

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS
CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA
CÍVEL

**EXMO. SR. DR. DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO E. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO
ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Ref. Suspensão de Execução nº 0036466-90.2020.8.19.0000

Requerente: Estado do Rio de Janeiro

**Requeridos: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e Defensoria Pública do
Estado do Rio de Janeiro**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, pela Subprocuradora- Geral de Justiça de Assuntos Cíveis e Institucionais, e a **DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, nos autos da Suspensão de Execução em epígrafe, tendo em vista a r. decisão que se vê às fls. 23/63, que sobrestou os efeitos da tutela jurisdicional de urgência deferida na ação civil pública ajuizada em face do Estado do Rio de Janeiro, que tramita sob o n. 0117233-15.2020.8.19.0001, vêm requerer se digne V.Exa. a reconsiderar o provimento em tela, ou então, caso assim não entenda, a receber a presente manifestação como

AGRAVO INTERNO
(com pedido de atribuição de efeito suspensivo)

com fulcro nos arts. 1.021 e 1.070, ambos do Código de Processo Civil de 2015, e no art. 4º, § 3º, da Lei nº 8.437/92, conforme as razões adiante apresentadas.

Atribuição: Cível
Código/Nome Movimento: 920218/Regimental

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS
CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA
CÍVEL

ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Recurso de Agravo Interno

Suspensão de Execução nº 0036466-90.2020.8.19.0000

RAZÕES RECURSAIS

Agravantes: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro

Agravado: Estado do Rio de Janeiro

Egrégio Órgão Especial.

Impõe-se, com a devida vênia, a reforma da r. decisão por meio da qual a douta Presidência do Tribunal de Justiça, deferindo o pleito do Estado do Rio de Janeiro, ora agravado, decretou a suspensão dos efeitos da tutela provisória de urgência concedida pelo MM. Juízo da 7ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital, nos autos do processo nº 0117233-15.2020.8.19.0001.

I – Da Tempestividade:

Inicialmente, tem-se como inequivocamente tempestiva a presente oposição, eis que a r. decisão ora impugnada foi prolatada em 09 de junho de 2020, sendo que as intimações tácitas do Ministério Público e Defensoria Pública acerca do *decisum* somente se deram em 22 de junho de 2020. Assim, certo que o presente recurso foi manejado dentro do trintídio legal (art. 180, c/c art. 1.003, § 5º, c/c art. 1.070, CPC/2015).

Atribuição: Cível

Código/Nome Movimento: 920218/Regimental



SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS
CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA
CÍVEL

II – Do Relatório:

Trata-se de Ação Civil Pública ajuizada, em conjunto, pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, por meio da Força Tarefa de Atuação Integrada na Fiscalização das Ações Estaduais e Municipais de enfrentamento à Covid-19/MPRJ - FTCOVID19/MPRJ e da 3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da Cidadania da Capital, e pela DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, através da qual visam, dentre outros requerimentos iniciais, a concessão da tutela de urgência em caráter antecedente, a fim de que sejam suspensos os efeitos do Decreto Estadual nº 47.112, de 05/06/20, e que seja determinada a suspensão das mesmas atividades especificadas no Decreto anterior, de nº 47.102/2020 (que estão suspensas desde o Decreto Estadual nº 46.973 de 16/03/20), até que o demandado apresente em juízo estudo técnico devidamente embasado em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde, vigilância sanitária, mobilidade urbana, segurança pública e assistência social, levando em consideração a análise de dados e peculiaridades econômicas, sociais, geográficas, políticas e culturais do Estado do Rio de Janeiro.

Insta ressaltar que referida ação civil pública é conexas a duas ações civis públicas previamente ajuizadas. A primeira, que tramita sob o nº. 0068461-21.2020.8.19.0001, foi ajuizada em 31 de março de 2020, pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (DPERJ), por intermédio do Núcleo Especializado de Fazenda Pública e Tutela Coletiva da Comarca da Capital, em face do Município do Rio de Janeiro, objetivando, dentre outros, *“a suspensão imediata dos efeitos do item 12, art. 1º, e art. 2º do Decreto Municipal nº 47.301/2020, que flexibilizou a suspensão das atividades para combate à COVID-19 no Município do Rio de Janeiro impostos anteriormente pelo Decreto n.º 47.282/2020”*, bem como a condenação do ente municipal para que *“se abstenha de expedir qualquer ato administrativo, inclusive normativo, que contrarie as medidas de enfrentamento da propagação decorrente do novo coronavírus (COVID-19) previstas nas recomendações da Organização Mundial de Saúde, na legislação nacional, nos estudos e evidências científicas sobre o tema e no Decreto Estadual nº 47.006/2020, sem a apresentação de laudo técnico contrário às evidências científicas postas nacional e internacionalmente demonstrando à população que o ato municipal não implica em risco à saúde pública e maior impacto social”*.

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS
CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA
CÍVEL

Em razão da urgência, no mesmo dia da propositura da demanda, sobreveio decisão que deferiu o pedido de tutela de urgência nos moldes requeridos pelas nobres instituições.

Em seguida, o MPRJ distribuiu por dependência ao citado processo a ação civil pública, que ganhou o nº 0102074-32.2020.8.19.0001, em face do Município do Rio de Janeiro, pleiteando que o ente federativo se abstinhasse de proceder à flexibilização do isolamento social, inclusive de atividades em templos religiosos, enquanto não providenciasse o necessário e prévio estudo científico.

Ressalte-se que foram interpostos agravos de instrumento contra referidas decisões (processos nº 0033866-96.2020.8.19.0000 e 0033868-66.2020.8.19.0000), em curso na 2ª Câmara Cível desse Eg. Tribunal de Justiça.

A presente ação civil pública foi ajuizada em 07 de junho do corrente e, em razão dos relevantes fundamentos de fato e direito trazidos pelos autores coletivos na sua exordial, corroborados por estudos técnicos e recomendações de renomados institutos estaduais e federais de pesquisa, acostados às fls. 82/1458 dos referidos autos, o culto Juízo proferiu a r. decisão de fls. 1461/1495 dos autos originários, através da qual restou deferida a tutela de urgência, ora suspensa, nos seguintes termos:

Ex positis, presentes o fumus boni iuris e o periculum in mora, CONCEDO PARCIALMENTE A TUTELA DE URGÊNCIA, nos termos do art. 300 do CPC/2015, 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 n.º 13.979/2020;

1.2) **suspender a eficácia dos artigos 6º a 14 do Decreto Municipal n.º 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:

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS
CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA
CÍVEL

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 n.º 13.979/2020;

2.2) **suspender a eficácia dos artigos 6º a 10 do Decreto Estadual n.º 47.112, de 05 de junho de 2020**, mantendo-se a suspensão do funcionamento das atividades especificadas no Decreto Estadual n.º 47.102/2020, **até que seja apresentada a 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. (**grifos nossos**)

Considerando a premente urgência da situação, foi também designada audiência de conciliação, efetivamente realizada em 10/06/2020, por meio virtual, na qual compareceram os Srs. Secretários Estadual e Municipal de Saúde e seus representantes legais, dentre outros órgãos admitidos como *amicus curiae* representante da ALERJ e os procuradores das partes.

Na referida assentada, restou consignado que:

“O ESTADO DO RIO DE JANEIRO esclareceu que o Decreto estadual n.º 47.112/2020 é mera recomendação aos Municípios, que podem adotar regimes mais restritivos, respeitada a competência estadual, e se comprometeu a juntar aos autos: (i) no prazo de 5 (cinco) dias, os estudos que embasaram a edição do Decreto estadual n.º 47.112/2020; (ii) no prazo de 15 (quinze) dias, o plano de faseamento reformulado, com a uniformização de indicadores, bem como a quantidade de testes que serão oferecidos de cada tipologia, os critérios de testagem e a avaliação do impacto da mudança do protocolo de internação; (iii) no prazo de 5 (cinco) dias, manifestar-se sobre a possibilidade de realizar campanhas educativas sobre a importância de adesão da população às medidas sanitárias de enfrentamento à pandemia, que alcance a camada mais vulnerável e sem acesso à internet, bem como sobre eventuais campanhas já realizadas.

O MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO se comprometeu a, em 5 dias: (i) disponibilizar em portal público na internet os indicadores de capacidade de resposta do

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS
CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA
CÍVEL

sistema de saúde e de nível de transmissão previstos no anexo III do Decreto Municipal n.º 47.488/2020, bem como os dados de óbito por sepultamento e por local do falecimento; (ii) juntar aos autos os estudos que embasaram a edição do referido Decreto; (iii) manifestar-se sobre a possibilidade de realizar campanhas educativas sobre a importância de adesão da população às medidas sanitárias de enfrentamento à pandemia, que alcance a camada mais vulnerável e sem acesso à internet, bem como sobre eventuais campanhas já realizadas; e (iv) providenciar a inclusão, nos parâmetros de avaliação do planejamento da Prefeitura, da análise da demanda gerada para a equipe de fiscalização conforme o faseamento estabelecido no Decreto.” (fls. 2164/2166)

No entanto, no dia anterior à data designada para audiência, em 09/06/2020, o Estado do Rio de Janeiro ingressou com a presente suspensão de liminar, que foi deferida no mesmo dia por essa Egrégia Presidência, “*para determinar a suspensão dos efeitos da decisão, proferida pelo Juízo da 7ª Vara de Fazenda Pública nos autos do processo de nº 0117233-15.2020.8.19.0001, e cujo dispositivo está transcrito em páginas acima desta decisão, a qual deve vigorar até o trânsito em julgado da decisão de mérito na ação principal, nos termos do art. 4º, parágrafo 9º, da Lei 8.437/92.*”

No presente incidente, o ente público sustenta que o *decisum* possui forte idoneidade para lesar a ordem pública, jurídica e econômica do Estado do Rio de Janeiro, considerando o risco de asfixia da atividade econômica estadual. Invoca ainda a violação ao princípio da separação de poderes, eis que os atos praticados pelo Poder Público para combate da pandemia devem ser tomados por aqueles que detêm legitimação democrática a respaldar suas decisões.

O Exmo. Presidente do Tribunal de Justiça houve por bem encampar a linha de argumentação do ente político, deferindo o seu pedido de suspensão da liminar deferida. Indo além, restou consignado que essa providência deveria perdurar “*até o trânsito em julgado da decisão de mérito na ação principal, nos termos do art. 4º, parágrafo 9º, da Lei 8.437/92*”, enquanto a decisão impugnada tinha vigência inicial até a apresentação da análise de impacto regulatório sobre as medidas adotadas em âmbito municipal e estadual para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do Covid-19, ocasião em que a medida judicial poderia ser reavaliada.

III - Da inexistência de qualquer risco aos interesses jurídicos enunciadados no art. 4º, caput, da Lei nº 8.437/92:

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS
CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA
CÍVEL

Como é cediço, o deferimento, *inaudita altera parte*, de tutelas jurisdicionais de urgência (cautelares ou tutelas antecipatórias de mérito) pode se afigurar perfeitamente válido se as peculiaridades do caso concreto assim aconselharem, até porque o Código de Processo Civil é norteado pela preocupação do legislador de assegurar uma tutela jurisdicional célere, ágil e eficaz.

Ademais, a imposição demasiada de restrições a tais medidas contra o Poder Público poderia até frustrar os efeitos práticos do acolhimento final do pedido, tornando inócua, assim, a própria tutela jurisdicional definitiva, o que efetivamente acontecerá na hipótese em exame, dada a extrema urgência da questão tratada nos autos principais.

Assim, situações emergenciais, desde que comprovadas por elementos de convencimento idôneos coligidos aos autos, podem e devem dar azo à concessão de tutelas provisórias de urgência sem a prévia oitiva da parte contrária (trate-se de particular, trate-se do Poder Público), com base no princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional consagrado no art. 5º, inciso XXXV, da Constituição da República.

Na hipótese, pode-se vislumbrar a inexistência, na espécie, dos requisitos exigidos no art. 4º, *caput*, da Lei nº 8.437/92, para a decretação do sobrestamento da eficácia da decisão de primeiro grau.

