



AGRAVO REGIMENTAL NA RECLAMAÇÃO Nº 41.791 / RIO DE JANEIRO

RELATOR: MIN. ALEXANDRE DE MORAES

AGTE.(S): MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PROC.(A/S) (ES): PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

AGTE.(S): DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PROC.(A/S) (ES): DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

AGDO.(A/S): NÃO INDICADO

INTDO.(A/S): PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ADV.(A/S): SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NA RECLAMAÇÃO. AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR, DIANTE DA MODIFICAÇÃO SUPERVENIENTE DO QUADRO FÁTICO NA ORIGEM. SUCESSÃO DE NORMAS EDITADAS PELO ESTADO E MUNICÍPIO PARA O ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA. DECISÕES JUDICIAIS POSTERIORES À DECISÃO RECLAMADA NA VIA ORDINÁRIA. UTILIZAÇÃO DA RECLAMAÇÃO COMO SUCEDÂNEO RECURSAL. RECURSO DE AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. As medidas oriundas do Poder Público, relacionadas ao combate à COVID-19, devem ser absolutamente dinâmicas, sendo temerária sua imobilização por conta de decisões judiciais. Sucessão de decretos editados sucessivamente demonstram a impossibilidade de perenização de medidas para o enfrentamento da pandemia, havendo o Poder Público de se adaptar à necessidades.
2. O caso concreto tem particularidades processuais a justificar o reconhecimento do prejuízo da Reclamação.
3. Ajuizou-se, na origem, três Ações Cíveis Públicas, impugnando Decretos expedidos pelo Estado e pelo Município do Rio de Janeiro, as quais foram oportunamente apensadas para

juízo em conjunto. O Juízo da 7ª Vara de Fazenda Pública da Capital do Rio de Janeiro deferiu parcialmente a tutela de urgência em desfavor dos Entes Federativos, a qual foi sustada pelo Presidente do TJRJ em Pedidos de Suspensão de Liminar. É contra essa decisão em PSL que se insurgem os Reclamantes.

4. O ato Reclamado também foi impugnado via Agravo Interno, o qual foi julgado pelo Órgão Especial do TJRJ, em sessão realizada no dia 23/11/2020, mantendo-se a suspensão da medida de urgência.

5. A decisão proferida pelo Juízo de 1º Grau, que inicialmente concedeu a medida liminar, além de ter sido objeto de Pedido de Suspensão de Liminar, conforme acima exposto, também foi impugnada pela via do Agravo de Instrumento, na qual foi atribuído, referente às três ACPs, efeito suspensivo.

6. O objeto da reclamação já não possui mais eficácia jurídica a justificar o interesse no conhecimento da ação, porque substituído sucessivamente por decisões proferidas nos Agravos de Instrumento interpostos contra a decisão liminar mais ampla, concedida pelo juízo de origem. A cassação das decisões proferidas na Suspensão de Liminar, objeto desta Reclamação, não alteraria a eficácia da decisão proferida pelo Juízo da 7ª Vara de Fazenda Pública da Capital do Rio de Janeiro, eis que suplantada integralmente pelas decisões monocráticas proferidas nos Agravos de Instrumento.

7. Não há interesse processual no conhecimento da presente Reclamação, pois, eventual cassação da decisão que já fora substituída por outra, proferida por órgão legitimado e competente a tal, traduzir-se-ia em uso daquela como substitutivo do recurso próprio, a ser interposto pela parte interessada, dirigida, naturalmente, ao Órgão Julgador Colegiado na origem. Dessa forma, o caso é de não conhecimento do pleito pela perda superveniente de seu objeto.

8. Recurso de Agravo desprovido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual da Primeira Turma, sob a Presidência do Senhor Ministro DIAS TOFFOLI, em conformidade com a certidão de julgamento, por unanimidade, acordam em negar provimento ao recurso de agravo, nos termos do voto do Relator.

Falaram os reclamantes, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro.

Brasília, 8 de abril de 2021.

MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES

Relator

08/04/2021

PRIMEIRA TURMA

AG.REG. NA RECLAMAÇÃO Nº 41.791 / RIO DE JANEIRO

RELATOR: MIN. ALEXANDRE DE MORAES

AGTE.(S): MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PROC.(A/S) (ES): PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

AGTE.(S): DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PROC.(A/S) (ES): DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

AGDO.(A/S): NÃO INDICADO

INTDO.(A/S): PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ADV.(A/S): SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

RELATÓRIO

O Senhor Ministro Alexandre de Moraes (Relator): Trata-se de Agravo Interno contra decisão monocrática que julgou PREJUDICADA a Reclamação.

Neste recurso de Agravo, a parte impugnante sustenta, em síntese, que (doc. 73):

- A concessão de efeito suspensivo aos agravos de instrumento não enseja a perda de objeto da presente Reclamação.

(...)

O efeito suspensivo atribuído ao agravo de instrumento é medida acessória, que visa a evitar dano à parte agravante enquanto o recurso pende de julgamento. Veja-se: se a Câmara Cível deixar de conhecer ou negar provimento aos agravos de instrumento, o efeito suspensivo anteriormente concedido aos recursos imediatamente cessará. O mesmo ocorrerá caso, após o regular desenvolvimento da demanda, seja prolatada sentença, em primeiro grau, acolhendo o pleito coletivo e substituindo, em cognição exauriente, a decisão liminar suspensa pela Câmara Cível. Nesta hipótese, o único óbice

à execução da decisão liminar da 7ª Vara da Fazenda Pública será a decisão reclamada, que produzirá efeitos até o trânsito em julgado da ação de origem – decisão esta cuja cassação é pretendida na presente Reclamação, tendo em vista que desrespeitou o que foi decidido pelo E. STF nas ADIs nº 6422, 6421, 6428, 6425, 6427, 6431 e 6424.

- A sucessão de novos decretos não afeta o objeto da Reclamação.
(...)

A uma, porque a presente Reclamação diz respeito exatamente à ausência de motivação técnica, nos termos preconizados nas ADIs 6422, 6421, 6428, 6425, 6427, 6431 e 6424 (ou seja, que considere os standards, normas e critérios científicos e técnicos estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente reconhecidas bem como os princípios constitucionais da precaução e da prevenção) da decisão do gestor público que inaugura, baliza, embasa e norteia todo o complexo procedimento de flexibilização do distanciamento social que foi executado pelos sucessivos decretos expedidos pelo Estado e pelo Município do Rio de Janeiro.
(...)

Em outras palavras, uma vez desrespeitada pelo gestor essa vinculação original (necessidade de motivação técnica da decisão administrativa que inicia o procedimento de flexibilização social), é de se admitir que todos os decretos posteriores que apenas a executaram à luz dos decretos iniciais impugnados, avançando na retomada de novas atividades, são nulos por derivação. E surtem efeitos até o momento, eis que, também conforme consenso científico reconhecido, agora, pelos próprios entes públicos, o Estado e o Município do Rio de Janeiro nunca saíram da primeira onda. Como a flexibilização foi açodada, a pandemia estabilizou-se em um platô elevadíssimo de número de casos e óbitos que se protraem no tempo e pressionam o sistema único de saúde a cada nova etapa de flexibilização.

A duas, e como também já foi explicitado nestes autos, os novos decretos pecam, igualmente, pela ausência de embasamento técnico, nos parâmetros acima indicados com base decisão vinculante prolatada por essa E. Corte (ADIs nº 6422, 6421, 6428, 6425, 6427, 6431 e 6424). Não fosse assim, não haveria razão para os entes se oporem ao cumprimento da liminar: bastaria a apresentação dos estudos técnicos ao Juízo, e tudo estaria resolvido.
(...)

Em suma, como o advento de novos Decretos não ensejou perda de objeto da ação civil pública de origem e nem da liminar concedida

pelo Juízo de 1º grau, suspensa pela decisão reclamada, persiste o interesse dos reclamantes no restabelecimento da eficácia da decisão liminar de 1º grau.

(...)

