



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Presidência

Registro: 2020.0000235992

Natureza: Suspensão de liminar

Processo n. 0013592-19.2020.8.26.0000

Requerente: Estado de São Paulo

**Requerido: Juízo de Direito da 12ª Vara da Fazenda Pública
Comarca de São Paulo**

Pedido de suspensão de liminar –

Decisão que determinou adoção de medidas sanitárias para preservar a saúde dos servidores do Sistema Penitenciário e dos detentos, em face da pandemia da COVID-19. Presença de grave lesão à ordem pública. Pedido acolhido.

O **ESTADO DE SÃO PAULO** formula pedido de suspensão dos efeitos da medida liminar deferida nos autos da **AÇÃO CIVIL PÚBLICA nº 1014857-74.2020.8.26.0053**, em curso na 12ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo, sob fundamento de grave lesão à ordem pública.

Segundo consta dos autos, o juízo determinou a adoção de várias medidas sanitárias e de controle para preservar a saúde dos servidores do Sistema Penitenciário e dos detentos, em face da pandemia causada pela COVID-19.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Presidência

Argumenta o Estado de São Paulo que há nítida invasão de competência administrativa, pois é do Poder Executivo, por meio da Secretaria Estadual de Administração Penitenciária, a atribuição de executar a complexa política pública de organização das unidades prisionais no âmbito do Estado, o que já foi feito.

É o relatório. **Decido.**

I. As medidas de contracautela postas à disposição das pessoas jurídicas de direito público - como é a suspensão de efeitos de liminar pelo Presidente do Tribunal competente para conhecer do recurso - constitui medida excepcional e urgente, destinada a resguardar a ordem, a saúde, a segurança e a economia públicas. Não admite viés de sucedâneo recursal.

Nesse sentido, não tem lugar, a esta altura, detida ou profunda análise do mérito da ação em que proferida a decisão liminar, mas sim a apreciação dos aspectos relacionados à potencialidade lesiva do ato decisório em face dos interesses públicos assegurados em lei. No caso, a decisão de primeiro grau deve ter sua eficácia suspensa porque, à luz das razões de ordem e segurança públicas, ostenta *periculum in mora* inverso de densidade manifestamente superior àquele que, aparentemente, animou o deferimento liminar da medida postulada.

A decisão cuja eficácia pretende o Estado de São Paulo suspender determinou que o Poder Executivo tome providências capazes de suprir omissões e imprevistos do Plano de Contingência da Secretaria de Administração Penitenciária e de outros atos oficiais para enfrentamento da emergência de saúde pública no âmbito do sistema prisional, sob pena de multa diária de cem mil reais, além de outras sanções, para:



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Presidência

a) prever protocolo de manejo, em aditamento ao plano mencionado, de todas as pessoas que adentram as unidades prisionais (policiais militares, civis e penais; servidores do Poder Judiciário; servidores de outras unidades prisionais; sindicalistas; advogados; membros do conselho da comunidade; profissionais de educação profissionalizante; membros de organizações não governamentais habilitadas; membros de organizações religiosas; e, familiares e amigos do detentos), em atenção às seguintes necessidades de procedimentos previstas no Protocolo de Manejo Clínico para o Novo Coronavírus (2019-nCoV), do MINISTÉRIO DA SAÚDE, para atendimentos pré-hospitalar, hospitalar e ambulatorial, considerando-se que o ambiente carcerário é equiparado ao ambiente nosocomial, para então se determinar que se deve:

(i) estabelecer critérios de triagem, exclusivamente por profissionais de saúde, para todas as pessoas que adentram o estabelecimento prisional (verificação de temperatura, auscultação do tórax para verificação de presença de catarro e procedimento de anamnese efetivado por profissionais de saúde), para identificação de possíveis casos suspeitos de doenças respiratórias, e atendimento imediato dos casos eventualmente identificados (obedientes à Portaria Interministerial 7/2020);

(ii) no âmbito das unidades prisionais, por meio de profissionais de saúde, orientar os trabalhadores dos serviços de saúde quanto aos cuidados e medidas de prevenção a serem adotadas, nas triagens e atendimentos diários aos servidores, nos termos da Portaria Interministerial 7/2020;