Isso porque, sem que se pretenda aprofundar a análise das questões que integram o mérito da controvérsia, o que escapa ao âmbito do procedimento excepcional da suspensão, mas sem se perder de vista, por outro lado, a necessidade de que o contexto fático-jurídico subjacente ao pleito de contracautela seja exposto em seus reais contornos, como se passará a demonstrar adiante, a conclusão a que se chega é que não restou caracterizado, no caso em foco, qualquer risco de lesão à ordem pública, administrativa ou econômica.

Realmente, chama a atenção, desde logo, o fato de que o pedido de suspensão da tutela de urgência requerida pelo Estado do Rio de Janeiro não veio acompanhado de qualquer estudo técnico, tendo apenas se fundamentado em considerações jurídicas sobre a matéria, de forma absolutamente genérica, que não correspondem à realidade objetiva da gravidade dos fatos que atualmente a população desse estado vivencia.

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS
CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA
CÍVEL

Em rigor, os argumentos estatais não resistem a uma análise um pouco mais cuidadosa das particularidades do caso e à própria lógica da razoabilidade, o que autoriza concluir que a tão alardeada ameaça à ordem pública e a economia não ficou demonstrada, conforme ônus probatório que, a toda evidência, tocava ao requerente da contracautela.

Mais uma vez com a ressalva de que não se ignora que este procedimento não se presta à avaliação do acerto da interlocutória cuja sustação foi pedida, fato é que há necessidade de esclarecer pontos cruciais da lide.

Pois bem, o primeiro aspecto digno de nota reside no próprio teor da decisão emanada do primeiro grau de jurisdição. Como se vê, o MM. Juízo da 7ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital, em decisão bem fundamentada, conciliando, com louváveis equilíbrio e sensibilidade, todos os interesses jurídicos em jogo, acolheu o pleito de tutela provisória de urgência, suspendendo os decretos de flexibilização, diante dos estudos de instituições renomadas de pesquisa apresentados pelos autores coletivos, até que fosse apresentada a análise oficial de impacto regulatório da medida governamental adotada.

A propósito, não há sequer como se falar, aqui, de irreversibilidade do provimento de primeira instância, até porque a suspensão do Decreto se deu temporariamente, a depender inclusive de ato processual dos próprios réus, ou seja, da juntada dos laudos técnicos pertinentes que possam levar a uma segura reavaliação da medida judicial liminar adotada.

Não se nega que, a par da tragédia sanitária, existe e agrava-se dia após dia um desastre econômico e social, avultando, nesse contexto, o aumento expressivo da população desempregada, na esteira da paralisação dos negócios e do fechamento de estabelecimentos. No entanto, ainda assim, a suspensão da liminar não soa medida judicial adequada sem lastro probatório mínimo de que restou preservada a segurança da população com as medidas governamentais tão drásticas que possibilitaram o imediato retorno a inúmeras atividades econômicas e de lazer, que não guardam nem de longe caráter de essencialidade.

Segundo matéria recente produzida pela Revista *Isto é*, a Fundação Getúlio Vargas apontou que uma reabertura prematura pode tornar ainda mais lenta a recuperação. No entender da entidade, com o número de casos diários em ascensão, sem

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS
CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA
CÍVEL

o controle efetivo do vírus, qualquer medida no caminho da distensão do isolamento é perigosa.

A FGV aponta que assim poderemos enfrentar o risco de termos um “voo de galinha”, com um refluxo gigantesco da pandemia em uma segunda onda ainda mais avassaladora (<https://www.istoedinheiro.com.br/economia-e-abertura/>), quando se tem plena ciência de que a rede não suportaria essa segunda onda acrescida da interiorização da doença.

Da mesma forma, pesquisadores da UERJ que integram o portal *Covid-19: Observatório Fluminense* divulgaram, na última quarta-feira, um novo relatório com recomendações para a suspensão das medidas de flexibilização social no Estado do Rio nas próximas semanas. Os dados trazidos no relatório revelam aumento significativo no contágio e uma ligeira elevação do número de óbitos. A análise é referente aos dados da 25ª semana epidemiológica, entre 14 a 20 de junho.

Segundo os pesquisadores, o Município do Rio de Janeiro continua sendo o que apresenta maior mortalidade – em termos de número de mortes por cem mil habitantes – no Estado do Rio de Janeiro. A mortalidade da covid-19 na cidade do Rio está acima de 800 por milhão de habitantes, enquanto no Estado temos 511 por milhão. (<https://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2020/06/5939901-pesquisadores-da-uerj-recomendam-suspensao-de-medidas-de-flexibilizacao-no-rio.html>).

A mesma preocupação é levantada pelo CEDEPLAR (Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da UFMG) que, em Nota Técnica datada de 11 de maio de 2020, expressamente dispõe que a perda econômica em cenário de distanciamento social estendido implicaria em queda inferior no PIB Mineiro, comparada ao cenário “sem distanciamento”. Segundo os pesquisadores autores da NT, acabar com o isolamento eleva a perda na economia de Minas Gerais em cerca de R\$ 50 bilhões de reais. O cenário de “Distanciamento estendido” equivaleria a uma perda de R\$ 19 bilhões no PIB de Minas Gerais, enquanto, para o cenário “Sem distanciamento”, essa perda seria de R\$69 bilhões.

Ademais, estudos com diversos tipos de modelos, bem como a análise de dados da epidemia, tonam claro que os problemas econômicos (perda de renda, emprego, arrecadação de impostos) derivam preponderantemente da pandemia global da COVID-19, e não das medidas de isolamento. Em nenhuma situação real da pandemia no mundo se verificou menor impacto da crise com o relaxamento de medidas de isolamento.



SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS
CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA
CÍVEL

O isolamento traz custos econômicos, mas abrir mão da única estratégia factível para as diversas regiões do país – o isolamento social - traz custos ainda maiores e mais deletérios tanto para a saúde como para o país. Não existe dilema entre saúde e economia: podemos recuperar a economia, mas não as vidas perdidas.

Decerto que em outros países, tendo como exemplo o Chile, restou comprovada que a retomada prematura causou maiores prejuízos e determinou o recuo das medidas. <https://valor.globo.com/mundo/noticia/2020/05/28/chile-sofre-com-fracasso-da-reabertura-prematura.ghml>

Nessa perspectiva, entendem o Ministério Público e a Defensoria Pública, com todas as vênias, que incorreu em equívoco o ilustre Presidente da Corte fluminense, ao determinar a suspensão da eficácia da medida liminar. Embora Sua Excelência tenha agido no elogiável propósito de preservar a ordem e a economia públicas, não se pode ignorar que, diante das graves particularidades do caso, é o sobrestamento deferido que, *data venia*, se reveste de patente potencialidade lesiva para aqueles interesses e, em última análise, para a própria paz social, pelos fundamentos que serão melhor expostos abaixo:

IV – Das Razões pelas quais a decisão que suspendeu a tutela de urgência deve ser reformada:

Como de conhecimento, a Organização Mundial de Saúde – OMS, com o agravamento do número de casos de transmissão e o crescimento significativo do contágio entre pessoas de diferentes continentes, decidiu, em 11.3.2020, declarar situação de pandemia em relação ao novo coronavírus (COVID-19).

Em âmbito federal foi editada a Lei nº 13.979, de 06.2.2020, que “*dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019*”, já alterada pelas Medidas Provisórias nºs 926/2020, 927/2020, 928/2020 e 951/2020.

O reconhecimento da situação de emergência na Saúde Pública pelo Estado do Rio de Janeiro se deu inicialmente por meio do Decreto nº 46.973, de 16 de março de 2020, sendo prorrogadas as medidas restritivas e suspensão de atividades não

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS
CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA
CÍVEL

essenciais através de decretos executivos supervenientes. Já o quadro de calamidade pública acima descrito foi reconhecido pela Lei Estadual n.º 8.794/2020.

As medidas restritivas, além de sofrerem acréscimos e gerarem alguns acirramentos, foram prorrogadas pelos Decretos Estaduais n.º 47.006 de 27/03/2020, 47.052, de 29/04/2020, 47.068, de 11/05/20 e, finalmente, pelo impugnado Decreto n.º 47.112/20.

Como é cediço, o objetivo das estratégias de enfrentamento da pandemia do novo coronavírus tem se traduzido na busca pelo achatamento da curva de contaminação populacional, a fim de retardar seu pico, de modo a diminuir a pressão sobre o sistema de saúde e ganhar tempo para a preparação da resposta aos períodos mais graves da crise.

Importante ressaltar que o Estado do Rio de Janeiro é o segundo que apresenta a situação mais crítica no país, com maior número de óbitos em decorrência da grave doença e complicações dela decorrentes, estando apenas atrás do Estado de São Paulo.

Ainda assim, sob esse nebuloso cenário, foi editado o Decreto n.º 47.112, de 05/06/20, flexibilizando as regras de isolamento social no Rio de Janeiro a partir do dia 06 de junho do corrente.

As novas normas permitem a reabertura imediata de shoppings centers, restaurantes, centros comerciais, cultos religiosos, além da prática de exercícios ao ar livre, partidas de futebol e outras modalidades esportivas, e diversas outras atividades, em um momento em que a pandemia de COVID-19 segue em curva ascendente no Estado. Confirmam-se os dispositivos abaixo transcritos:

“Art. 6º - FICAM A U T O R I Z A D A S a prática, o funcionamento e a reabertura das seguintes atividades e estabelecimentos, a partir de 06 de junho de 2020:

I - das atividades desportivas tais como ciclismo, caminhadas, montanhismo, trekking ao ar livre, bem como nos Parques Nacionais, Estaduais e Municipais.

II - atividades culturais de qualquer natureza no modelo drive in, desde que as pessoas não promovam aglomeração fora de seus veículos, devendo ser respeitada a distância mínima de 1 (um) metro entre os veículos estacionados, bem como sejam adotados os protocolos sanitários.



**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS
CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA
CÍVEL**

III - atividades esportivas de alto rendimento sem público, respeitados os devidos protocolos e autorizadas pela Secretaria Estadual de Saúde.

IV - dos pontos turísticos desde de que limitado acesso ao público a 50% (cinquenta por cento) da sua capacidade lotação.

V - de atividades esportivas individuais ao ar livre, inclusive nos locais definidos no inciso IX, do art. 5º, preferencialmente próximo a sua residência.

VI - das unidades do Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro - DETRAN, observando os protocolos definidos pelas autoridades sanitárias, tais como distanciamento mínimo de 1 (um) metro, utilização de máscaras e disponibilização de álcool gel, ou preparações antissépticas ou sanitizantes de efeito similar, bem como agendamento prévio.

VII - bares, restaurantes, lanchonetes e estabelecimento congêneres, limitando o atendimento ao público a 50% (cinquenta por cento) da sua capacidade de lotação, com a normalidade de entrega e retirada de alimentos no próprio estabelecimento.

VIII - feiras livres que realizem a comercialização de produtos de gênero alimentício e que tem papel fundamental no abastecimento local, desde que cumpram as determinações da Secretaria de Estado de Saúde e, ainda, que as barracas mantenham distanciamento mínimo de 1 (um) metro e disponibilizem álcool 70%, ou preparações antissépticas ou sanitizantes de efeito similar, aos feirantes e público, competindo às Prefeituras Municipais ratificar a presente determinação.

IX - lojas de conveniência, mercado de pequeno porte, açougue, aviário, padaria, lanchonete, hortifrúti e demais estabelecimentos congêneres que se destinam à venda de alimentos, bebidas, materiais de limpeza e higiene pessoal, vedada a permanência continuada e a aglomeração de pessoas nesses locais.

X - de forma irrestrita, de todos os serviços de saúde, tais como: hospitais, clínicas, laboratórios e estabelecimentos similares, ainda que esses funcionem no interior de shopping centers, centros comerciais e estabelecimentos congêneres.

XI- de forma plena e irrestrita, de supermercados, mercados e demais estabelecimentos comerciais que possuam em seu CNAE os serviços de varejo e comercialização de produtos alimentícios.