No caso, a superveniência de novos decretos estadual e municipal (nebulosos cientificamente) apenas reforça a relevância e pertinência da liminar, que exige que os atos sejam embasados em estudos técnico-científicos.

(...)

Enfim, a questão controvertida submetida à análise dessa Corte Suprema permanece incólume: pretende-se a cassação da decisão do Presidente do TJRJ, que suspendeu a execução da liminar que determinou que o Estado e o Município do Rio de Janeiro apresentem os estudos técnico-científicos que embasam os seus Decretos de flexibilização do isolamento social, na pandemia de Covid19.

(...)

Reitera-se, veementemente, a urgência e a relevância do julgamento do mérito da presente Reclamação, ante a situação atual de descontrole da pandemia de Covid-19 no Brasil, agravada pela circulação de variantes do vírus, especialmente da variante P1, surgida no Amazonas.

Requerem “a reconsideração da r. decisão ora agravada, para que seja julgado o mérito da reclamação em referência, cuja procedência se reitera, a fim de cassar a suspensão de liminar pelo TJRJ e restabelecer os efeitos da decisão proferida pelo Juízo da 7ª Vara da Fazenda Pública, que suspendeu os dispositivos dos Decretos que autorizaram a flexibilização do isolamento até que sejam apresentados os devidos estudos técnico-científicos e determinou a apresentação destes estudos. Caso mantida a decisão ora agravada, requerem seja o presente agravo interno submetido a julgamento pelo Órgão Colegiado, na forma do art. 1.021, § 2º, do CPC/2015” (doc. 73, fl. 19).

É o relatório.

**08/04/2021
PRIMEIRA TURMA**

AG.REG. NA RECLAMAÇÃO Nº 41.791 / RIO DE JANEIRO

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR): Conheço do recurso, eis que interposto tempestivamente. A decisão impugnada foi publicada em

18/1/2021, enquanto que o recurso em análise foi interposto em 16/3/2021, dentro, pois, do prazo legal, considerando a contagem em dobro a que fazem *jus* os Recorrentes.

A decisão agravada tem o seguinte teor:

Trata-se de Reclamação ajuizada pela *Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro* e pelo *Ministério Público do Rio de Janeiro*, visando a cassação de decisão proferida pelo Presidente do *Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro* nas Suspensões de Liminar 0036361-16.2020.8.19.0000 e 0036466-90.2020.8.19.000, afirmando desrespeito ao que foi decidido pelo Supremo Tribunal Federal nas ADIs 6.422, 6.421, 6.428, 6.425, 6.427, 6.431 e 6.424.

Afirmam os reclamantes que foram ajuizadas três ações civis públicas em face do Município do Rio de Janeiro (0068461-21.2020.8.19.0001 e 0102074-32.2020.8.19.0001) e do Estado do Rio de Janeiro (0117233-15.2020.8.19.0001), nas quais se questiona a legalidade dos atos administrativos (Decreto Municipal nº 47.301/2020, Decreto Municipal nº 47.461/2020 e Decreto Estadual nº 47.112/2020), que iniciaram a flexibilização do isolamento social adotado como medida de contenção da pandemia Covid-19, sem a apresentação prévia de estudos científicos que respaldassem a medida.

O juízo da 7ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital, em decisão única em todos os feitos, afirmou a inexistência de estudos e dados científicos a embasar a edição dos Decretos Municipal e Estadual de flexibilização do isolamento social e retomada das atividades sócio econômicas, concedendo a tutela de urgência requerida nas ações coletivas para a suspensão dos efeitos dos decretos até que tais estudos fossem apresentados, com o seguinte teor:

1) Em relação ao MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO:

1.1) Manter as tutelas provisórias já determinadas nos autos, inclusive quanto ao prazo em curso para a apresentação de análise de impacto regulatório, nos parâmetros estabelecidos nos manuais da Casa Civil da Presidência da República e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), sobre as medidas adotadas em âmbito municipal para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Covid-19, nos termos do art. 3º, § 1º, da Lei Federal nº 13.979/2020;

1.2) suspender a eficácia dos artigos 6º a 14 do Decreto Municipal nº 47.488, de 02 de junho de 2020, até que seja apresentada a análise de impacto regulatório mencionada no item anterior;

2) Em relação ao ESTADO DO RIO DE JANEIRO:

2.1) determinar que apresente, em 10 (dez) dias, análise de impacto regulatório, nos parâmetros estabelecidos nos manuais da Casa Civil da Presidência da República e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), sobre as medidas adotadas em âmbito estadual para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Covid-19, nos termos do art. 3º, § 1º, da Lei Federal nº 13.979/2020;

2.2) suspender a eficácia dos artigos 6º a 10 do Decreto Estadual nº 47.112, de 05 de junho de 2020, mantendo-se a suspensão do funcionamento das atividades especificadas no Decreto Estadual nº 47.102/2020, até que seja apresentada análise de impacto regulatório mencionada no item anterior;

2.3) determinar que fiscalize de forma efetiva o cumprimento das medidas de isolamento social, por meio dos órgãos estaduais com poder de polícia para vigilância, fiscalização e controle, de forma coordenada com os Municípios.

Tal decisão foi objeto do pedido de suspensão de liminar por parte do Estado do Rio de Janeiro e do Município do Rio de Janeiro, decidido pelo Presidente do Tribunal de Justiça Local (0036361-16.2020.8.19.0000 e 0036466-90.2020.8.19.0000), sendo a decisão monocrática de concessão justamente o objeto da presente Reclamação.

Observe-se que a decisão monocrática foi questionada na origem por meio de Agravo Interno, julgado de forma colegiada pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, em sessão realizada no dia 23.11.2020, mantendo-se a suspensão da eficácia da decisão que concedeu parcialmente a medida de urgência.

Argumentam os reclamantes que:

Com efeito, a questão submetida ao Judiciário pelos ora reclamantes referiu-se unicamente à exigência de que o Município e o Estado apresentassem o embasamento técnico científico que respaldou os Decretos do Governo do Estado (nº 47.112, DO 05.06.2020) e do Município do Rio de Janeiro (nº 47.488, DO 02.06.2020), tendo em vista que os referidos atos normativos flexibilizaram o isolamento social e autorizaram a retomada de diversas atividades sócio econômicas em meio à pandemia do Covid-19 sem embasamento em estudos técnicos científicos aplicáveis à matéria, contrariamente

*ao que já foi decidido por esse E. STF nas ADIs 6422, 6421, 6428, 6425, 6427, 6431 e 6424, e em direção radicalmente oposta aos atos normativos recentes anteriores, os quais estabeleciam medidas rigorosas de isolamento social e, no caso do Estado, eram respaldados pelas notas técnicas do Gabinete Ampliado de Crise (uma especificamente sobre bandeiras e flexibilização gradual, que veio a ser encampada pelo Pacto pela saúde e economia), inclusive com recomendação aos entes municipais de avaliação quanto à decretação de *lockdown*.*

Neste sentido é que foram formulados os pedidos de tutela de urgência nas ações civis públicas e foi precisamente este o objeto da tutela de urgência concedida pelo Juízo de 1º grau, lamentavelmente suspensa pelo Presidente do E. TJRJ, pela decisão ora reclamada. (doc. 1, fl. 9) (grifei)

A decisão reclamada, proferida em sede de pedido de suspensão de liminar, tem a seguinte ementa:

PEDIDO DE SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. COVID-19. PANDEMIA. EFEITOS GLOBAIS. SEPARAÇÃO DOS PODERES. MANDAMENTO CONSTITUCIONAL. SITUAÇÃO EXCEPCIONAL. ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NA ADOÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. NECESSIDADE DE RECONHECER, EM MUITOS CASOS, A AUSÊNCIA DE EXPERTISE DO PODER JUDICIÁRIO EM RELAÇÃO À COVID-19. PRESENÇA DOS REQUISITOS AUTORIZADORES DA MEDIDA. DEFERIMENTO.