(iii) por determinação de profissionais de saúde,



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Presidência

disponibilizar máscaras cirúrgicas para todos aqueles atores com suspeita de infecção pelo 2019-nCoV, identificados e às pessoas que mantiveram, na unidade prisional, eventual contato com este suspeito;

(iv) por meio de profissionais de saúde, orientar-se sobre a higiene adequada das mãos, com água e sabão e álcool em gel, de todos os atores;

(v) por encaminhamento de profissionais de saúde, manter casos suspeitos em áreas separadas, de isolamento, até o encaminhamento ao serviço de referência, limitando sua movimentação fora da área de isolamento, nos termos da obedientes à Portaria Interministerial 7/2020;

(v) por meio de profissionais de saúde, orientar a todos os atores a cobrir boca e nariz ao tossir ou espirrar (com cotovelo flexionado ou utilizando-se de um lenço descartável para higiene nasal);

(vi) evitar o toque em mucosas de olho, nariz e boca e realizar higiene das mãos frequentemente;

(vii) manter lenços descartáveis para higiene nasal nas filas de espera e lixeira com acionamento por pedal para o descarte de lenços;

(viii) manter, em cada unidade prisional, dispensadores com preparações alcoólicas (sob as formas gel ou solução) para a higiene das mãos nas filas de espera e estimular a higiene das mãos após contato com secreções respiratórias;

(ix) manter condições para higiene simples das mãos, como lavatórios/pias, com dispensador de sabonete líquido, suporte para papel toalha, papel toalha, lixeira com tampa e abertura sem contato manual;



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Presidência

- (x) manter, dentro das imposições de segurança, os ambientes ventilados;*
- (xi) eliminar o uso de itens compartilhados pelos atores, como canetas, pranchetas e telefones;*
- (xii) realizar limpeza e desinfecção das superfícies de consultório, celas, raios, gradis, balcões, mesas, equipamentos de revista por imagem, veículos de transporte de custodiados e servidores, e de outros ambientes utilizados pelos atores, mediante a utilização de álcool a setenta por cento (70%), hipoclorito de sódio ou outro desinfetante indicado para esse fim (parágrafo único, do Artigo 7º., da Portaria Interministerial 7/2020;*
- (xiii) realizar limpeza e desinfecção de equipamentos e produtos para saúde que tenham sido utilizados na assistência de atores com quadro de suspeita de infecção, mediante a utilização de álcool a setenta por cento (70%) e hipoclorito de sódio;*
- (xiv) orientar os profissionais de saúde e segurança das unidades para que evitem tocar superfícies próximas aos demais atores e aquelas fora do ambiente próximo aos suspeitos de infecção, com luvas ou outros EPI contaminados ou mãos contaminadas;*
- (xv) se houver necessidade de encaminhamento de casos suspeitos para outro serviço de saúde, notificar previamente o serviço referenciado;*
- (xvi) por à disposição, sempre, em todas as unidades prisionais, todos os insumos (máscaras cirúrgicas, máscaras N95, PFF2 ou equivalente, sabonete líquido ou preparação alcoólica, lenços de papel, avental impermeável, gorro, óculos de proteção, luvas de*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Presidência

procedimento, higienizantes para o ambiente e outros), e, em maiores quantidades ao serviço de saúde e de segurança penitenciária;

(xvii) encaminhar a hospital de referência todos os casos suspeitos para isolamento, avaliação e tratamento;

(xviii) casos leves, a critério médico, poderão receber alta e manter isolamento em ambientes especialmente concebidos para esta finalidade, desde que instituídas medidas de precaução sanitária técnicas prescritas no Protocolo de Manejo Clínico para o Novo Coronavírus (2019-nCoV);

b) *fornecer, nos termos do Protocolo de Manejo Clínico para o Novo Coronavírus (2019-nCoV), aos profissionais de segurança e de saúde (envolvidos nas triagens), todos os equipamentos de proteção individual – EPI's, consoante descritos como obrigatórios, no mencionado protocolo, em seu tópico que especialmente trata destes e de suas especificações técnicas, as folhas 22 / 25;*