**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS
CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA
CÍVEL**

§ 1º - Os estabelecimentos comerciais de que trata o presente artigo, deverão atentar sobre a necessidade de afastamento entre os consumidores com distância mínima de 1 (um) metro e sem aglomeração de pessoas.

§ 2º- Cada estabelecimento deverá dispor de quantidade suficiente de colaboradores para assegurar o pleno funcionamento de suas atividades.

§ 3º- Os estabelecimentos deverão disponibilizar, sabonete líquido, papel toalha e água corrente para a correta assepsia de clientes e funcionários.

§ 4º- Para garantir o abastecimento dos estabelecimentos descritos no caput do presente artigo, ficam suspensas, enquanto perdurar a vigência do estado de calamidade pública e em caráter excepcional, todas as restrições de circulação de caminhões e veículos destinados ao abastecimento de alimentos.

Art. 7º - FICA AUTORIZADO o funcionamento de shopping centers e centros comerciais, exclusivamente no horário de 12 horas às 20 horas, a partir do dia 6 de junho de 2020, até o limite de 50% (cinquenta por cento) de sua capacidade total, desde que:

I - garantam o fornecimento de equipamentos de proteção individual e álcool em gel 70%, ou preparações antissépticas ou sanitizantes de efeito similar, a todos os empregados, colaboradores, terceirizados e prestadores de serviço;

II - disponibilizem na entrada do shopping center ou centro comercial e das lojas e elevadores, álcool em gel 70%, ou preparações antissépticas ou sanitizantes de efeito similar, a todos clientes e frequentadores;

III - permitam o acesso e circulação no interior do estabelecimento, apenas a clientes, frequentadores, empregados e prestadores de serviço que estiverem utilizando máscara de proteção respiratória, seja ela descartável ou reutilizável, de forma adequada;

IV - adotem medidas de contenção do acesso ao interior do estabelecimento com vistas a manter o distanciamento mínimo de 1 (um) metro entre cada cliente ou frequentador;

V - mantenham fechadas as áreas de recreação e lojas como brinquedotecas, de jogos eletrônicos, cinemas, teatros e congêneres;

VI - limitem a capacidade de utilização de praças e quiosques de alimentação a 50% (cinquenta por cento) da capacidade de mesas e assentos;

VII - seja proibido o uso de provadores pelos clientes;

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS
CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA
CÍVEL

VIII - limitem o uso do estacionamento a 50% (cinquenta por cento) da capacidade;

IX - garantam a qualidade do ar dos ambientes climatizados, seguindo os protocolos de manutenção dos aparelhos e sistemas de climatização, realizando a troca dos filtros do conforme determinação da vigilância sanitária.

§ 1º - A suspensão regulada no art. 5º deste Decreto estende-se aos estabelecimentos localizados em Shoppings Centers e Centros Comerciais.

§ 2º - Devem ser afastados de suas atividades, de forma imediata, todos os colaboradores sintomáticos respiratórios, conforme recomendação do Ministério da Saúde.

Art. 8º - FICAM AUTORIZADAS as atividades de organizações religiosas, a partir de 06 de junho de 2020, que deverão observar os protocolos definidos pelas autoridades sanitárias, e também observar o seguinte:

I - as pessoas que acessarem e saírem da igreja ou do templo religioso deverão realizar a higienização das mãos com álcool-gel 70% ou preparações antissépticas ou sanitizantes de efeito similar, colocadas em dispensadores e disponibilizadas em pontos estratégicos como na entrada, na secretaria, confessionários, corredores, para uso dos fiéis, religiosos e colaboradores;

II - manter todas as áreas ventiladas, incluindo, caso exista, os locais de alimentação;

III - o responsável pela igreja ou templo deve orientar aos frequentadores que não poderão participar de celebrações ou eventos religiosos, caso apresentem sintomas de resfriado/gripe.

IV - manter regramento do uso obrigatório e adequado de máscaras faciais e distanciamento social de 1 metro entre as pessoas.”

Assim, o Governo do Estado do Rio de Janeiro permitiu, a partir de 06 de junho, a retomada de diversas atividades sócio econômicas e de lazer, sem apresentar, ao menos até o momento, estudo oficial contendo evidência científica da segurança das medidas adotadas e um plano de retomada gradual, com previsibilidade e transparência, como devido, e em descumprimento ao preconizado pelos critérios técnicos da OMS, elencando a flexibilização em atividades que



SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS
CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA
CÍVEL

necessariamente causam aglomeração, quando essas deveriam vir tratadas na última etapa do plano de flexibilização.

Convém esclarecer que não existe por parte dos ora recorrentes, autores das ações civis públicas de origem, oposição à flexibilização do isolamento social no Município do Rio de Janeiro e no Estado do Rio de Janeiro, desde que a mesma seja feita de forma responsável e segura, baseada em estudos científicos.

No entanto, diante dos elementos de convicção carreados ao presente procedimento, necessário reconhecer que estão ausentes os requisitos legais para a decretação da suspensão da eficácia do provimento de primeira instância, pelos fundamentos abaixo transcritos, que serão desenvolvidos em tópicos próprios:

IV.1) Da confiança social gerada pelos atos expedidos pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro e da violação ao Dever de Transparência – Ausência de estudo técnico anterior à edição do Decreto 47.112, de 05 de junho de 2020:

A ação civil pública em referência foi instaurada a partir dos Procedimentos Administrativos MPRJ nº 2020.00313969, MPRJ nº 2020.00314114 e Procedimento de Instrução DPRJ nº E20/001.002460/2020.

No decorrer da tramitação de tais procedimentos, o Estado do Rio de Janeiro e o Município do Rio de Janeiro foram instados pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública a realizar estudo científico e implementar medidas mais rígidas de isolamento social, a partir de notas técnicas de instituições de renome que recomendavam a manutenção do isolamento social.

Importante ainda ressaltar que, em 03/06/20, antes da propositura da ação civil pública, foi expedida recomendação ao Estado do Rio de Janeiro, na pessoa do Governador do Estado (RECOMENDAÇÃO nº 43/2020 - FTCOVID-19/MPRJ e RECOMENDAÇÃO COSAU DPRJ Nº 07/2020), para que elaborasse estudo técnico acerca da viabilidade da flexibilização, devidamente embasado em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde, vigilância sanitária, mobilidade urbana, segurança pública e assistência social, levando em consideração a análise de dados e peculiaridades econômicas, sociais, geográficas, políticas e culturais do Estado do Rio de Janeiro.

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS
CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA
CÍVEL

No entanto, nenhum laudo ou estudo foi encaminhado aos autores coletivos, motivo pelo qual permanece o estado de incerteza quanto à possibilidade de retomada das atividades sócio econômicas no Estado. Ademais, não houve qualquer esclarecimento aos órgãos fiscalizadores e à população em geral quanto às próximas etapas desta flexibilização.

Outrossim, na audiência de conciliação, o Exmo. Procurador do Estado informou que “o Decreto estadual n.º 47.112/2020 é mera recomendação aos Municípios, que podem adotar regimes mais restritivos, respeitada a competência estadual”. No entanto, parece claro que o Decreto em referência passou longe de ser uma simples ‘autorização’ a que os Municípios adotem, no âmbito local, medidas menos restritivas de isolamento social.

Tal decreto representa verdadeira ‘carta branca’ para que diversas atividades não essenciais se desenvolvam de forma IMEDIATA, sem demonstração à população, às Prefeituras e aos demais órgãos fiscalizadores acerca da realização PRÉVIA de estudo de impacto regulatório e de plano de faseamento reformulado, com a uniformização de indicadores sociais.

Aliás, o Egrégio Supremo Tribunal Federal vem entendendo pela prevalência das medidas administrativas adotadas pelos Governos estaduais em relação às medidas federais e municipais, o que impõe ainda maior cautela na adoção do plano de flexibilização por parte do Poder Executivo Estadual.

Com efeito, a decisão cautelar proferida no âmbito APDF nº 672, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, reconheceu o protagonismo das medidas sanitárias estabelecidas em âmbito estadual, de forma a se respeitar as especificidades regionais, diante das peculiaridades, nível de contágio epidemiológico, percentual de ascendência no número de casos e mortes, bem como a realidade concreta do SUS em cada Estado da federação.

Assim, além de tutelar prioritariamente o direito à saúde da população, a ação civil pública tem por escopo dar efetividade aos princípios que regem a Administração Pública, mencionados no art. 37 da Constituição Federal e no art. 77 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, notadamente o da publicidade, sendo todos eles de observância obrigatória.

Portanto, embora se assegure ao Poder Executivo desenvolver o programa de retorno gradual às atividades econômicas no âmbito municipal e estadual,

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS
CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA
CÍVEL

evidente que critérios sigilosos, não técnicos e meramente aleatórios para a flexibilização das medidas sanitárias não podem ser aceitos.

A Suprema Corte reconhece o status maior do princípio da publicidade como decorrência direta do Estado Democrático de Direito, valendo transcrever parte da ementa do julgamento da medida cautelar da ADPF nº 130/DF:

*CONSTITUCIONAL. ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. MEDIDA CAUTELAR. LEI Nº 5.250, DE 09 DE FEVEREIRO DE 1967 - LEI DE IMPRENSA. LIMINAR MONOCRATICAMENTE CONCEDIDA PELO RELATOR. REFERENDUM PELO TRIBUNAL PLENO. 1. Em que pese a ressalva do relator quanto à multifuncionalidade da ADPF e seu caráter subsidiário, há reiterados pronunciamentos do Supremo Tribunal Federal pela aplicabilidade do instituto. 2. **Princípio constitucional de maior densidade axiológica e mais elevada estatura sistêmica, a Democracia avulta como síntese dos fundamentos da República Federativa brasileira. Democracia que, segundo a Constituição Federal, se apóia em dois dos mais vistosos pilares: a) o da informação em plenitude e de máxima qualidade; b) o da transparência ou visibilidade do Poder, seja ele político, seja econômico, seja religioso (art. 220 da CF/88).** (...) ADPF 130 MC / DF - DISTRITO FEDERAL, MEDIDA CAUTELAR EM ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL, Relator(a): Min. CARLOS BRITTO, Julgamento: 27/02/2008, Publicação: 26/02/2010, Tribunal Pleno, DJe-211 DIVULG 06-11-2008 PUBLIC 07-11-2008 REPUBLICAÇÃO: DJe-035 DIVULG 25-02-2010 PUBLIC 26-02-2010 EMENT VOL-02391-01 PP-00228) (**grifo nosso**)*

Em decisão proferida no MS nº 26.920/DF (DJ de 2/10/07), pontuou a ilustre Ministra Cármen Lúcia:

(...) o princípio que informa o sistema constitucional vigente - democrático e republicano - é o da publicidade dos atos do Poder Público e dos comportamentos daqueles que compõem os seus órgãos. Como afirmei em escrito Como afirmei em escrito sobre aquele princípio, "não basta, pois, que o interesse buscado pelo Estado seja público para se ter por cumprido o princípio em foco. Por ele se exige a não obscuridade dos comportamentos, causas e efeitos dos atos da Administração Pública, a não

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS
CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA
CÍVEL

clandestinidade do Estado, a se esconder do povo em sua atuação. A publicidade ... é que confere certeza às condutas estatais e segurança aos direitos individuais e políticos dos cidadãos. Sem ela, a ambigüidade diante das práticas (estatais) conduz à insegurança jurídica e à ruptura do elemento da confiança que o cidadão tem de depositar no Estado. A publicidade resulta, no Estado Contemporâneo, do princípio democrático. O poder é do povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição Brasileira), nele reside, logo, não se cogita de o titular do poder desconhecer-lhe a dinâmica. ... o princípio da publicidade reforça-se mais ainda em casos como o brasileiro. Tendo sido a República a opção da sociedade brasileira sobre a sua forma de governo, a publicidade passa a fundamentar a institucionalização do Poder segundo aquele modelo. Por isso a publicidade nomeia o Estado brasileira, que é uma "República Federativa". ... Considerando-se que a Democracia que se põe à prática contemporânea conta com a participação direta dos cidadãos, especialmente para efeito de fiscalização e controle da juridicidade e da moralidade administrativa, há que se concluir que o princípio da publicidade adquire, então, valor superior ao quanto antes constatado na história, pois não se pode cuidar de exercerem os direitos políticos sem o conhecimento do que se passa no Estado. Não se exige que se fiscalize, se impugne o que não se conhece" (Princípios Constitucionais da Administração Pública. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 1993, p. 240). O princípio informador do modelo estatal da República Democrática, constitucionalizado no Brasil em 1988, é o da publicidade e a ele se submetem todos os comportamentos estatais."