1. PANDEMIA. Surto de transmissão do vírus Sars-Cov-2, causador da doença Covid-19 (ou coronavírus). Evento inequivocamente complexo, de alto risco à saúde pública, com relevantes impactos sobre os sistemas de saúde, em todas as esferas de governo (federal, estaduais e municipais) e imprevisíveis consequências econômicas, sociais e humanas. Situação que demanda a adoção de ações coordenadas, conforme as peculiaridades de cada localidade, visando à prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública.

2. **NORMATIVIDADE JURÍDICA. LEGITIMAÇÃO CONCORRENTE DE ESTADOS E MUNICÍPIOS, NO QUE TANGE À ADOÇÃO DE MEDIDAS DE ENFRENTAMENTO DA COVID.** ADI6341MC/DF. Legitimação concorrente de Estados e Municípios, em termos de saúde, especialmente nas medidas de enfrentamento da COVID, reconhecida, por unanimidade do Plenário do STF.

3. **ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMPO DE PANDEMIA.** Em todas as instâncias, ações judiciais proliferam em relação às medidas governamentais de contenção à pandemia. Está na ordem do dia a virtude passiva dos juízes e a humildade judicial de reconhecer, em muitos casos, a ausência de expertise em relação à Covid-19. É tudo novo para a Ciência, quiçá para o Judiciário. Nesse contexto, impõe-se aos juízes atenção para as consequências das suas decisões, recomendando-se prudência redobrada em cenários nos quais os impactos da intervenção judicial são complexos, incalculáveis ou imprevisíveis. Antes de decidirem, devem os juízes ouvir os técnicos, porque uma postura judicial diversa gera decisões passionais que desorganizam o sistema de saúde, gerando decisões trágicas e caridade injusta. (FUX, Luiz. Justiça infectada? A hora da prudência. Publicado no Jornal O GLOBO).

3.1. Em um Estado Democrático de Direito, a atuação do Poder Judiciário deve respeitar os limites impostos pela Constituição e pelas demais leis do país. Não pode se dar, exclusivamente, pela vontade do julgador, por melhor que seja sua intenção. Julgar não é um ato de vontade, mas de conhecimento.

3.2. A sociedade precisa de tranquilidade e segurança jurídica. Cumpra ao Poder Judiciário, com serenidade e responsabilidade, se desincumbir desse mister.

3.3. De fato, e não raro, sob a argumentação de [suposta] proteção aos direitos fundamentais, muitas vezes se escondem objetivos pragmáticos e ideológicos de controle sobre os demais Poderes republicanos, o que afronta diretamente a Constituição. Preocupação com saúde, educação, segurança são deveres do Estado, cujas políticas nacionais estão a cargo do Estado-Administrador (Poder Executivo). Não cabe ao Estado-Juiz (Poder Judiciário) a elaboração de políticas públicas nessas áreas, menos

ainda atuar como ordenador de despesas. Assim agindo, assenhora-se de atribuições que, constitucionalmente, não lhe competem.

3.4. Separação dos Poderes que deve ser respeitada. Necessidade de respeitar as escolhas administrativas tomadas pelos órgãos técnicos do Estado, não competindo ao julgador substituir o administrador nas decisões tomadas. Não cabe ao Poder Judiciário adentrar o mérito das decisões administrativas, mormente no atual momento vivenciado pelo país, não podendo substituir prévias avaliações técnicas do Poder Executivo.

4. SUSPENSÃO DE SEGURANÇA.

4.1. As Cortes Superiores têm consignado que quatro são os requisitos necessários para o cabimento do excepcional pedido de suspensão: a) decisão proferida no bojo de ação proposta contra o Poder Público; b) requerimento do Ministério Público ou de outra entidade legitimada; c) manifesto interesse público ou flagrante ilegitimidade da decisão atacada; e d) grave lesão a um dos direitos tutelados pela lei, quais sejam, ordem, saúde, segurança e economia públicas. Sendo assim, se, e somente se, todos esses requisitos coexistirem, poderá o Poder Público, ou o Ministério Público, formular o pedido de suspensão de liminar ou de sentença.

4.2. Com efeito, o deferimento do pedido de suspensão de liminar exige a presença de ocorrência de lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas.

4.3. Embora a contracautela revista-se de caráter excepcional, tenho que o caso dos autos permite o seu deferimento, tendo-se em perspectiva a jurisprudência firmada pela Suprema Corte no sentido de que (...) na análise do pedido de suspensão de decisão judicial, não é vedado ao Presidente do Supremo Tribunal Federal proferir um juízo mínimo de delibação a respeito das questões jurídicas presentes na ação principal, conforme tem entendido a jurisprudência da Corte Constitucional, da qual se destacam os seguintes julgados: SS 846-AgR/DF, rel. Ministro Sepúlveda Pertence, DJ 29.5.96; SS 1.272-AgR/RJ, rel. Ministro Carlos Velloso, DJ 18.5.2001 (STA 322/PR, Rel. Min. Gilmar Mendes). Nesse sentido, a suspensão dos Decretos está intrinsecamente associada à retomada econômica e social, e este é um dos maiores desafios de

nossa atual sociedade: manter o equilíbrio da pandemia sem descuidar da retomada das atividades econômicas. A decisão impugnada poderá causar prejuízos econômicos vultosos imediatos e de difícil reparação ao Estado e também ao Município do Rio de Janeiro, inclusive com a possível e indesejável demissão de um grande número de trabalhadores, quebra de diversas empresas e impacto direto na arrecadação do Estado e do Município.

4.4. A suspensão dos Decretos é medida que causa grande lesão à ordem pública e à economia, restando patente os requisitos para o deferimento da medida postulada.

4.5. A magnitude da expressão econômica envolvida na causa e o risco de que os efeitos da decisão possam potencializar um enorme prejuízo em toda a sociedade são pressupostos que autorizam a contracautela requerida.

4.6. Como cediço, a suspensão de segurança, concedida liminar ou definitivamente, é contracautela que visa à salvaguarda da eficácia plena 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 públicas. Sendo medida cautelar, deve-se dosar na decisão o conteúdo da violação dos interesses públicos tutelados. No caso, patente se encontra à lesão, à ordem e à economia públicas. Deferimento que se impõe.

A partir da decisão da Presidência do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, afirma que:

Presidência do TJRJ afrontou a cautelar proferida pelo STF nas ADIs nºs 6422, 6421, 6428, 64725, 6427, 6431 e 6424, ao suspender a decisão do juízo de piso e dispensar a apresentação de estudos técnicos-científicos, tal como estabelecidos por organizações e entidades reconhecidas nacional e internacionalmente, e observância dos princípios da precaução e prevenção.

Requeru concessão de medida cautelar e, no mérito, a cassação da decisão proferida pela autoridade reclamada, restabelecendo-se os efeitos da decisão proferida pelo Juízo da 7ª Vara da Fazenda

Pública nos processos nos 0068461-21.2020.8.19.0001, 0102074-32.2020.8.19.0001 e 0117233-15.2020.8.19.0001. (doc. 1, fl. 21)

Determinei, para fins de apreciação a liminar, que viessem aos autos informações do Presidente do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (doc. 18).

Vieram aos autos informações da Presidência do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, esclarecendo, em resumo:

(...) a análise da matéria posta em sede liminar (concedida em Ação Civil Pública inviabiliza o *contraditório e a ampla defesa*, de modo que a decisão fora prolatada em juízo de cognição sumária, superficial, própria das apreciações judiciais com relação à medida liminar de cunho cautelar.

Em razão disso, tendo se concluído estar diante de evento inequivocamente complexo, de alto risco à saúde pública, com relevantes impactos sobre os sistemas de saúde, em todas as esferas de governo (federal, estaduais e municipais) e imprevisíveis consequências econômicas, sociais e humanas, fora deferido o pedido, formulado pelo Estado do Rio de Janeiro e pelo Município do Rio de Janeiro, para suspender os efeitos da decisão, proferida pelo juízo da 7ª Vara de Fazenda Pública, que, por sua vez, suspendia os efeitos de diversos dispositivos do Decreto Estadual nº 47.112, de 05/06/2020, e do Decreto Municipal nº 47.488, de 02/06/2020, que autorizavam a flexibilização do isolamento. (doc. 34, fl. 4)

No aspecto do mérito da decisão reclamada, afirma que:

Lado outro, convém ressaltar que, em um momento único de crise *sem precedentes* para a humanidade, os atos praticados pelo Poder Público para combate da pandemia devem ser tomados por aqueles que detêm *legitimação democrática* a respaldar suas decisões. Nesse sentido, o Poder Executivo, composto por membros democraticamente eleitos, organiza seus órgãos técnicos e por meio deles realiza suas funções típicas.

