumentação do requerente, de modo a ser privilegiada a iniciativa local nesse juízo liminar.

Inegável, lado outro, que a decisão atacada representa potencial risco de violação à ordem público-administrativa, no âmbito do Município de Maricá, dado seu potencial efeito multiplicador e a real possibilidade de que venha a desestruturar o planejamento adotado pelas autoridades municipais como forma de fazer frente à pandemia em seu território, contribuindo para a disseminação do vírus e retardando a imunização coletiva pelo desestímulo à vacinação.

Portanto, evidenciado o *fumus boni iuris* e o ínsito *periculum in mora* que a questão envolve, verifica-se a necessidade de concessão de provimento cautelar, haja vista a verificação dos requisitos legais previstos no art. 4º, §7º, da Lei nº 8.437/1992 e no art. 297 do Regimento Interno do STF.

Ex positis, **DEFIRO a liminar**, para suspender a decisão proferida no Habeas Corpus nº 0069493-30.2021.8.19.0000, em trâmite no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, de modo a restabelecer a plena eficácia do Decreto nº 739, de 17 de setembro de 2021, do Prefeito de Maricá, até ulterior decisão nestes autos.

Comunique-se com urgência o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro.

Após, notifique-se o impetrante do *habeas corpus* na origem para manifestação.

Na sequência, abra-se vista dos autos à douta Procuradoria-Geral da República (Lei nº 8.437/1992, art. 4º, §2º).

Publique-se. Int.

Brasília, 1º de outubro de 2021.

Ministro **LUIZ FUX**

Presidente

Documento assinado digitalmente