Ademais, como bem salientado na peça exordial da Ação Civil Pública:

"A crise do COVID-19, além de ser sanitária e econômica, é também uma crise comportamental³³, sendo certo que não é esperado que a pandemia acabe em 2020. Mesmo no melhor cenário, não há retorno à normalidade no sentido de voltarmos aos hábitos despreocupados que vigoravam até fevereiro de 2020. Evidente que é fundamental que a população seja esclarecida sobre os contornos dessa nova realidade de forma clara e transparente para que possa ajustar expectativas.

A confiança social é o principal ativo de todas as autoridades administrativas na gestão da crise sanitária, econômica e social gerada

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS
CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA
CÍVEL

pela pandemia, sendo certo que a comunicação clara e transparente com a população tem a tendência de gerar comprometimento e solidariedade na população, tornando suavizando os tensionamentos gerados a partir das perdas sociais e econômicas.” (...)

Assim, as ações governamentais no que tange ao isolamento social precisam ser claras quanto aos seus fundamentos, transparentes quanto aos seus métodos e previsíveis quanto ao seu avanço ou recuo, bem como em relação as indicadores e fundamentos técnico-científicos considerados para tais decisões, a fim de viabilizar a segurança jurídica, fomentar a pacificação social e garantir maior adesão as políticas públicas implementadas, mesmo quando elas implicarem em sacrifícios individuais, sociais e econômicos.

Insta salientar que o ato executivo então vigente no Estado do Rio de Janeiro, Decreto nº 47.068, de 11 de maio de 2020 disciplinava o isolamento social de forma bem rígida, tendo sido inclusive recomendado aos municípios fluminenses a avaliação da necessidade de lockdown, conforme disposição abaixo:

Art. 2º - Recomendo que os prefeitos do Estado do Rio de Janeiro, em seus respectivos municípios, avaliem a necessidade de adoção de alguma forma de lockdown como medida de isolamento social, com o objetivo de combater a proliferação do coronavírus.

Parágrafo Único - O Estado do Rio de Janeiro auxiliará as ações de lockdown dos municípios com a participação dos órgãos de segurança do Estado.

Ora, o decreto anterior foi editado no dia 11/05/2020, sendo que de lá para cá os números de casos confirmados, taxas de letalidade e óbitos no Estado permaneceram em elevado nível. Assim, era de se esperar que um decreto expedido aproximadamente um mês depois, indicando caminho diametralmente oposto, deveria ser precedido de minucioso estudo técnico do impacto da medida a curto prazo.

Por seu turno, a reabertura da economia fluminense a partir do dia 06.06.2020 estaria justificada por dois argumentos básicos descritos expressamente no Decreto nº 47.112/2020 e abaixo apontados:

CONSIDERANDO:

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS
CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA
CÍVEL

- o reconhecimento, pela Sociedade Brasileira de Pneumologia e Tisiologia - SBPT e pela Organização Mundial de Saúde - OMS, quanto à eficácia do uso de máscara facial, como medida de redução da contaminação pelo Sars-CoV2;

- Considerando o último boletim epidemiológico produzido pela Secretaria Estadual de Saúde publicado apresentando redução do número de óbitos confirmados de COVID-19 segunda a data de ocorrência no Estado do Rio de Janeiro, além da redução na curva de casos de Síndrome Respiratória Aguda Grave confirmados por COVID-19 segundo data de início de sintomas no Estado do Rio de Janeiro, cujos dados estão disponíveis <https://coronavirus.rj.gov.br/wpcontent/uploads/2020/06/BoletimEpidemCOVI D19 SESRJ 04 06 20.pdf> (...)

Ora, a manutenção da recomendação do uso de máscaras pela população não autoriza, por si só, sem estudos técnicos e científicos, medidas de flexibilização. E, apesar da expressa menção ao link de acesso, a página informada não está disponível. Ademais, não foi sequer trazido ao presente requerimento o mencionado “boletim epidemiológico produzido pela Secretaria Estadual de Saúde” em data anterior à expedição do decreto.

Basta acessar o link <https://www.saude.rj.gov.br/noticias/2020/06/decreto-flexibiliza-reabertura-gradual-da-economia-fluminense> para que se verifique que não houve divulgação prévia do referido ‘boletim epidemiológico’, com referência à data anterior ao decreto, no site oficial. No dia 05 de junho, consta do site apenas a publicação do boletim diário, informando acerca do número de casos e óbitos no Estado e em diversos Municípios.

O primeiro ‘boletim epidemiológico’ foi publicado no site oficial apenas em 10 de junho do corrente, ou seja, dias após a edição do Decreto ora impugnado, mesmo datado de 30 de maio de 2020, conforme se verifica a partir o seguinte link <https://www.saude.rj.gov.br/noticias/2020/06/secretaria-de-saude-do-estado-do-rio-de-janeiro-lanca-primeiro-boletim-epidemiologico-da-covid-19>.

Aliás, causa espanto o fato de o segundo boletim epidemiológico ser datado de 06 de junho, inclusive trazendo dados, referências e indicadores em relação a tal data (06/06). Tudo indica, assim, que o segundo estudo foi elaborado um dia após a edição do decreto, e uma semana após o primeiro ‘boletim’, sendo divulgado no site oficial apenas em 18 de junho.



SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS
CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA
CÍVEL

E, até o presente momento, ainda não foi divulgado no site oficial da SES um terceiro 'boletim epidemiológico' demonstrando a evolução do nível de contágio, internações e óbitos após as medidas de flexibilização adotadas pelo governo estadual há mais de quinze dias.

Ainda assim, mister apontar que tal boletim epidemiológico, publicado dias após o ajuizamento da ação, não supre o estudo de impacto da regulação determinado na decisão judicial proferida pelo ilustre magistrado em exercício junto à 7ª Vara de Fazenda Pública.

Portanto, a determinação judicial de suspensão do Decreto questionado até a vinda de laudo técnico enquadra-se nesse contexto de aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, especificamente no que toca às políticas públicas de combate ao coronavírus em âmbito estadual, atendendo ao princípio constitucional da publicidade da administração pública (art. 37, *caput*, CF/88).

IV.2) Do direito constitucional à Saúde Pública diante do Grave Cenário Epidemiológico – recentes recomendações de institutos oficiais de pesquisa contrárias à flexibilização da forma adotada pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro:

O Constituinte de 1988 consagrou a saúde como direito fundamental, impondo ao Poder Público o dever de estabelecer medidas que resguardem a redução dos riscos de doença e assegurem o acesso universal e igualitário às ações e serviços para promoção, proteção e recuperação da saúde dos cidadãos e da população como um todo, como expressamente determina o artigo 196 da Carta Política:

Art. 196 – “A Saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (grifamos)

Assim, visando assegurar o pleno respeito por parte dos Poderes Públicos ao referido direito constitucional fundamental, a Carta Magna estabeleceu a competência legislativa concorrente e a competência administrativa comum dos entes federados, conforme disciplina constitucional abaixo transcrita:

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS
CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA
CÍVEL

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...)

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde.

Note-se que o comando do artigo 24, XII, da CRFB é reproduzido no artigo 74, XII, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Ademais, mister trazer à baila disposições da Constituição do Estado do Rio de Janeiro acerca dos deveres do administrador público no que tange às ações de saúde, observando o princípio da simetria:

Art. 287 - A saúde é direito de todos e dever do Estado, assegurada mediante políticas sociais, econômicas e ambientais que visem a prevenção de doenças físicas e mentais, e outros agravos, o acesso universal e igualitário às ações de saúde e a soberana liberdade de escolha dos serviços, quando esses constituírem ou complementarem o Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde, guardada a regionalização para sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 288 - As ações e serviços de saúde são de relevância pública, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita com prioridade, diretamente ou através de terceiros, preferencialmente por entidades filantrópicas e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

Art. 289 - As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único de saúde, de acordo com as seguintes diretrizes:

I - integração das ações e serviços de saúde dos Municípios ao Sistema Único de Saúde;

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS
CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA
CÍVEL

II - descentralização político-administrativa, com direção única em cada nível, respeitada a autonomia municipal, garantindo-se os recursos necessários;

III - atendimento integral, universal e igualitário, com acesso a todos os níveis dos serviços de saúde da população urbana e rural, contemplando as ações de promoção, proteção e recuperação de saúde individual e coletiva, com prioridade para as atividades preventivas e de atendimento de emergência e urgência, sem prejuízo dos demais serviços assistenciais;

Art. 293 - Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições estabelecidas na Lei Orgânica da Saúde:

X - desenvolver ações visando à segurança e à saúde do trabalhador, integrando sindicatos e associações técnicas, compreendendo a fiscalização, normatização e coordenação geral na prevenção, prestação de serviços e recuperação, mediante: (...)

XI - coordenar e estabelecer diretrizes e estratégias das ações de vigilância sanitária e epidemiológica e colaborar no controle do meio ambiente e saneamento.

O arcabouço constitucional no que toca à garantia e promoção do direito fundamental à saúde, como visto acima, impõe ao Poder Público atuação direta nas três esferas, tendo a Carta Política, coerentemente com o dever imposto a todos os Entes, inserido a proteção e defesa da saúde no rol de atribuições deferidas concorrentemente a União, Estados e Distrito Federal (artigo 24, XII, CRFB).

Na esteira do comando advindo do artigo 196 da CRFB, acima transcrito, foi implantado o Sistema Único de Saúde - SUS por meio da Lei nº 8.080/90, que compreende, por definição própria, um conjunto integrado de ações e serviços prestados nos âmbitos federal, estadual e municipal de forma descentralizada.

Especificamente em relação à epidemia enfrentada no país, o Presidente da República dispôs, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais a que se referem o § 8º do artigo da já citada Lei Federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. No entanto, o art. 3º, *caput*, da Lei 13.979/2020 determina expressamente que “as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências” as medidas relacionadas nos incisos I a VIII do dispositivo para enfrentamento da emergência decorrente do

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS
CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA
CÍVEL

coronavírus, autorizando o desempenho de atribuições administrativas e medidas legais por órgãos ou autoridades de Estados e Municípios no combate à epidemia.

Assim, não há óbice constitucional a que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotem medidas normativas e administrativas visando ao combate da doença, considerando a sua competência comum em tema de polícia sanitária (CF, arts. 183 e arts. 23, II, e 30, VII, da CF).

Nesse sentido, em recente decisão proferida em 24 de março do corrente, ao conceder a medida cautelar requerida nos autos da ADI nº 6.341/DF1, o Ministro Marco Aurélio expressamente afirmou a competência concorrente para legislar em matéria de polícia sanitária no que toca ao enfrentamento da emergência de saúde pública ocasionada pelo novo coronavírus, como se vê na seguinte ementa:

“SAÚDE – CRISE – CORONAVÍRUS – MEDIDA PROVISÓRIA – PROVIDÊNCIAS – LEGITIMAÇÃO CONCORRENTE. Surgem atendidos os requisitos de urgência e necessidade, no que medida provisória dispõe sobre providências no campo da saúde pública nacional, sem prejuízo da legitimação concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (grifamos)¹

Em seguida, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, confirmou o entendimento de que as medidas adotadas pelo Governo Federal na Medida Provisória (MP) nº 926/2020 para o enfrentamento do novo coronavírus não afastam a competência concorrente nem a tomada de providências normativas e administrativas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, referendando a medida cautelar deferida pelo ministro Marco Aurélio na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6341.