O momento excepcional vivenciado indica que a escolha da Administração Pública, por meio de seus órgãos técnicos, deve ser tratada com a deferência necessária nos casos de *discricionariedade técnica*. É uma hipótese em que se deve priorizar as *capacidades institucionais do órgão técnico*.

Fato é que falece ao Poder Judiciário em campo tão específico e conturbado da ciência *expertise* e capacidade técnica para *analisar as nuances* das medidas tomadas pelo Executivo, no âmbito restrito e direto de sua *atribuição constitucional e legal*.

Ademais, ao menos em uma análise delibatória, concluiu-se, *in casu*, que as medidas tomadas pelos entes públicos foram validadas em *fundamentos técnicos*, na esfera de atribuição do ente estatal. (doc. 9, fl. 8)

Nesse contexto, importante rememorar que a formulação e a execução de políticas públicas *dependem* de opções políticas *a cargo* daqueles que, por *delegação popular*, receberam investidura em mandato eletivo, muito mais no momento de crise mundial e global que se apresenta.

Nesse diapasão, o controle judicial de políticas públicas constitui medida de *caráter excepcional* em prestígio ao *princípio da separação dos poderes*. O que prevalece é o respeito aos critérios utilizados pelo Poder Executivo, a quem cabe definir seus planos de ação no combate à pandemia, porquanto promanados de *governantes escolhidos pelo povo*, que é o titular originário do poder, e que *legítima* o atual político da Administração Pública.

Desta forma, dentro de uma ponderação de direitos, princípios e fatos relevantes, entendeu-se por não caber ao Judiciário exercer *controle absoluto* sobre políticas públicas de combate à COVID-19, notadamente no que pertine ao plano de retomada das atividades, na medida em que, para tanto, se requer planejamento global integrado e interdisciplinar entre diversas autoridades públicas, diante da impossibilidade de sua efetividade de forma isolada.

A ingerência do Judiciário nesta seara é feita de forma excepcional e deve estar cingida àquilo que se pode razoavelmente se exigir do Poder Público, não substituindo-o em suas escolhas.

(...)

Nesse contexto, entendeu-se que, na execução do conjunto de medidas adotadas para o combate e retomada gradual das atividades econômicas, não cabe ao Poder Judiciário decidir, sem *respaldo técnico*, qual escolha deve ser tomada pelo Executivo.

No caso, identificou-se, ao menos em um juízo perfunctório, o *respaldo técnico* necessário na decisão tomada pelo Estado e pelo Município, sendo certo que os dados técnicos e a evolução da própria ciência têm produzido diariamente elementos e revisão das diretrizes, inclusive mundiais, para o combate à pandemia. (doc. 34, fls. 10/11)

Informa, ainda, que:

[i]mpende registrar que o Estado do Rio de Janeiro interpôs *Agravo de Instrumento* em face da decisão proferida pelo juízo da 7ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital, tendo sido *concedido efeito suspensivo ao recurso* pela Excelentíssima Desembargadora Relatora, que assim dispôs, na parte final de sua decisão:

Por fim, cabe registrar que o Decreto Estadual nº 47.112/2020, sob apreciação, consigna no artigo 15 que *A Secretaria Estadual de Saúde realizará o monitoramento da taxa de incidência da Covid-19 para reanálise, podendo suprimir ou aumentar as restrições previstas no presente decreto.*

Denota-se daí que as medidas de reabertura previstas na referida norma foram adotadas pelo gestor executivo levando em consideração o atual cenário da pandemia no Estado do Rio de Janeiro. A despeito disso, a Administração, do que se infere do dispositivo, não se esquivou de continuar monitorando a taxa de incidência da contaminação, reservando a possibilidade de que, sobrevindo mudança na

situação fática, em razão de aumento ou diminuição da curva de contágio, implemente nova política de administração da pandemia, revogando as medidas de isolamento ou flexibilização ou ampliando-as.

Desse modo, o controle judicial poderá se fazer presente se, a depender do atuar na gestão em comparação com o cenário fático, os critérios utilizados pelo Administrador se afigurarem sobremaneira incompatíveis com a situação. A discricionariedade do administrador se destina à opção do mérito do ato administrativo, de acordo com a conveniência e oportunidade. Entretanto, a discricionariedade não se confunde com arbitrariedade, devendo o ato ser exercido com sujeição à lei, com finalidade pública e emanado de autoridade competente.

Veja-se que o artigo 37, I, da Constituição Federal baliza o exame do caso em lide, ao dispor que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência...

É dizer, a Administração deve vincular-se a um bloco de legalidade, ou seja, ao direito, de acordo com o modelo jurídico oriundo da Constituição Federal baseado em princípios e regras, e não apenas nestas últimas. E, nesse tocante, poderá o Poder Judiciário realizar o controle da juridicidade do ato administrativo, acaso as medidas que vierem a ser adotadas pelo Poder Executivo caracterizem desvio de finalidade.

Em razão de todo o asseverado, outra não pode ser a conclusão senão pela reforma da decisão recorrida.

À conta de tais fundamentos, *defiro o efeito suspensivo ao recurso.*

Assim sendo, a decisão objeto das Suspensões de Execução nº 0036361-16.2020.8.19.0000 e nº 0036466-90.2020.8.19.0000 hoje não mais subsiste no mundo jurídico, na medida em que existe uma decisão de segundo grau que suspendeu seus efeitos.

Em outros termos, os dispositivos que autorizam a flexibilização do isolamento, previstas no Decreto Estadual nº 47.112, de 05/06/2020, e do Decreto Municipal nº 47.488, de 02/06/2020, estão em vigor, não mais em razão da decisão de suspensão de segurança objeto da presente Reclamação, mas sim em virtude da decisão proferida pela Excelentíssima Desembargadora Relatora, nos autos do Agravo de Instrumento interposto pelo Estado do Rio de Janeiro, que suspendeu os efeitos da decisão proferida pelo Juízo da 7ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital. (doc. 34, fls. 25/27) (grifei)

A respeito da ofensa à decisão do Supremo Tribunal Federal autorizador da Reclamação, sustenta que ausência de aderência, eis que consoante se verifica pelo teor das teses firmadas quando do julgamento das ADIs nº 6422, 6421, 6428, 6425, 6427, 6431 e 6424, *seus comandos não se dirigem a atos jurisdicionais praticados pelo Poder Judiciário* quando do exercício do *controle da juridicidade* dos atos administrativos praticados pela Administração Pública.

As teses firmadas se dirigem, na verdade, ao administrador público, especialmente no que tange à prática de atos administrativos relacionados com a pandemia de COVID-19.

Ou seja, na hipótese de existirem, no caso concreto, peculiaridades que impossibilitem a aplicação adequada da norma de interpretação extraída do precedente acerca da matéria constitucional no caso dos autos, importante que se realize o *distinguishing* (distinção), o que impossibilita a utilização da reclamação. (doc. 29, fls. 29/30)

Informações prestadas pelo Município do Rio de Janeiro, afirmando a impropriedade do uso da reclamação, eis que a pretensão dos reclamantes liga-se à análise de fatos discutidos nas ações civis públicas, trazendo indevidamente tal análise para estes autos. Ainda, que a não concordância com os critérios técnico-científicos adotados na edição de medidas de flexibilização não caracteriza ofensa às decisões da CORTE, e que as medidas, fundadas em critérios científicos, são revisadas sucessivamente, podendo ser ampliadas ou restritas, à medida das necessidades para a contenção da pandemia (doc. 35).