c) *nos termos do Protocolo de Manejo Clínico para o Novo Coronavírus (2019-nCoV), fornecer a todas unidades prisionais álcool a setenta por cento (70%) e hipoclorito de sódio para limpeza e higienização de superfícies, de equipamentos de revistas por imagem, gradis, trancas, maçanetas, algemas, viaturas e demais equipamentos de segurança e utensílios de logística, cozinha e refeição (parágrafo único, do Artigo 7º., da Portaria Interministerial 7/2020);*

d) *afastar do exercício funcional os servidores que apresentarem parecer médico circunstanciado para o afastamento, bem como as servidoras gestantes;*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 Gabinete da Presidência

e) com relação aos profissionais da saúde incumbidos de triagens dos custodiados em regimes de plantão seja por determinação judicial de recolhimento, seja por transferência, tomar providências se for verificado caso suspeito;

f) proceder a devidas notificações aos comitês de enfrentamento da emergência de saúde pública, estadual e federal, para em seguida tomar providências de mudança na rotina da unidade prisional (Artigo 8º., da Portaria Interministerial 7/2020), capazes de conter a transmissão e disseminação do agente viral, sob trabalho técnico e aval médico, e dentro das orientações do Ministério da Saúde (Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana para o Novo Coronavírus; Protocolo de Manejo Clínico para Coronavírus; Procedimento Operacional Padrão para Atendimento de Pessoas Suspeitas de Infecção pelo Coronavírus; Procedimento Operacional Padrão na Atenção Primária à Saúde; Fluxograma: Fluxo de Atendimento na APS para Coronavírus – COVID-19 e Portaria Interministerial 7/2020);

g) inserir estas medidas em seu omissio Plano de Contingência SAP, para que este seja imposto aos servidores da saúde responsáveis pelas triagens de todas as pessoas que adentram aos estabelecimentos prisionais do Estado, às direções das unidades prisionais para imposição e fiscalização in loco, e aos servidores de segurança das unidades prisionais.

II. Trata-se de determinações rígidas e severas, mas que justificam, no entanto, a suspensão da liminar, dada sua natureza tipicamente administrativa e que devem observância aos critérios de conveniência e oportunidade da Administração, insubstituível por comando judicial, no sentido da organização dos serviços públicos tecnicamente adequados a cada caso. A responsabilidade é do Estado.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Presidência

Está suficientemente configurada a **lesão à ordem pública**, assim entendida como *ordem administrativa geral*, equivalente à execução dos serviços públicos e ao devido exercício das funções da Administração pelas autoridades constituídas (cf., STA-AgRg 112, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 27.02.08; Pet-AgRg-AgRg 1.890, Rel. Min. Marco Aurélio, red. ac. Min. Carlos Velloso, j. 01.08.02; SS-AgRg 846, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 29.05.96; e SS-AgRg 284, Rel. Min. Néri da Silveira, j. 11.03.91).

Conforme ponderei alhures, em tema de segurança e eficiência na prestação de serviços públicos na área da saúde, oportuno destacar o sentido discricionário técnico de qualquer decisão acerca de controle e vigilância, especialmente no âmbito do sistema penitenciário.

Por isso mesmo, decisão judicial não pode substituir o critério de conveniência e oportunidade da Administração, mormente em tempos de crise e calamidade, porque o Poder Judiciário não dispõe de elementos técnicos suficientes para a tomada de decisão equilibrada e harmônica.

Em realidade, a determinação no sentido de adotarem-se medidas para preservar a saúde dos servidores do Sistema Penitenciário e dos detentos envolve elementos ligados ao mérito do ato administrativo que não pode ser objeto de análise pelo Poder Judiciário, cujo cerne se debruça sobre aspectos formais de validade e eficácia. A providência tomada pelo Juízo singular acaba por invadir o próprio poder de polícia da Administração, excepcional e discricionário, capaz de restringir coativamente a atividade individual na proteção da segurança coletiva e da boa ordem da coisa pública.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Presidência

Se não pode invalidar, pelo mérito, ato administrativo, é também vedado ao Poder Judiciário proferir decisão que substitua o mérito do ato da Administração, que deve se pautar em critérios técnicos.