Por seu turno, não se questiona que, em um contexto de emergência pública e de calamidade pública, o Poder Público se depara com situações limítrofes que o conduzem a um exercício de ponderação de direitos. As unidades federadas, respeitado seu rol de atribuições, são responsáveis por implementar e fiscalizar a execução de medidas voltadas à superação da crise que se instalou no país.

Assim, dúvida não há de que o Estado do Rio de Janeiro e o Município do Rio de Janeiro, especificamente no que toca ao enfrentamento da crise atual de saúde

¹ Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.341 / Distrito Federal; Reqte: Partido Democrático Trabalhista; Relator Min. Marco Aurélio.

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS
CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA
CÍVEL

pública gerada pela pandemia do novo coronavírus, podem e devem atuar no exercício da competência concorrente de forma a garantir à sua população o direito fundamental à saúde.

Também não se pode olvidar que a suspensão das atividades não essenciais encerra medida restritiva que se coaduna e visa a proteger interesse maior da população no que toca à preservação da vida e proteção do direito fundamental à saúde em situação mundial extremamente peculiar e sem precedentes nos tempos modernos.

No entanto, como já exaustivamente mencionado no tópico anterior, o que se questiona na ação em referência foi a maneira açodada e sem respaldo técnico pela qual foi editado o Decreto 47.112/2020.

Cediço que, com a suspensão temporária do maior número de atividades não essenciais, visa-se a evitar ao máximo a aglomeração de pessoas e o deslocamento de pessoas a seu local de trabalho ou lazer, mantendo-se a orientação da Organização Mundial de Saúde de isolamento social horizontal.

Como apontado na peça exordial da Ação Civil Pública, “a necessidade de atuação célere, coordenada e firme por parte do governo Estadual em coordenação com os Municípios se deve ao fato de que uma parcela considerável dos indivíduos positivos para SarCov-2 não apresenta, segundo a ciência, qualquer sintomatologia ou apresenta sintomas leves – aproximadamente 80% dos casos. Porém, esses indivíduos sabidamente transmitem o vírus para outras pessoas, fazendo com que a epidemia adquira características explosivas.”

Ademais, todos os dados, indicadores, estudos e gráficos de internações e óbitos acumulados por data de notificação e por Semana Epidemiológica de notificação instruem de forma robusta a petição inicial da Ação Civil Pública, que conta com mais de mil e quatrocentos documentos. Assim, segue a séria advertência trazida na exordial:

Como bom indicador para avaliar a eficácia e o impacto de medidas de prevenção e controle, a letalidade ou fatalidade relaciona o número de óbitos por determinada causa e o número de pessoas que foram acometidas por tal doença. Esta relação aponta para a gravidade da situação e informa sobre a qualidade da assistência médica oferecida à população durante a epidemia. A letalidade, portanto, possui relação tanto com a base de casos confirmados de COVID-19, que está diretamente relacionada às ações de Vigilância em Saúde, quanto ao outro extremo, à capacidade instalada de leitos para tratamento dos casos graves.



SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS
CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA
CÍVEL

Neste contexto, o tripé “isolamento social - vigilância em saúde - leitos”, em intensidade e concomitância, tem se mostrado o mais eficaz na estruturação das políticas públicas aptas ao enfrentamento da epidemia. **Todavia, ao permitir a aglomeração de pessoas, em descompasso com as reais taxas e demais indicadores inerentes a uma avaliação de risco séria e responsável, com a edição do Decreto em tela, o Estado do Rio de Janeiro, na figura do Exmo. Governador Wilson Witzel, dilacera o referido tripé. Ora, flexibilizar as determinações de isolamento social, ao permitir a abertura das atividades previstas no Decreto em questão que, sabidamente, possuem amplo potencial de aumentar a circulação de pessoas, em um quadro crescente e caótico de infectados e mortos, é fomentar o colapso, é renegar o estado de emergência¹⁴ em que o estado se insere. (grifo do original)**

Como já dito acima, no âmbito dos procedimentos administrativos que lastreiam a exordial foram colhidos diversos estudos técnicos e notas técnicas de entidades renomadas que recomendaram atitudes muito mais enérgicas a serem adotadas pelo Poder Executivo como meio de restringir o fluxo social e, assim, evitar a propagação da doença e o conseqüente colapso do sistema de saúde como um todo.

Insta consignar alguns: Ofício nº 392/2020/PRESIDÊNCIA/FIOCRUZ, Ofício nº 23079.0513/20 GR, Nota da Sociedade de Infectologia do Rio de Janeiro, filiada à Sociedade de Brasileira de Infectologia (SBI), Recomendação nº 036, de 11 de maio de 2020, do Conselho Nacional de Saúde (CNS), Ofício 171/REITORIA/2020, de 22 de maio de 2020, contendo Posicionamento da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) sobre medidas de enfrentamento da pandemia de COVID-19, todos devidamente acostados na inicial da ação civil pública.

Cumpra ainda transcrever a conclusão apontada no recente Ofício nº 455/2020/PRESIDÊNCIA/FIOCRUZ, de 28 de maio de 2020, encaminhado pela Presidência da Fundação, contendo seu “Posicionamento sobre a Importância das Medidas de Isolamento Social no Contexto Atual da Covid-19 no Rio de Janeiro”, elaborado pelo Grupo de Trabalho sobre Distanciamento Social no âmbito do Observatório Fiocruz COVID-19:

Conclusões: Tendo como base este conjunto de critérios e as perguntas centrais, procuramos responder a pelo menos duas delas, que são fundamentais para orientar a decisão sobre as medidas de distanciamento social: se a pandemia está sob controle e se o sistema de saúde tem condições de responder ao aumento de casos. Mesmo com todos os problemas amplamente conhecidos sobre os dados disponíveis constituírem apenas uma parte da realidade do total de casos, os dados demonstram que os municípios

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS
CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA
CÍVEL

da conurbação urbana do Rio de Janeiro, destacando-se o município do Rio de Janeiro, apresentam tendências de alta e com os níveis atuais muito acima do esperado, se tomamos como referência os níveis históricos para SRAG e um alto valor de letalidade. Neste cenário, flexibilizar as medidas de distanciamento social e de controle da pandemia nos municípios com situação mais crítica coloca em risco não só os mesmos, mas também o seu entorno, tanto pela facilitação da difusão do vírus em direção de interior, quanto pela produção de uma demanda extra de serviços de saúde, que recairão sobre as grandes cidades. Além disso, temos que considerar que muitas das medidas de distanciamento social não foram integralmente adotadas em todo estado e no nível intramunicipal, de modo que sua diminuição ou flexibilização pode alterar as tendências atuais, fazendo novamente a transmissão ser aumentada nas próximas semanas. Se consideramos que, tanto no estado, como na capital do Rio de Janeiro, os níveis de SRAG já se encontram muito acima dos padrões históricos e, considerando que a transmissão do vírus ainda não está sob controle, qualquer diminuição ou flexibilização representará um aumento da transmissão e da demanda do sistema de saúde, que ainda não atende aos critérios e às condições para responder ao aumento de casos. A grande fila para acesso e atendimento hospitalar de todos os pacientes com COVID-19, bem como a mortalidade elevada como resultado da dificuldade no acesso aos cuidados de saúde necessários, são indicadores inequívocos das incapacidades atuais do sistema de saúde responder às necessidades atuais ou mesmo àquelas resultantes do aumento do número de casos. Como bem demonstrado na Nota Técnica do CEDEPLAR “Cenários de isolamento social da COVID19 e impactos econômicos em Minas Gerais”, a adoção das medidas de distanciamento social resulta em custos econômicos, mas adotá-las parcialmente ou renunciar a elas pode significar não só custos maiores, mas também graves impactos para a saúde e para o país. Destaque-se que o quadro de recessão econômica mundial resulta da pandemia e não do distanciamento social per se, sendo fundamental que os países adotem ações coordenadas em várias áreas de políticas públicas para a superação das crises sanitária e econômica, visando o bem-estar da população. Além disso, como demonstram numerosos estudos e projeções internacionais, a não adoção, a adoção tardia e/ou limitada do distanciamento social podem gerar dezenas de milhares de óbitos que seriam evitáveis. Finalizamos reafirmando o compromisso da Fiocruz com a vida, com o Sistema Único de Saúde e com a saúde da população. No cenário do estado do Rio de Janeiro, problemas relacionados aos registros de casos e óbitos têm como indicador da qualidade precária a incongruência entre a incidência de casos e a alta taxa de letalidade no município do Rio de Janeiro. Além disso, a opacidade em relação às informações sobre filas, leitos hospitalares e UTIs, entre outros, que indicam que a pandemia não está sob controle e que o sistema de saúde não tem condições de responder tanto aos níveis atuais, como ao aumento do número de casos. Neste cenário, tendo como os critérios propostos pela OMS, a adoção rigorosa do conjunto de medidas de

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA CÍVEL

distanciamento social torna-se absolutamente necessária até que a situação da pandemia esteja sob controle no estado e municípios.

Com efeito, em sua exordial, os autores coletivos apontam os critérios técnicos e científicos que, segundo a Organização Mundial de Saúde, os países devem levar em conta ao suspender medidas de isolamento social.

Assinalou-se, ainda, que o Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública/COE-nCoV do Ministério da Saúde, em atenção ao comando do art. 3º, § 1º, da Lei nº 13.979/2020 e no exercício de sua competência normativa, regulatória e de coordenação nacional do Sistema Único de Saúde (art. 16 da Lei nº 8.080/90), estabeleceu no **Boletim Epidemiológico nº 11**, de 17 de abril de 2020, parâmetros técnicos mínimos que devem ser considerados pelos gestores para que uma tomada de uma decisão quanto à flexibilização/restrrição esteja apoiada em uma avaliação de risco com um mínimo de coerência técnica.

A gravura abaixo, extraída do boletim, revela a amplitude e a complexidade desta avaliação, esmiuçando os seus componentes:

Tabela 3: Exemplo de características e fontes de informações.

Avaliação	Fatores	Características	Fontes de informações
AVALIAÇÃO DA AMEAÇA	Relacionadas ao vírus	<ul style="list-style-type: none"> • Genótipo • Virulência • Antigenicidade • Disseminação 	<ul style="list-style-type: none"> • Artigos científicos • Relatos de outros países afetados
	Relacionadas ao indivíduo	<ul style="list-style-type: none"> • Apresentação clínica • Progressão clínica • Gravidade 	<ul style="list-style-type: none"> • Prontuários • Notificações • Dados laboratoriais
AVALIAÇÃO DA EXPOSIÇÃO	Fatores individuais	<ul style="list-style-type: none"> • Suscetibilidade • Idade • Doenças crônicas 	<ul style="list-style-type: none"> • Total de casos infectados • IBGE • Sistemas de Informações em Saúde
	Fatores coletivos	<ul style="list-style-type: none"> • Densidade populacional • Vulnerabilidade social e estrutural 	<ul style="list-style-type: none"> • Conurbações urbanas • Vigilância de SG e SRAG • Registros de saúde
AVALIAÇÃO DE CONTEXTO	Socioeconômico	<ul style="list-style-type: none"> • Tamanho da população sob risco • Comportamento social 	<ul style="list-style-type: none"> • Estatísticas vitais • Mapa de densidade • Características sociais e culturais
	Fatores ecológicos	<ul style="list-style-type: none"> • Clima 	<ul style="list-style-type: none"> • Dados meteorológicos • Modelagens
	Programáticos	<ul style="list-style-type: none"> • Estrutura do sistema de saúde • Respiradores • Leitos • Equipamentos de Proteção Individual 	<ul style="list-style-type: none"> • Indicadores de saúde (CNES) • Relatórios dos Estados • Planos de contingência • Aquisições • Disponibilidade no mercado

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS
 CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
 ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA
 CÍVEL

Passo contínuo, o Ministério da Saúde orienta como combinar a classificação final da avaliação do risco com cada fase e o conjunto de medidas a serem adotadas para a restrição ou flexibilização do modelo de distanciamento social:

Tabela 5: Interpretação do risco e medida sugerida para cada situação.