Informações prestadas pelo Estado do Rio de Janeiro, afirmando preliminar de não conhecimento da reclamação, por conta de seu uso como substitutivo de recurso próprio, bem como a ausência de identidade da decisão reclamada e a paradigma. Afirma que

a decisão reclamada foi substituída pela concessão de efeito suspensivo ao agravo de instrumento 0041021-53.2020.8.19.0000 pela Desembargadora Relatora, não cabendo o uso da reclamação como substitutivo do agravo interno. No mérito, argumenta pela existência de dados técnicos a embasar a edição de decreto que inicia a flexibilização das medidas de restrição adotadas para contenção da pandemia. (doc. 46)

Em decisão monocrática, proferida pelo Min. DIAS TOFFOLI com fundamento no art. 13, VIII do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, foi indeferida a liminar (doc. 57).

Interposto Agravo Interno pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, repisando os mesmos argumentos da inicial e afirmando erro da decisão que negou a concessão da liminar, eis que:

[a] decisão paradigma desta reclamação também vincula a Autoridade Judicial, que, uma vez instada, deve exigir os mesmos critérios antes postos, bem como analisar se o ato administrativo discricionário ou motivado seguiu os critérios técnicos-científicos aptos a conferir a segurança sanitária exigida para a garantia da preservação da vida e saúde dos jurisdicionados, sendo certo que qualquer medida necessita ter em mente os princípios constitucionais que preservam a vida humana, em seu aspecto mais protetivo, diante do evidente desconhecimento da integralidade dos desdobramentos da pandemia e do comportamento do vírus que assolou a todas as nações. (doc. 60, fl. 13)

Reafirma o *periculum in mora*, ante a ausência de estudos técnicos a justificar as medidas adotadas pelo Estado e Município do Rio de Janeiro, afirmando ausência de dados mínimos para tal análise a partir de manifestações de entidades acadêmica e órgãos técnicos do Ministério Público.

É o relatório. Decido.

Em primeiro plano, observe-se a dificuldade natural em se apreciar o pedido contido na presente reclamação, ante a volatilidade das decisões administrativas tomadas pelo Poder Executivo dos Estados e Municípios, visando o enfrentamento da pandemia pelo COVID-19. A dinamicidade decorrente do desconhecimento do vírus causador e da própria doença decorrente impede que decisões cotidianas

tomadas pelos agentes públicos tenham ares de imutabilidade em homenagem à segurança jurídica.

Esta, em situações como a atualmente vivida, é cotidianamente suplantada pelo senso de urgência e necessidade de adequação dos serviços públicos não só ao atendimento da população pelo sistema de saúde, mas também a medidas sanitárias de diminuição da proliferação da doença e, essencialmente, a medidas que permitam a sobrevivência econômica das pessoas, das empresas e dos próprios entes públicos locais. E a emissão de comandos gerais aptos a manter o equilíbrio entre as necessidades da saúde pública e da própria manutenção da atividade econômica, necessária ao próprio custeio dos serviços de saúde, tão exigidos neste momento, é missão constitucionalmente atribuída aos poderes executivos da União, dos Estados e dos Municípios, cabendo papel restrito ao Poder Judiciário no âmbito da fiscalização da legalidade de tais atos.

Cito este senso de urgência e mutabilidade, antes da apreciação da admissibilidade em si da presente reclamação, como justificativa para a suplantação sucessiva da regulamentação local, seja pelo Estado, seja pelo Município, das medidas questionadas nas Ações Cíveis Públicas na origem, por meio da edição de um sem número de decretos sucessivos que alteraram as medidas determinadas nos atos questionamentos, em atendimento à realidade mutável decorrente da pandemia.

A verdade é que de junho de 2020 até o final do ano não só a pandemia, mas as medidas restritivas e regulatórias adotadas pelo Poder Público se alteraram, se adaptaram, se restringiram e se ampliaram à medida das necessidades observadas pelos órgãos técnicos do Poder Executivo. E, por isto, os decretos questionados foram sucessivamente alterados sob o influxo dos fatos urgentes, a dificultar a própria análise de pressupostos técnico-científicos suplantados por novos estudos, novos dados e novos desdobramentos da pandemia.

Neste aspecto observo, sem exaurir a análise de todo o arcabouço regulamentar produzido pelo Município do Rio de Janeiro e pelo Estado do Rio de Janeiro por conta e para conter a pandemia, uma sucessão de atos a mutar por completo o objeto inicial dos decretos questionados.

No âmbito estadual, observa-se a regulação da restrição das atividades e a flexibilização das medidas restritivas, inicialmente, pelo Decreto Estadual nº 47.112, de 05.06.2020, que alterou o Decreto

nº 46.973, de 16.03.2020. Posteriormente, foram editados outros decretos tratando da mesma questão, a partir do Decreto nº 47.152, de 06.07.2020, este revogado pelo Decreto Estadual nº 47.199, de 19.09.2020, revogado pelo Decreto Estadual nº 47.287, de 18.09.2020, revogado pelo Decreto nº 47.306, de 06.10.2020, revogado pelo Decreto nº 47.324, de 20.10.2020, revogado pelo Decreto Estadual nº 47.345, de 05.11.2020.

Observa-se, no decorrer das sucessivas normas editadas pela Municipalidade do Rio de Janeiro, para fins específicos de regular a retomada de atividades, a produção e consideração de pareceres pelo Comitê Científico da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, a exemplo do Decreto Rio nº 48.165, de 03.11.2020, que, além de divulgar a ata da reunião do Comitê Científico da Prefeitura do Rio de Janeiro, alterou novamente o Decreto nº 47.488, de 02.06.2020, a partir dos indicadores então observados.

A divulgação de tal ata de reunião do Comitê Científico já havia ocorrido com a publicação dos Decretos Rio 48.021, de 19.10.2020, 47.958, de 24.09.2020, 47.882, de 03.09.2020, 47.794, de 19.08.2020, 47.770, de 07.08.2020, todos divulgando as atas das reuniões do Comitê Científico da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro e alterando, assim como outros diversos decretos, as medidas iniciais estabelecidas, seja para a restrição de atividades, seja para a sua retomada.

Por fim, observa-se, neste último momento, que o Decreto nº 47.488 foi alterado pelo Decreto Municipal nº 48.279, de 11.12.2020, modificando a regulamentação do Plano de Retomada de atividades no Município do Rio de Janeiro.

Ou seja, a normatização trazida pelo Poder Público pela pandemia é absolutamente dinâmica, sendo temerária sua imobilização por conta de decisões judiciais, o que bem se observou nas decisões reclamadas e no julgamento das ADIs indicadas como paradigma.

Entretanto, o caso concreto tem particularidade processual a impedir o conhecimento da reclamação, sendo o caso de se julgar prejudicado o conhecimento da presente reclamação.

A presente reclamação origina-se de duas decisões de suspensão de cumprimento de medida liminar deferida pelo juízo da 7ª Vara de Fazenda Pública da Capital do Rio de Janeiro, em decisão única, após o apensamento de três ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, contra o Município do Rio de Janeiro e contra o Estado do Rio de Janeiro; primeiro, de forma

individual, contra cada ente; depois, em ação única em litisconsórcio ativo, todas com mesma causa de pedir, embora contra decretos distintos, o que ensejou a reunião dos feitos com decisão única de natureza liminar.

A primeira ação, ajuizada pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro em face do Município do Rio de Janeiro (0068461-21.2020.8.19.0001), questionou a legalidade do art. 1º, item 12 e do art. 2º, ambos do Decreto Municipal nº 47.301/2020, que alterou regras de isolamento social determinados pelo Decreto Municipal nº 47.282/2020, autorizando o funcionamento de casas lotéricas e do comércio de materiais de construção. Em seguida, aditou-se a petição inicial para requerer a suspensão integral do Decreto Municipal nº 47.461, de 25.05.2020, que autorizou o funcionamento de templos religiosos, observando-se as medidas sanitárias de proteção.