III. Forçoso constatar que a decisão liminar proferida em ação civil pública tem nítido potencial de implicar risco à ordem administrativa, na medida em que ostenta caráter de irreversibilidade em tema de competência primordialmente atribuída ao Poder Executivo, além de criar embaraços e dificuldades ao adequado exercício das funções típicas da Administração pelas autoridades legalmente constituídas, **comprometendo a condução coordenada e sistematizada das ações necessárias à mitigação dos danos provocados pela COVID-19.** E não se pode afirmar que as medidas não foram ou não serão adotadas.

A decisão concessiva da liminar invoca, em síntese, aspectos referentes [i] à rápida transmissão do vírus e seu potencial de mortalidade, [ii] superlotação do sistema carcerário, [iii] condições insalubres dos presídios.

Pautada - reconheço - em efetiva preocupação com o cenário atual enfrentado, a decisão, como ponderado pelo ente público, desconsidera que medidas necessárias à contenção da pandemia de COVID-19 precisam ser pensadas em um todo coerente, coordenado e sistêmico, passível de fiscalização e controle pela Administração, incumbida de gerir recursos financeiros e humanos na árdua empreitada. As medidas em curso são fruto de atos administrativos complexos, emanados de órgãos da Administração organizados em um todo sistêmico. Por meio de ações harmônicas, factíveis e eficazes adotadas pela Secretaria de Estado da Saúde, pela Secretaria de Estado da Justiça e da Secretaria de Estado



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Presidência

de Administração Penitenciária, o Estado de São Paulo já adotou providências suficientes para evitar a contaminação dos presos e dos servidores do sistema penitenciário.

É importante dizer: não foram poucas as providências adotadas pelo Governo do Estado de São Paulo para mitigação de danos provocados pela pandemia de COVID-19, inclusive no sistema penitenciário, mediante elaboração do Plano de contingência COVID-19, suspensão de visitas aos estabelecimentos prisionais e também de saída dos presos para audiências judiciais, tudo com vistas a evitar o contágio, sempre de acordo com as orientações do Ministério da Saúde e obediente a Resolução 62/2020 do Conselho Nacional de Justiça que tratou da diminuição do fluxo de ingresso no sistema prisional.

No ponto, a despeito da indubitosa seriedade do momento atual, devastador e intranquilo, **não há mínima indicação de que o Estado esteja sendo omisso quanto ao combate à pandemia de coronavírus, inclusive no sistema carcerário.** Por estar munido de conhecimento técnico abalizado e deter o controle dos cofres e da fiscalização em geral, inclusive pela Polícia Militar, o Estado de São Paulo, pelo Poder Executivo, tem as melhores condições e os melhores critérios para deliberar acerca do tema, sem intromissão do Sindicato autor da ação civil pública, cuja visão é dirigida exclusivamente aos problemas próprios da categoria e dos presos, ainda que louváveis. Mas não há indício de que a efetividade das deliberações do Estado quanto à segurança de todos não encontre respaldo técnico-científico ou que haja omissão.

Em suma, sem que se caracterize mínima omissão, é certo que a coordenação das ações de combate ao estado de calamidade, até para que os resultados sejam efetivos, cabe ao



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Presidência

Poder Executivo, que, com decisões e atos complexos, tem aplicado política pública voltada ao combate efetivo do mal que nos aflige. Não se tem dúvida de que o Estado está atento e certamente irá voltar seu olhos para a segurança de seus servidores e dos cidadãos recolhidos no sistema penitenciário.

Ademais, não tem sentido determinar medidas da alçada de outro poder do Estado com fundamento apenas na discordância unilateral acerca da forma de agir, até porque - no caso concreto de tamanha seriedade - devem prevalecer os critérios de conveniência e oportunidade típicos da Administração. E o comando deve ser único. Assim, neste momento de enfrentamento de crise sanitária mundial, considerando todos os esforços que envidados hora a hora pelo Estado, decisões isoladas, têm o potencial de promover a desorganização administrativa, obstaculizando a evolução e o pronto combate à pandemia.

Daí, a despeito das ponderações lúcidas do eminente magistrado, a imperiosa suspensão da liminar que ora determino. Cientifique-se o r. Juízo *a quo*. Cientifique-se o requerente.

P.R.I.

São Paulo, 2 de abril de 2020.

GERALDO FRANCISCO PINHEIRO FRANCO
Presidente do Tribunal de Justiça