NÍVEL DE RISCO	MEDIDA	AÇÃO
Risco baixo	Distanciamento Social Seletivo básico	1. Envolvimento de toda sociedade em medidas de higiene para redução de transmissibilidade (lavagem das mãos, uso de máscaras, limpeza de superfícies); 2. Isolamento domiciliar de sintomáticos e contatos domiciliares (exceto de serviços essenciais assintomáticos); 3. Distanciamento social para pessoas acima de 60 anos, com reavaliação mensal; 4. Distanciamento social para pessoas abaixo de 60 anos com doenças crônicas, com reavaliação mensal;
Risco moderado	Distanciamento Social Seletivo intermediário	1. Todas as medidas do DSS básico E 2. Suspensão de aulas em escolas e universidades, com reavaliação mensal;
Risco alto	Distanciamento Social Seletivo avançado	1. Todas as medidas do DSS intermediário E 2. Proibição de qualquer evento de aglomeração (shows, cultos, futebol, cinema, teatro, casa noturna etc), com reavaliação mensal; 3. Distanciamento social no ambiente de trabalho - reuniões virtuais, trabalho remoto, extensão do horário para diminuir densidade de equipe no espaço físico, etc, com reavaliação mensal;
Risco muito alto	Distanciamento Social Ampliado	1. Todas as medidas do DSS avançado E 2. Manutenção apenas de serviços essenciais com avaliação semanal
Risco extremo	Bloqueio Total (Lockdown)	1. Apenas serviços extremamente essenciais com limite de acesso e tempo de uso E 2. Quarentena com controle de pontos de entrada e saída da região

Todavia, como se viu, nem o Estado do Rio de Janeiro, nem o Município do Rio de Janeiro apresentaram estudos técnicos e científicos que embasassem a decisão de flexibilização social.

Outrossim, verifica-se que o próprio Governo do Estado do Rio de Janeiro descumpriu o **“Pacto Social pela Saúde e pela Economia do Estado do Rio de Janeiro”** pelo mesmo firmado. Tal pacto estabelecia critérios de orientação quanto às condições necessárias para a retomada das atividades econômicas, para garantir a saúde e dar previsibilidade à economia, balizados pela evolução da pandemia e pela capacidade hospitalar ofertada, mediante a adoção de sistema de bandeiras.

Como já salientado, apenas em 16 de junho, ou seja, mais de dez dias após edição do combatido decreto, o Governo do Estado do Rio de Janeiro apresentou

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS
CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA
CÍVEL

aos autos principais comparativos técnicos contendo dados de internação e óbitos no âmbito estadual.

No entanto, as entidades médicas e sanitárias renomadas como a Fiocruz, UFRJ, UERJ e UFF apontam ser imprescindível o planejamento prévio, estratégico e célere para qualquer medida tanto de progressão do isolamento social, quanto de sua flexibilização, levando em consideração não só diretrizes de saúde pública, vigilância epidemiológica, assistência social e evidências científicas, como também a realidade do Estado do Rio de Janeiro.

Neste cenário, com todas as vênias, persiste a omissão estatal na apresentação de estudo técnico-científico sobre o impacto da flexibilização na rede pública e privada de saúde, dando ensejo a que os municípios se estruturam com as mesmas flexibilizações, sem nenhuma ação coordenada.

Por fim, insta ainda trazer à colação que, recentemente, em **17 de junho de 2020**, foi apresentada aos autos principais a RECOMENDAÇÃO DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO através da qual sugere a imediata revogação ou anulação do decreto estadual 47.112/2020, senão vejamos:

A UERJ, por meio desta nota, vem manifestar-se a respeito das recentes decisões dos governos estadual e municipal relativas ao relaxamento das medidas de distanciamento social, reiterar a necessidade de revisão de tais medidas com vistas a acompanhar as recomendações feitas pela comunidade científica e especialistas em saúde pública em relação ao enfrentamento da pandemia no estado do Rio de Janeiro e recomendar ações de curto e médio prazos.

Considerando:

1. O Decreto estadual no. 47112 de 5/6/2020 vai na direção oposta ao que a comunidade científica e os especialistas em saúde pública avaliaram e propuseram para o controle e redução do impacto da pandemia, agravando a descoordenação, já existente, entre as autoridades sanitárias federais, estaduais e municipais;

2. O último Boletim InfoGripe – Semana Epidemiológica 23 (31/05/2020 à 06/06/2020) mostra que os casos de Síndrome Respiratória Aguda Grave (SRAG) no Estado do Rio de Janeiro, apesar de apontarem queda, ainda mantém uma atividade muito alta e faz as seguintes recomendações:

a. Para fins de embasamento de ações relacionadas a distanciamento social, é fundamental analisar os presentes dados em

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS
CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA
CÍVEL

conjunto com a taxa de ocupação de leitos das respectivas regionais de saúde, uma vez que o número de novos casos semanais de SRAG ainda se encontra elevado mesmo nos estados que apresentaram queda. **Do ponto de vista epidemiológico, flexibilização das medidas de distanciamento social facilitam a disseminação de vírus respiratórios e, portanto, podem levar a uma retomada do crescimento no número de novos casos.**

b. Dada a heterogeneidade espacial da disseminação da COVID-19 no país e estados, recomenda-se que sejam feitas avaliações locais, uma vez que a situação dos grandes centros urbanos é potencialmente distinta da evolução no interior de cada estado. A situação das grandes regiões do país serve de base para análise de situação, mas não deve ser o único indicador para tomada de decisões locais.

3. O painel CORONAVÍRUS da Secretaria de Saúde do Estado do Rio de Janeiro (<http://painel.saude.rj.gov.br/monitoramento/covid19.html>), que atualiza, diariamente, o número de casos confirmados, óbitos e internações por SRAG e Covid-19, o Boletim da Situação Covid-19 com os comparativos do Rio de Janeiro com o Brasil e outras UFs selecionadas (Comparativo-SES-09-06-Log.pdf, em anexo) e o Conselho Nacional de Secretários de Saúde em seu Painel CONASS Coronavírus (conass.org.br/painelconasscovid19) mostrarem que:

a. **O número acumulado de casos confirmados de Covid-19 no Estado do Rio de Janeiro, continua em curva ascendente, contabilizando 74.373 em 11/06/2020, apesar da tendência de declínio e à estabilização do número de óbitos registrados, que totalizaram 7.138 na mesma data;**

b. No Boletim Epidemiológico da SES de 04/06/2020, que consolida os dados de maio, “pode-se observar uma diminuição no número de casos de SRAG por Covid-19 e que, ainda que o número de infectados seja maior do que os apresentados, devido à subnotificação, é possível verificar uma tendência de declínio observada na taxa de incidência do estado, que em abril, quando houve o maior número de casos notificados, era de 168,98/100.000 habitantes, e, em maio, passou para 109/100.000 hab.” Ainda, no mesmo Boletim, os comentários sobre os dados de declínio destacam: “Isso reflete que, as medidas de isolamento social adotadas no Estado do Rio de Janeiro, embora não tenham atingido patamares desejados, surtiram efeito de forma a não ter uma alta incidência em todo o estado. Isso reforça a necessidade de continuidade de um intenso monitoramento, pois ainda há municípios com baixa incidência e estamos em período sazonal para as doenças respiratórias.”

c. **A letalidade por Covid-19 (número de óbitos em determinado local e período/número de casos no mesmo local e período X 100) no Estado do Rio de Janeiro (9,6%) continuar sendo a mais elevada do Brasil (hoje em 5,1%) e a mortalidade por 100.000 habitantes ser mais elevada que a média nacional (39,3 versus 18,9).**

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS
CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA
CÍVEL

d. A situação da Baixada Fluminense ser especialmente grave, com o número de óbitos por Covid-19 correspondendo a cerca de ¾ de todos os óbitos por Covid-19 do Estado do Rio de Janeiro, sendo, ainda, a região de maior letalidade (11,7%) (Vasconcelos, Carlos, COSEMS-RJ). Essa região, é também a que agrega um maior número de pessoas em vulnerabilidade social;

e. Ainda existir situação de fila de espera para internação em leitos públicos de UTI para Covid-19, no Município do Rio de Janeiro, em particular nas regiões Metropolitanas I (Baixada Fluminense) e Metropolitana II.

f. O cenário de elevada subnotificação no Rio de Janeiro, mostrando que apenas 7,2% dos casos de Covid-19 são confirmados, segundo o Núcleo de Operações e Inteligência em Saúde (NOIS).

g. A dificuldade de monitoramento e vigilância em saúde, com baixa capacidade de realização de testes (PCR e “teste rápido”), do atraso no sistema de notificação de casos e óbitos e na incapacidade de rastreamento de contatos; e

h. A enorme heterogeneidade nas taxas de crescimento da incidência de Covid-19 em municípios do interior do estado;

4. Não haver disponibilização, por parte do estado e de diversos municípios do Rio de Janeiro, do número de consultas por síndromes gripais nas clínicas de família e UPAS;

5. O afastamento crescente dos profissionais de saúde vitimados pela Covid-19, com impacto importante na carência desses profissionais;

6. O elevadíssimo estresse vivenciado pelos profissionais de saúde, em decorrência dos fatores relacionados à própria complexidade da doença, mas também às condições de trabalho e possibilidade deles próprios virem a se infectar e transmitir a doença para seus familiares, levando ao desenvolvimento de sintomas de ansiedade, depressão, e outros transtornos mentais, que contribuem para o afastamento desses profissionais;

7. A enorme dificuldade de se manter o necessário distanciamento entre as pessoas que necessitam do transporte coletivo para se locomoverem, situação evidenciada imediatamente após a reabertura inicial das atividades;

8. O risco de recrudescimento do número de casos e óbitos no caso de relaxamento precoce e descoordenado das atividades econômicas, escolares e de lazer, como observado em outros países e mesmo em algumas cidades no Brasil;

9. As experiências bem-sucedidas para a redução da transmissão da Covid-19 conduzidas em outros países, com estruturação de modelos de distanciamento social, que levaram em consideração as características de transmissão, de densidade populacional, de grupos populacionais de maior vulnerabilidade e da capacidade de absorção do sistema de saúde.



SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS
CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA
CÍVEL

Recomenda:

1. A imediata revogação do decreto de abertura do estado do Rio de Janeiro e imediata articulação com a Prefeitura do Rio de Janeiro e outras, particularmente as das regiões Metropolitanas I e II, para edição de um decreto normativo, com diretrizes gerais acordadas e coordenadas, levando-se em consideração os seguintes pontos:

a. Estabelecimento de etapas bem definidas para a reabertura e que tenham como base documentos técnicos produzidas por diversos grupos de especialistas do estado e dos respectivos municípios; e

b. Apoio das universidades e seus técnicos/professores à elaboração de normas técnicas para o “novo normal”, com base na experiência internacional e contexto local (ex. demarcação de lugares em transportes coletivos, etc.).

2. Acordo técnico em torno de três grupos de indicadores para monitoramento pela SES e, de forma independente, por um comitê de especialistas formado por indicação das universidades e instituições de pesquisa do Rio de Janeiro, com base em dados disponíveis e transparentes a respeito de:

a. Evolução nos últimos 14 dias do número e percentual de óbitos diários;

b. Evolução nos últimos 14 dias da ocupação de leitos clínicos e de UTI para Covid-19 (públicos e privados); e c. Evolução nos últimos 14 dias das internações hospitalares por SRAG. d. Evolução nos últimos 14 dias das consultas em clínicas de família e UPAS estaduais e municipais por SRAG/Covid-19.

(...) (**grifos nossos**)

Frise-se que os estudos posteriormente apresentados pelo Estado do Rio de Janeiro nos autos principais são extremamente deficientes, e, insista-se, ulteriores à data da edição do Decreto, apenas trazendo dados estatísticos e curvas de crescimento e decréscimo de casos notificados, internações e óbitos para demonstrar a viabilidade da flexibilização determinada por meio de um Decreto expedido uma semana antes.

Com efeito, os estudos apresentados no processo principal são absolutamente lacunosos na demonstração de que a flexibilização, da forma ampla e imediata, não causará em curto espaço de tempo explosivo crescimento do contágio, com superlotação dos hospitais em funcionamento e novo pico de óbitos. Tampouco foi apresentado, até o momento, plano de atuação com a definição de cada etapa do faseamento, com os indicadores e atividades não essenciais selecionadas para retomada.