O mesmo Decreto Municipal nº 47.461/2020 foi objeto de questionamento pelo Ministério Público do Rio de Janeiro, através da Ação Civil Pública 0102074-32.2020.8.19.0001, distribuído à 7ª Vara da Fazenda Pública por dependência.

Por fim, na Ação Civil Pública 0117233-15.2020.8.19.0001, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, em litisconsórcio ativo, questionam o Decreto Estadual nº 47.112, de 05.06.2020, que alterou o Decreto Estadual nº 47.102/2020, regulando a retomada de atividades após a proibição inicial determinada por este último ato.

O juízo de origem, ao apreciar o pedido de tutela de urgência nos três processos (0117233-15.2020.8.19.0001, 0102074-32.2020.8.19.0001 e 0068461-21.2020.8.19.0001), deferiu parcialmente a tutela de urgência para:

1) Em relação ao MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO:

1.1) Manter as tutelas provisórias já determinadas nos autos, inclusive quanto ao prazo em curso para a apresentação de análise de impacto regulatório, nos parâmetros estabelecidos nos manuais da Casa Civil da Presidência da República e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), sobre as medidas adotadas em âmbito municipal para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Covid-19, nos termos do art. 3º, § 1º, da Lei Federal nº 13.979/2020;

1.2) suspender a eficácia dos artigos 6º a 14 do Decreto Municipal nº 47.488, de 02 de junho de 2020, até que seja

apresentada a análise de impacto regulatório mencionada no item anterior;

2) Em relação ao ESTADO DO RIO DE JANEIRO:

2.1) determinar que apresente, em 10 (dez) dias, análise de impacto regulatório, nos parâmetros estabelecidos nos manuais da Casa Civil da Presidência da República e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), sobre as medidas adotadas em âmbito estadual para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Covid-19, nos termos do art. 3º, § 1º, da Lei Federal nº 13.979/2020;

2.2) suspender a eficácia dos artigos 6º a 10 do Decreto Estadual nº 47.112, de 05 de junho de 2020, mantendo-se a suspensão do funcionamento das atividades especificadas no Decreto Estadual nº 47.102/2020, até que seja apresentada análise de impacto regulatório mencionada no item anterior;

2.3) determinar que fiscalize de forma efetiva o cumprimento das medidas de isolamento social, por meio dos órgãos estaduais com poder de polícia para vigilância, fiscalização e controle, de forma coordenada com os Municípios.

Tal decisão foi objeto do pedido de suspensão de liminar decidido pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (0036361-16.2020.8.19.0000 e 0036466-90.2020.8.19.0000), sendo a decisão monocrática de concessão justamente o objeto da presente Reclamação.

Observe-se que a decisão monocrática foi questionada na origem por meio de Agravo Interno, julgado de forma colegiada pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, em sessão realizada no dia 23.11.2020, mantendo-se a suspensão da eficácia da decisão que concedeu parcialmente a medida de urgência.

No âmbito da Ação Civil Pública 0068461-21.2020.8.19.0001, houve interposição de Agravo de Instrumento pelo Município do Rio de Janeiro, distribuído à 2ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (AI 0033866-96.2020.8.19.0000), sendo, inicialmente, indeferido o pedido de atribuição de efeito suspensivo, com interposição de Agravo Interno pelo Município do Rio de Janeiro.

Entretanto, em momento posterior, reconheceu-se a perda do objeto do agravo pelo próprio desaparecimento do ato questionado na ação civil pública. Referido agravo de instrumento (0033868-

96.2020.8.19.0000), que tinha objeto limitado ao questionamento do Decreto Municipal nº 47.461/2020, não foi conhecido por decisão monocrática datada de 12.11.2020, que reconheceu que a edição do Decreto Municipal nº 47.712, de 05.06.2020, que normatizou a flexibilização das atividades durante a pandemia da Covid-19, autorizando o funcionamento de templos religiosos a partir de 06/06/2020, gerou a perda do objeto deste agravo de instrumento, diante da falta de interesse processual, bem como da ausência de utilidade e necessidade na emissão da prestação jurisdicional pretendida (www4.tjrj.jus.br/ejud/ConsultaProcesso.aspx?N=2020.002.35888).

Posteriormente, com o apensamento da Ação Civil Pública 0068461-21.2020.8.19.0001 às demais ações citadas e a emissão de nova decisão única, com efeitos para o Estado do Rio de Janeiro e para o Município do Rio de Janeiro, houve interposição de novo Agravo de Instrumento pelo Município do Rio de Janeiro (AI 0045529-42.2020.8.19.0000), sendo atribuído efeito suspensivo ao recurso por decisão datada de 13.07.2020 (www4.tjrj.jus.br/ejud/ConsultaProcesso.aspx?N=2020.002.52027).

Já na Ação Civil Pública 0102074-32.2020.8.19.0001, houve interposição do Agravo de Instrumento 00045551-03.2020.8.19.0000 pelo Município do Rio de Janeiro, atribuindo-se efeito suspensivo ao recurso para afastar a suspensão dos arts. 6º a 14 do Decreto Municipal nº 47.488, de 02.06.2020, por decisão datada de 13.07.2020 (www4.tjrj.jus.br/ejud/ConsultaProcesso.aspx?N=2020.002.51286).

Por fim, nos autos 0117233-15.2020.8.19.0001, houve interposição do Agravo de Instrumento pelo Estado do Rio de Janeiro (AI 0041021-53.2020.8.19.0000), no qual se concedeu efeito suspensivo ao recurso, afastando a eficácia da decisão de tutela de urgência proferida pelo juízo de origem, em 26.06.2020 (www4.tjrj.jus.br/ejud/ConsultaProcesso.aspx?N=2020.002.45971).

Percebe-se, portanto, que as decisões reclamadas já não possuem mais eficácia jurídica a justificar o interesse no conhecimento da reclamação, eis que substituídas sucessivamente por decisões proferidas nos agravos de instrumentos interpostos contra a decisão liminar mais ampla concedida pelo juízo de origem.

A cassação das decisões de suspensão de segurança proferidas pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, objeto desta reclamação, não produziria, de fato, qualquer alteração quanto à eficácia da decisão proferida pelo Juízo da 7ª Vara de Fazenda Pública

da Capital do Rio de Janeiro, eis que suplantada integralmente pelas decisões monocráticas proferidas pela Desembargadora relatora dos agravos de instrumento interpostos.

Não há interesse processual no conhecimento da reclamação ora proposta, pois eventual cassação da decisão que já fora substituída por outra, proferida por órgão legitimado e competente a tal, traduzir-se-ia em uso daquela como substituído ao recurso próprio a ser manejado pela parte interessada, dirigida, naturalmente, ao órgão julgador colegiado na origem.

Mesmo que cassadas as decisões reclamadas, prevaleceriam as decisões de concessão de efeito suspensivo nos Agravos de Instrumento 0045529-42.2020.8.19.0000, 00045551-03.2020.8.19.0000 e 0041021-53.2020.8.19.0000 por meio de decisão monocrática da Desembargadora Relatora, pois são estas decisões que, hoje, mantêm a eficácia dos decretos questionados, e não mais a decisão do Presidente do Tribunal de Justiça.

Não há, assim, interesse processual legítimo para o conhecimento de qualquer medida processual dirigida contra as decisões de suspensão da medida liminar com fundamento no art. 4º da Lei nº 8.437/1992, eis que substituídas por decisões sucessivas em agravos de instrumento interpostos perante os órgãos judiciais competentes.

Embora o efeito suspensivo deferido nos termos do art. 4º da Lei nº 8.437/1992 prevaleça até o trânsito em julgado da ação originária (art. 4º, § 9º, Lei nº 8.437/1992), é certo que a concessão do efeito suspensivo em agravo de instrumento, *que tem por objeto a cassação da própria decisão (e não a simples suspensão de sua execução), impede o conhecimento de reclamação contra o primeiro ato, eis que ineficaz neste momento processual.*

Desta forma, ausente qualquer eficácia processual no conhecimento da reclamação, por conta do afastamento natural dos efeitos da decisão reclamada pela atribuição de efeito suspensivo nos agravos de instrumento interpostos na origem, o caso é não conhecimento da reclamação pela perda superveniente de seu objeto, julgando-se prejudicado também o Agravo Regimental interposto.