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS
CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA
CÍVEL

Ademais, como bem salientado na última manifestação dos autores coletivos, juntada ao processo principal em 19 de junho, o Estado e Município do Rio de Janeiro não cumpriram, ainda, o cronograma de expansão dos leitos de enfermaria e de terapia intensiva de referência para COVID-19 previsto no Plano Estadual de Contingência.

Tampouco foram implantados os hospitais de campanha previstos para inauguração no interior, de forma que a flexibilização prematura acarretará a disputa pelos mesmos leitos de enfermaria e de terapia intensiva entre pacientes do interior e região metropolitana, que sequer foram suficientes para o primeiro pico limitado à capital.

Em seguida, o Exmo. Juiz Bruno Bodart proferiu decisão em 20.06.2020, mantendo, nos mesmos termos, a tutela de urgência anteriormente concedida - que se encontra suspensa por força da decisão ora agravada, bem como determinou, ainda, que os entes se manifestassem sobre Informação Técnica produzida pelo GATE/MPRJ e sobre documento apresentado nos autos pela UERJ, que recomendam a revogação do decreto de abertura do estado do Rio de Janeiro.

Concluindo, a ausência de divulgação de estudos oficiais anteriores à data da expedição do Decreto deixa inequívoco que as medidas adotadas pelo Governo Estadual não foram precedidas de real estudo científico até o momento, eis que a flexibilização depende de séria e técnica análise de prognóstico e de impacto da medida governamental no sistema de saúde, por região, e também da adoção de prévias políticas de governo que sejam aptas a mitigar os efeitos de eventual crescimento do nível de contágio e de internações em decorrência da flexibilização adotada.

IV.3) Da possibilidade de o Poder Judiciário adotar medidas assecuratórias indispensáveis à garantia do relevante direito constitucional à vida e à saúde – aplicação do Princípio da Precaução – precedentes do Egrégio Supremo Tribunal Federal.

No presente incidente, insurge-se o Estado do Rio de Janeiro contra a decisão judicial de primeiro grau, ao argumento de que a mesma violou o entendimento proferido pelo C. STF nos autos da Medida Cautelar na nº ADPF 672, a qual reconheceu a competência concorrente de Estados e Municípios para definir, no âmbito de suas



SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS
CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA
CÍVEL

respectivas atribuições, as medidas de combate, prevenção e, de modo geral, enfrentamento da pandemia do coronavírus.

Ora, como assinalado acima, não se desconhece a competência concorrente dos réus para a imposição das medidas restritivas à locomoção e atividades econômicas dentro de seus limites territoriais. Pelo contrário, o que se questiona é que o Poder Público Estadual não forneceu à população e à Justiça os laudos técnicos que lastreariam a decisão de flexibilização adotada menos de um mês após a recomendação expedida pelo próprio governo de adoção de lockdown em alguns municípios.

Esqueceu-se também o requerente, ora agravado, de apontar as inúmeras e recentes decisões do Egrégio Supremo Tribunal Federal que reconhecem que o Poder Judiciário pode, em situações excepcionais, determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de modo a realizar políticas públicas indispensáveis à garantia de relevantes direitos constitucionais, sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes.

Em sua decisão, o Exmo. Presidente do Tribunal de Justiça afirma que as *“diretrizes técnicas buscam justamente garantir o princípio da separação de poderes, um dos pilares de sustentação da República”*. No entanto, na hipótese, não há prova de qualquer embasamento técnico contemporâneo à data da adoção da medida de flexibilização pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, como exaustivamente mencionado nos tópicos anteriores.

Não se desconhece que não se inclui, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário, a atribuição de formular e de implementar políticas públicas. No entanto, tal premissa não se mostra aplicável ao processo, a uma, porque a liminar postulada na ação civil pública não se volta à adoção de novas medidas de restrição, mas visa a suspender as medidas governamentais de flexibilização até a juntada de laudo técnico que demonstre efetivamente a segurança da política de governo adotada a partir do Decreto 47.112/2020. E, a duas, porque compete ao Poder Judiciário assegurar os direitos constitucionais fundamentais dos cidadãos, dentre esses, o direito maior à vida e à saúde.

Assim, *data venia*, a decisão ora impugnada parte da premissa de que *“as medidas tomadas foram validadas em fundamentos técnicos, na esfera de atribuição do ente estatal”* quando o que se questiona nos autos é exatamente a ausência de demonstração desses estudos técnicos a embasar o Decreto Executivo 47.112/2020.

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS
CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA
CÍVEL

Insta trazer à baila decisão recente do Egrégio Supremo Tribunal Federal nesse mesmo sentido:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA ELABORAÇÃO DE PLANO MUNICIPAL DE CONTROLE DA TUBERCULOSE – OBRIGAÇÃO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL QUE IMPÕE AO PODER PÚBLICO O DEVER DE OBSERVÂNCIA DO DIREITO CONSTITUCIONAL DA SAÚDE (CF, ART. 196 E SEGUINTE) – IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS – VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DA RESERVA DO POSSÍVEL – INOCORRÊNCIA – DECISÃO QUE SE AJUSTA À JURISPRUDÊNCIA PREVALECENTE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – CONSEQUENTE INVIABILIDADE DO RECURSO QUE A IMPUGNA – SUCUMBÊNCIA RECURSAL – (CPC, ART. 85, § 11) – NÃO DECRETAÇÃO, NO CASO, ANTE A AUSÊNCIA DE CONDENAÇÃO EM VERBA HONORÁRIA NA ORIGEM – AGRAVO INTERNO IMPROVIDO. RE 1165054 AgR/RN - RIO GRANDE DO NORTE, AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO, (Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Julgamento: 31/05/2019, Publicação: 27/06/2019, Órgão julgador: Segunda TurmaDJe-139 DIVULG 26-06-2019 PUBLIC 27-06-2019)

Em seu voto, o eminente relator, Ministro Celso de Melo, assim esclarece:

É certo – tal como observei no exame da ADPF 45/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO (Informativo/STF nº 345/2004) – que não se inclui, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário – e nas desta Suprema Corte, em especial – a atribuição de formular e de implementar políticas públicas (JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, “Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976”, p. 207, item n. 05, 1987, Almedina, Coimbra), pois, nesse domínio, o encargo reside, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo.

Impende assinalar, contudo, que a incumbência de fazer implementar políticas públicas fundadas na Constituição poderá atribuir-se, ainda que excepcionalmente, ao Judiciário, se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS
CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA
CÍVEL

caráter vinculante, vierem a comprometer , com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, como sucede na espécie ora em exame . Mais do que nunca, é preciso enfatizar que o dever estatal de atribuir efetividade aos direitos fundamentais, de índole social, qualifica-se como expressiva limitação à discricionariedade administrativa.

Cabe referir , neste ponto, ante a extrema pertinência de suas observações, a advertência de LUIZA CRISTINA FONSECA FRISCHEISEN, ilustre Subprocuradora-Geral da República, (“Políticas Públicas – A Responsabilidade do Administrador e o Ministério Público”, p. 59, 95 e 97, 2000, Max Limonad), cujo magistério, a propósito da limitada discricionariedade governamental em tema de concretização das políticas públicas constitucionais, corretamente assinala:

“Nesse contexto constitucional, que implica também na renovação das práticas políticas, o administrador está vinculado às políticas públicas estabelecidas na Constituição Federal; a sua omissão é passível de responsabilização e a sua margem de discricionariedade é mínima, não contemplando o não fazer.

..... Como demonstrado no item anterior, o administrador público está vinculado à Constituição e às normas infraconstitucionais para a implementação das políticas públicas relativas à ordem social constitucional, ou seja, própria à finalidade da mesma: o bem-estar e a justiça social.

.....Conclui-se, portanto, que o administrador não tem discricionariedade para deliberar sobre a oportunidade e conveniência de implementação de políticas públicas discriminadas na ordem social constitucional, pois tal restou deliberado pelo Constituinte e pelo legislador que elaborou as normas de integração.

..... As dúvidas sobre essa margem de discricionariedade devem ser dirimidas pelo Judiciário, cabendo ao Juiz dar sentido concreto à norma e controlar a legitimidade do ato administrativo (omissivo ou comissivo), verificando se o mesmo não contraria sua finalidade constitucional, no caso, a concretização da ordem social constitucional.” (grifei)

Pacificou-se, também, neste Tribunal, o entendimento de que o Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS
CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA
CÍVEL

separação de poderes, uma vez que não se trata de ingerência ilegítima de um Poder na esfera de outro.

Seguem outras decisões da Corte Suprema nesse mesmo sentido:

DIREITO ADMINISTRATIVO. DIREITO À SAÚDE. POLÍTICAS PÚBLICAS. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DO CPC/1973. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTS. 2º, 37, 84, 167, 169, 196 E 198, I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. REELABORAÇÃO DA MOLDURA FÁTICA. PROCEDIMENTO VEDADO NA INSTÂNCIA EXTRAORDINÁRIA. AGRAVO MANEJADO SOB A VIGÊNCIA DO CPC/2015. 1. O entendimento assinalado na decisão agravada não diverge da jurisprudência firmada no Supremo Tribunal Federal, no sentido de que é lícito ao Poder Judiciário, em face do princípio da supremacia da Constituição, em situações excepcionais, determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação dos Poderes. Compreensão diversa demandaria a reelaboração da moldura fática delineada no acórdão de origem, a tornar oblíqua e reflexa eventual ofensa à Constituição, insuscetível, como tal, de viabilizar o conhecimento do recurso extraordinário. 2. As razões do agravo (ARE 1208230 AgR, Órgão julgador: Primeira Turma, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Julgamento: 18/10/2019, Publicação: 30/10/2019)

Agravo regimental no agravo de instrumento. Constitucional. Legitimidade do Ministério Público. Ação civil pública. Implementação de políticas públicas. Possibilidade. Violação do princípio da separação dos poderes. Não ocorrência. Precedentes. 1. Esta Corte já firmou a orientação de que o Ministério Público detém legitimidade para requerer, em Juízo, a implementação de políticas públicas por parte do Poder Executivo, de molde a assegurar a concretização de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos garantidos pela Constituição Federal, como é o caso do acesso à saúde. 2. O Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS
CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA
CÍVEL

da separação de poderes. 3. Agravo regimental não provido. (AI 809018
AgR., Órgão julgador: Primeira Turma, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI,
Julgamento: 25/09/2012, Publicação: 10/10/2012)

Registre-se que os direitos fundamentais encontram fundamento no próprio texto constitucional, sendo normas que diretamente ditam as relações jurídicas daí advindas. Como bem elucida o Ministro Luis Roberto Barroso² os *“direitos fundamentais não dependem de outorga pelo legislador. Seja por suas origens no direito natural, seja pela positivação expressa na Constituição, trata-se de direitos que independem do processo político majoritário”*.

Nesse mesmo sentido, Ingo Wolfgang Sarlet³ traz lição que oportunamente se aplica ao peculiar momento que vivemos, ao estabelecer que o direito à vida *“também apresenta uma dimensão positiva, de um direito a prestações fáticas ou normativas, implicando a obrigação, por parte do Estado e mesmo de particulares (a depender do caso), de medidas ativas de proteção da vida, como se verá quando da decodificação dos deveres de proteção estatal e dos correspondentes direitos à proteção, logo a seguir”*.

Ainda na lição de Ingo Wolfgang Sarlet⁴, *“os deveres de proteção do Estado em relação à vida projetam-se muito além da simples proibição direta de violação, impondo diversas obrigações de agir positivo, que, por sua vez, especialmente, no caso da ordem constitucional brasileira, corresponde, na esfera subjetiva e em diversas hipóteses, a direitos subjetivos a prestações”*.

Assim, é certo que em hipótese de suposta colisão, evidentemente, o direito fundamental à vida e à proteção da saúde deve prevalecer sobre os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência, em virtude da óbvia hierarquia e da proteção máxima conferida à vida humana pelo texto constitucional.