Ante o exposto, JULGO PREJUDICADA a reclamação, em razão da perda superveniente de seu objeto (art. 21, IX, RISTF).

Por consequência, JULGO PREJUDICADO o agravo regimental interposto pelos reclamantes.

As alegações ora trazidas no presente recurso de Agravo não são suficientes para alterar a decisão agravada.

Como tive oportunidade de enfatizar naquele julgado, há uma dificuldade natural em se apreciar o pedido contido na reclamação, ante a volatilidade das decisões administrativas tomadas pelo Poder Executivo dos Estados e Municípios, visando ao enfrentamento da pandemia pelo COVID-19. A dinamicidade decorrente do desconhecimento do vírus causador e da própria doença decorrente impedem que decisões cotidianas tomadas pelos agentes públicos tenham ares de imutabilidade em homenagem à segurança jurídica.

Esta, em situações como a atualmente vivida, é cotidianamente suplantada pelo senso de urgência e necessidade de adequação dos serviços públicos não só ao atendimento da população pelo sistema de saúde, mas também às medidas sanitárias de diminuição da proliferação da doença e, essencialmente, a medidas que permitam a sobrevivência econômica das pessoas, das empresas e dos próprios entes públicos locais. E a emissão de comandos gerais aptos a manter o equilíbrio entre as necessidades da saúde pública e da própria manutenção da atividade econômica, necessária ao próprio custeio dos serviços de saúde, tão exigidos neste momento, é missão constitucionalmente atribuída aos poderes executivos da União, dos Estados e dos Municípios, cabendo papel restrito ao Poder Judiciário no âmbito da fiscalização da legalidade de tais atos.

Cito este senso de urgência e mutabilidade, antes da apreciação da admissibilidade em si da presente reclamação, como justificativa para a suplantação sucessiva da regulamentação local, seja pelo Estado, seja pelo Município, das medidas questionadas nas Ações Cíveis Públicas na origem, por meio da edição de um sem número de decretos sucessivos que alteraram as medidas determinadas nos atos questionamentos, em atendimento à realidade mutável decorrente da pandemia.

A verdade é que de junho de 2020 até o final do ano, ingressando no atual ano de 2021, não só a pandemia, mas as medidas restritivas e regulatórias adotadas pelo Poder Público se alteraram, se adaptaram, se restringiram e se ampliaram à medida das necessidades observadas pelos órgãos técnicos do Poder Executivo. E, por isto, os decretos questionados foram sucessivamente alterados sob o influxo dos fatos urgentes, a dificultar a própria análise de pressupostos técnico-científicos suplantados por novos estudos, novos dados e novos desdobramentos da pandemia.

Neste aspecto observo, sem exaurir a análise de todo o arcabouço regulamentar produzido pelo Município do Rio de Janeiro e pelo Estado do Rio de Janeiro por conta e para conter a pandemia, uma sucessão de atos a mudar por completo o objeto inicial dos decretos questionados.

No âmbito estadual, observa-se a regulação da restrição das atividades e a flexibilização das medidas restritivas, inicialmente, pelo Decreto Estadual nº 47.112, de 05.06.2020, que alterou o Decreto nº 46.973, de 16.03.2020. Posteriormente, foram editados outros decretos tratando da mesma questão, a partir do Decreto nº 47.152,

de 06.07.2020, este revogado pelo Decreto Estadual nº 47.199, de 19.09.2020, revogado pelo Decreto Estadual nº 47.287, de 18.09.2020, revogado pelo Decreto nº 47.306, de 06.10.2020, revogado pelo Decreto nº 47.324, de 20.10.2020, revogado pelo Decreto Estadual nº 47.345, de 05.11.2020.

Observa-se, no decorrer das sucessivas normas editadas pela Municipalidade do Rio de Janeiro, para fins específicos de regular a retomada de atividades, a produção e a consideração de pareceres pelo Comitê Científico da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, a exemplo do Decreto Rio nº 48.165, de 03.11.2020, que, além de divulgar a ata da reunião do Comitê Científico da Prefeitura do Rio de Janeiro, alterou novamente o Decreto nº 47.488, de 02.06.2020, a partir dos indicadores então observados.

A divulgação de tal ata de reunião do Comitê Científico já havia ocorrido com a publicação dos Decretos Rio 48.021, de 19.10.2020, 47.958, de 24.09.2020, 47.882, de 03.09.2020, 47.794, de 19.08.2020, 47.770, de 07.08.2020, todos divulgando as atas das reuniões do Comitê Científico da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro e alterando, assim como outros diversos decretos, as medidas iniciais estabelecidas, seja para a restrição de atividades, seja para a sua retomada.

Por fim, observa-se, neste último momento, que o Decreto nº 47.488 foi alterado pelo Decreto Municipal nº 48.279, de 11.12.2020, modificando a regulamentação do Plano de Retomada de atividades no Município do Rio de Janeiro.

Ou seja, a normatização editada pelo Poder Público, em decorrência da pandemia, é absolutamente dinâmica, sendo temerária sua imobilização por conta de decisões judiciais, o que bem se observou nas decisões reclamadas e no julgamento das ADIs indicadas como paradigma.

Entretanto, o caso concreto tem particularidade processual a impedir o conhecimento da reclamação, sendo o caso de se julgar prejudicado o conhecimento da reclamação.

A reclamação origina-se de duas decisões de suspensão de cumprimento de medida liminar deferida pelo juízo da 7ª Vara de Fazenda Pública da Capital do Rio de Janeiro, em decisão única, após o apensamento de três ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, contra o Município do Rio de Janeiro e contra o Estado do Rio de Janeiro; primeiro, de forma individual, contra cada ente; depois, em ação única em litisconsórcio ativo, todas com mesma causa de pedir, embora contra decretos distintos, o que ensejou a reunião dos feitos com decisão única de natureza liminar.

A primeira ação, ajuizada pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro em face do Município do Rio de Janeiro (0068461-21.2020.8.19.0001), questionou a legalidade do art. 1º, item 12 e do art. 2º, ambos do Decreto Municipal nº 47.301/2020, que alterou regras de isolamento social determinados pelo Decreto Municipal nº 47.282/2020, autorizando o funcionamento de casas lotéricas e do comércio de materiais de construção. Em seguida, aditou-se a petição inicial para requerer a suspensão integral

do Decreto Municipal nº 47.461, de 25.05.2020, que autorizou o funcionamento de templos religiosos, observando-se as medidas sanitárias de proteção.

O mesmo Decreto Municipal nº 47.461/2020 foi objeto de questionamento pelo Ministério Público do Rio de Janeiro, através da Ação Civil Pública 0102074-32.2020.8.19.0001, distribuído à 7ª Vara da Fazenda Pública por dependência.

Por fim, na Ação Civil Pública 0117233-15.2020.8.19.0001, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, em litisconsórcio ativo, questionam o Decreto Estadual nº 47.112, de 05.06.2020, que alterou o Decreto Estadual nº 47.102/2020, regulando a retomada de atividades após a proibição inicial determinada por este último ato.

O juízo de origem, ao apreciar o pedido de tutela de urgência nos três processos (0117233-15.2020.8.19.0001, 0102074-32.2020.8.19.0001 e 0068461-21.2020.8.19.0001), deferiu parcialmente a tutela de urgência para:

1) Em relação ao MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO:

1.1) Manter as tutelas provisórias já determinadas nos autos, inclusive quanto ao prazo em curso para a apresentação de análise de impacto regulatório, nos parâmetros estabelecidos nos manuais da Casa Civil da Presidência da República e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), sobre as medidas adotadas em âmbito municipal para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Covid-19, nos termos do art. 3º, § 1º, da Lei Federal nº 13.979/2020;

1.2) suspender a eficácia dos artigos 6º a 14 do Decreto Municipal nº 47.488, de 02 de junho de 2020, até que seja apresentada a análise de impacto regulatório mencionada no item anterior;

2) Em relação ao ESTADO DO RIO DE JANEIRO:

2.1) determinar que apresente, em 10 (dez) dias, análise de impacto regulatório, nos parâmetros estabelecidos nos manuais da Casa Civil da Presidência da República e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), sobre as medidas adotadas em âmbito estadual para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Covid-19, nos termos do art. 3º, § 1º, da Lei Federal nº 13.979/2020;

2.2) suspender a eficácia dos artigos 6º a 10 do Decreto Estadual nº 47.112, de 05 de junho de 2020, mantendo-se a suspensão do funcionamento das atividades especificadas no Decreto Estadual nº 47.102/2020, até que seja apresentada análise de impacto regulatório mencionada no item anterior;

2.3) determinar que fiscalize de forma efetiva o cumprimento das medidas de isolamento social, por meio dos órgãos estaduais com poder de polícia para vigilância, fiscalização e controle, de forma coordenada com os Municípios.

Tal decisão foi objeto do pedido de suspensão de liminar decidido pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (0036361-16.2020.8.19.0000 e 0036466-90.2020.8.19.000), sendo a decisão monocrática de concessão justamente o objeto da presente Reclamação.

Observe-se que a decisão monocrática foi questionada na origem por meio de Agravo Interno, julgado de forma colegiada pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, em sessão realizada no dia 23.11.2020, mantendo-se a suspensão da eficácia da decisão que concedeu parcialmente a medida de urgência.

No âmbito da Ação Civil Pública 0068461-21.2020.8.19.0001, houve interposição de Agravo de Instrumento pelo Município do Rio de Janeiro, distribuído à 2ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (AI 0033866-96.2020.8.19.0000), sendo, inicialmente, indeferido o pedido de atribuição de efeito suspensivo, com interposição de Agravo Interno pelo Município do Rio de Janeiro.

Entretanto, em momento posterior, reconheceu-se a perda do objeto do agravo pelo próprio desaparecimento do ato questionado na ação civil pública. Referido agravo de instrumento (0033868-96.2020.8.19.0000), que tinha objeto limitado ao questionamento do Decreto Municipal nº 47.461/2020, não foi conhecido por decisão monocrática datada de 12.11.2020, que reconheceu que a edição do Decreto Municipal nº 47.712, de 05.06.2020, que normatizou a flexibilização das atividades durante a pandemia da Covid-19, autorizando o funcionamento de templos religiosos a partir de 06/06/2020, gerou a perda do objeto deste agravo de instrumento, diante da falta de interesse processual, bem como da ausência de utilidade e necessidade na emissão da prestação jurisdicional pretendida (www4.tjrj.jus.br/ejud/ConsultaProcesso.aspx?N=2020.002.35888).

Posteriormente, com o apensamento da Ação Civil Pública 0068461-21.2020.8.19.0001 às demais ações citadas e a emissão de nova decisão única, com efeitos para o Estado do Rio de Janeiro e para o Município do Rio de Janeiro, houve interposição de novo Agravo de Instrumento pelo Município do Rio de Janeiro (AI 0045529-42.2020.8.19.0000), sendo atribuído efeito suspensivo ao recurso por decisão datada de 13.07.2020 (www4.tjrj.jus.br/ejud/ConsultaProcesso.aspx?N=2020.002.52027).

Já na Ação Civil Pública 0102074-32.2020.8.19.0001, houve interposição do Agravo de Instrumento 00045551-03.2020.8.19.0000 pelo Município do Rio de Janeiro, atribuindo-se efeito suspensivo ao recurso para afastar a suspensão dos arts. 6º a 14 do Decreto Municipal nº 47.488, de 02.06.2020, por decisão datada de 13.07.2020 (www4.tjrj.jus.br/ejud/ConsultaProcesso.aspx?N=2020.002.51286).

Por fim, nos autos 0117233-15.2020.8.19.0001, houve interposição do Agravo de Instrumento pelo Estado do Rio de Janeiro (AI 0041021-53.2020.8.19.0000), no qual se concedeu efeito suspensivo ao recurso, afastando a eficácia da decisão de tutela de urgência proferida pelo juízo de origem, em 26.06.2020 (www4.tjrj.jus.br/ejud/ConsultaProcesso.aspx?N=2020.002.45971).

Percebe-se, portanto, que as decisões reclamadas já não possuem mais eficácia jurídica a justificar o interesse no conhecimento da reclamação, eis que substituídas sucessivamente por decisões proferidas nos agravos de instrumentos interpostos contra a decisão liminar mais ampla concedida pelo juízo de origem.

A cassação das decisões de suspensão de segurança proferidas pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, objeto desta reclamação, não produziria, de fato, qualquer alteração quanto à eficácia da decisão proferida pelo Juízo da 7ª Vara de Fazenda Pública da Capital do Rio de Janeiro, eis que suplantada integralmente pelas decisões monocráticas proferidas pela Desembargadora relatora dos agravos de instrumento interpostos.

Não há interesse processual no conhecimento da reclamação ora proposta, pois eventual cassação da decisão que já fora substituída por outra, proferida por órgão legitimado e competente a tal, traduzir-se-ia em uso daquela como substituído ao recurso próprio a ser interposto pela parte interessada, dirigida, naturalmente, ao órgão julgador colegiado na origem.

Mesmo que cassadas as decisões reclamadas, prevaleceriam as decisões de concessão de efeito suspensivo nos Agravos de Instrumento 0045529-42.2020.8.19.0000, 00045551-03.2020.8.19.0000 e 0041021-53.2020.8.19.0000 por meio de decisão monocrática da Desembargadora Relatora, pois são estas decisões que, hoje, mantêm a eficácia dos decretos questionados, e não mais a decisão do Presidente do Tribunal de Justiça.

Não há, assim, interesse processual legítimo para o conhecimento de qualquer medida processual dirigida contra as decisões de suspensão da medida liminar com fundamento no art. 4º da Lei nº 8.437/1992, uma vez que substituídas por decisões sucessivas em agravos de instrumento interpostos perante os órgãos judiciais competentes.

Embora o efeito suspensivo deferido nos termos do art. 4º da Lei nº 8.437/1992 prevaleça até o trânsito em julgado da ação originária (art. 4º, § 9º, Lei nº 8.437/1992), é certo que a concessão do efeito suspensivo em agravo de instrumento, que tem por objeto a cassação da própria decisão (e não a simples suspensão de sua execução), impede o conhecimento de reclamação contra o primeiro ato, eis que ineficaz neste momento processual.

Dessa forma, ausente qualquer eficácia processual no conhecimento da reclamação, por conta do afastamento natural dos efeitos da decisão reclamada pela atribuição de efeito suspensivo nos agravos de instrumento interpostos na origem, o caso é não conhecimento da reclamação pela perda superveniente de seu objeto, julgando-se prejudicados também os Agravos Regimentais interpostos.

Assim, ratifica-se o entendimento aplicado, de modo a manter, em todos os seus termos, a decisão recorrida.

Em nome do princípio da celeridade processual, evidenciada a ausência de prejuízo à parte ora agravada, ressalto que não houve a intimação para apresentação de contrarrazões ao presente recurso (art. 6º c.c art. 9º, CPC).

Diante do exposto, NEGO PROVIMENTO ao recurso de Agravo.

É como voto.

**PRIMEIRA TURMA
EXTRATO DE ATA**

AG.REG. NA RECLAMAÇÃO Nº41.791

PROCED.: RIO DE JANEIRO

RELATOR: MIN. ALEXANDRE DE MORAES

AGTE.(S): MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PROC.(A/S) (ES): PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

AGTE.(S): DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PROC.(A/S) (ES): DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

AGDO.(A/S): NÃO INDICADO

INTDO.(A/S): PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ADV.(A/S): SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

Decisão: A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator. Falaram os reclamantes, Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. Primeira Turma, Sessão Virtual de 26.3.2021 a 7.4.2021.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Marco Aurélio, Rosa Weber, Luís Roberto Barroso e Alexandre de Moraes.

Luiz Gustavo Silva Almeida

Secretário da Primeira Turma