Em recente decisão monocrática proferida em 31/03/2020 na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 668 MC / DF⁵, o ilustre Ministro Luis Roberto Barroso teceu acuradas ponderações acerca da necessidade

² “Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo”; São Paulo; Saraiva; 8ª edição; 2019; p. 501.

³ “Curso de Direito Constitucional”; São Paulo; Saraiva; 6ª edição; 2017; p. 413.

⁴ Obra citada; p. 413.

⁵ **ADPF 668 MC / DF - DISTRITO FEDERAL** DJe-082 DIVULG 02/04/2020 PUBLIC 03/04/2020

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS
CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA
CÍVEL

de o Poder Judiciário tutelar o princípio maior do direito à saúde da população, conforme se extrai da ementa abaixo transcrita:

Direito constitucional e sanitário. Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental. Saúde pública e COVID-19. Campanha publicitária apta a gerar grave risco à vida e à saúde dos cidadãos. Princípios da precaução e da prevenção. Cautelar deferida.

- 1. Arguições de descumprimento de preceito fundamental contra a contratação e veiculação de campanha publicitária, pela União, afirmando que “O Brasil Não Pode Parar”, conclamando a população a retomar as suas atividades e, por conseguinte, transmitindo-lhe a impressão de que a pandemia mundial (COVID-19) não representa grave ameaça à vida e à saúde de todos os brasileiros.*
- 2. As orientações da Organização Mundial de Saúde, do Ministério da Saúde, do Conselho Federal de Medicina, da Sociedade Brasileira de Infectologia, entre outros, assim como a experiência dos demais países que estão enfrentando o vírus, apontam para a imprescindibilidade de medidas de distanciamento social voltadas a reduzir a velocidade de contágio e a permitir que o sistema de saúde seja capaz de progressivamente absorver o quantitativo de pessoas infectadas.*
- 3. Plausibilidade do direito alegado. Proteção do direito à vida, à saúde e à informação da população (art. 5º, caput, XIV e XXXIII, art. 6º e art. 196, CF). Incidência dos princípios da prevenção e da precaução (art. 225, CF), que determinam, na forma da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que, na dúvida quanto à adoção de uma medida sanitária, deve prevalecer a escolha que ofereça proteção mais ampla à saúde.*
- 4. Perigo na demora reconhecido. Disseminação da campanha “O Brasil Não Pode Parar” que já se encontra em curso, ao menos com base em vídeo preliminar. Necessidade urgente de evitar a divulgação de informações que possam comprometer o engajamento da população nas medidas necessárias a conter o contágio do COVID-19, bem como importância de evitar dispêndio indevido de recursos públicos escassos em momento de emergência sanitária.*
- 5. Medida cautelar concedida para vedar a produção e circulação, por qualquer meio, de qualquer campanha que pregue que “O Brasil Não Pode Parar” ou que sugira que a população deve retornar às suas atividades plenas, ou, ainda, que expresse que a pandemia constitui evento de diminuta gravidade para a saúde e a vida da população. Determino, ainda, a sustação da contratação de qualquer campanha publicitária destinada ao mesmo fim.*

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS
CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA
CÍVEL

Em seguida, ao fundamentar sua decisão, o eminente Ministro traz valiosa contribuição para o debate do tema:

“(...) A experiência dos demais países no combate ao COVID tem demonstrado que boa parte da população terá contato com o vírus, mas que é preciso tomar medidas sanitárias que reduzam a velocidade de contágio para que os sistemas de saúde possam fazer face ao número de infectados e, assim, evitar mortes desnecessárias. Sem a adoção de tais medidas, o contágio de grande parcela da população ocorre simultaneamente, e o sistema de saúde não é capaz de socorrer um quantitativo tão grande de pessoas. Entre as medidas de redução da velocidade de contágio estão justamente aquelas que determinam o fechamento de escolas, comércio, evitam aglomerações, reduzem a movimentação de pessoas e prescrevem o distanciamento social[5]. A necessidade de tais medidas constitui opinião unânime da comunidade científica sobre o tema, conforme manifestações da Organização Mundial de Saúde, do Ministério da Saúde, do Conselho Federal de Medicina e da Sociedade Brasileira de Infectologia. (...)

Portanto, nada recomenda que as medidas de contenção da propagação do vírus sejam flexibilizadas em países em desenvolvimento. Ao contrário, tais medidas, em cenários de baixa renda, são urgentes e devem ser rigorosas, dado que as condições de vida em tais cenários - grandes aglomerações e falta de condições sanitárias adequadas - favorecem o contágio e a propagação do vírus. Do mesmo modo, o sistema público de saúde de países em desenvolvimento, que já se mostra deficiente em algumas circunstâncias, tende a apresentar menor capacidade de resposta do que sistemas públicos de países desenvolvidos que, a despeito disso, também experimentaram a exaustão de sua capacidade. (...)

Ainda que assim não fosse: que não houvesse uma quase unanimidade técnico-científica acerca da importância das medidas de distanciamento social e mesmo que não tivéssemos a agravante de reunirmos grupos vulneráveis em situações de baixa renda, o Supremo Tribunal Federal tem jurisprudência consolidada no sentido de que, em matéria de tutela ao meio ambiente e à saúde pública, devem-se observar os princípios da precaução e da prevenção. **Portanto, havendo qualquer dúvida científica acerca da adoção da**

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS
CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA
CÍVEL

medida sanitária de distanciamento social - o que, vale reiterar, não parece estar presente - a questão deve ser solucionada em favor do bem saúde da população." (grifo nosso)

Não se nega o terrível impacto socioeconômico da presente pandemia, a demandar a adoção de amplas medidas governamentais para minimizar o resultado avassalador da interrupção das atividades econômicas em todo o país. Ainda assim, incontestável a necessidade de que os governos regionais e locais adotem medidas sanitárias que reduzam a velocidade de contágio para que os sistemas de saúde possam suportar o tratamento eficaz e adequado ao número de infectados.

Nesse ponto, importante também ressaltar que a nossa Carta Magna adota o princípio da eficiência do serviço público como norteador dos princípios gerais administrativos consagrados em sede constitucional (artigo 37, *caput* da Constituição Federal).

Por fim, mister salientar que, ao julgar as ADI's nºs 6422, 6421, 6428, 6425, 6427, 6431 e 6424 MC, que analisaram a constitucionalidade da MP 966/2020, o Plenário do Supremo Tribunal Federal decidiu que os atos de agentes públicos em relação à pandemia da Covid-19 devem estar embasados em opinião técnica que trate expressamente das normas e critérios científicos e técnicos aplicáveis à matéria, conforme estabelecidos por organizações e entidades reconhecidas nacional e internacionalmente, bem como da observância dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção.

Com efeito, por maioria, a cautelar nas referidas ADI's foi deferida parcialmente para:

a) conferir interpretação conforme a Constituição ao art. 2º da MP 966/2020, no sentido de estabelecer que, na caracterização de erro grosseiro, deve-se levar em consideração a observância, pelas autoridades: (i) de *standards*, normas e critérios científicos e técnicos, como estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente conhecidas; bem como (ii) dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção; e



SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS
CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA
CÍVEL

b) conferir, ainda, interpretação conforme a Constituição ao art. 1º da MP 966/2020, para explicitar que, para os fins de tal dispositivo, a autoridade à qual compete a decisão deve exigir que a opinião técnica trate expressamente: (i) das normas e critérios científicos e técnicos aplicáveis à matéria, como estabelecidos por organizações e entidades reconhecidas nacional e internacionalmente; (ii) da observância dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção.

Na oportunidade, foram firmadas as seguintes teses:

“1. Configura erro grosseiro o ato administrativo que ensejar violação ao direito à vida, à saúde, ao meio ambiente equilibrado ou impactos adversos à economia, por inobservância: (i) de normas e critérios científicos e técnicos; ou (ii) dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção.

2. A autoridade a quem compete decidir deve exigir que as opiniões técnicas em que baseará sua decisão tratem expressamente: (i) das normas e critérios científicos e técnicos aplicáveis à matéria, tal como estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente reconhecidas; e (ii) da observância dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção, sob pena de se tornarem corresponsáveis por eventuais violações a direitos”.

Portanto, a decisão do Exmo. Juízo de piso encontra-se em absoluta consonância com a decisão prolatada nas ADI's acima mencionadas, diante da ausência de dados técnico-científicos trazidos pelo Município do Rio de Janeiro e pelo Estado do Rio de Janeiro para fundamentar as medidas de flexibilização do isolamento social voltado ao enfrentamento da pandemia de Covid-19, senão vejamos:

“Passando ao Decreto estadual n.º 47.112, de 05 de junho de 2020, o único elemento “técnico” a embasar a sua edição é, nos termos dos seus consideranda, “o último boletim epidemiológico produzido pela Secretaria Estadual de Saúde publicado apresentando redução do número de óbitos confirmados de COVID-19 segunda a data de ocorrência no Estado do Rio de Janeiro, além da redução na curva de casos de Síndrome Respiratória Aguda Grave confirmados por COVID19”. O singelo boletim anota apenas o seguinte:

“A Secretaria de Estado de Saúde do Rio de Janeiro informa que registra, até esta sexta-feira (05/06), 63.066 casos confirmados e 6.473 óbitos por coronavírus (Covid-19) no estado. Há ainda 1.185 óbitos em investigação e 268 foram descartados. Até

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS
CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA
CÍVEL

o momento, entre os casos confirmados, 47.091 pacientes se recuperaram da doença.”

Não é preciso muito esforço para demonstrar que a motivação do ato administrativo não cumpriu os mais básicos requisitos, sequer rudimentares, de uma análise de impacto regulatório. [...]”

Destarte, diante da iminência de grave risco à saúde pública, visando a evitar novo e temido colapso do sistema único de saúde, que certamente se refletirá na insuficiência de leitos e tratamento médico-hospitalar adequado junto às Prefeituras locais, o Ilustre magistrado, de forma prudente e razoável, proferiu a decisão liminar até a vinda de documentos oficiais e sólidos por parte dos réus da ação coletiva, relativamente à legitimidade das medidas de flexibilização apontadas.

Mas, em sentido contrário, a decisão do Presidente do TJRJ proferida na suspensão de liminar está lastreada essencialmente na equivocada premissa de que o Poder Judiciário não poderia se imiscuir na questão, fixando posição contrária às recentes e reiteradas decisões do Egrégio Supremo Tribunal Federal de que a intervenção é cabível nas hipóteses de patente ilegalidade e de sério risco de ofensa – com desdobramentos irreversíveis, aliás – a direitos fundamentais constitucionalmente tutelados.

Assim, quando não observado adequadamente pelo Poder Executivo, deverá ser aplicado pelo Judiciário o Princípio da Precaução, que consiste na adoção de *“ um critério de gestão de risco a ser aplicado sempre que existirem incertezas científicas sobre a possibilidade de um produto, evento ou serviço desequilibrar o meio ambiente ou atingir a saúde dos cidadãos, o que exige que o estado analise os riscos, avalie os custos das medidas de prevenção e, ao final, execute as ações necessárias, as quais serão decorrentes de decisões universais, não discriminatórias, motivadas, coerentes e proporcionais.[...]”*, nos termos então delineado pelo ilustre Ministro Dias Toffoli no julgamento do RE nº 627189.⁶

A Ministra Cármen Lúcia, em seu minucioso voto proferido como Relatora nos autos da ADPF nº 101/DF⁷, também reconheceu a existência do princípio da precaução no âmbito do sistema jurídico pátrio:

⁶ **STF, Tribunal Pleno, RE 627189** / SP - RECURSO EXTRAORDINÁRIO, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Julgamento: 08/06/2016

⁷ **STF, Tribunal Pleno, ADPF 101** / DF, ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, julgamento: 24/06/2009

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS
CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA
CÍVEL

“O princípio da precaução vincula-se, diretamente, aos conceitos de necessidade de afastamento de perigo e necessidade de dotar-se de segurança os procedimentos adotados para garantia das gerações futuras, tornando-se efetiva a sustentabilidade ambiental das ações humanas. Esse princípio torna efetiva a busca constante de proteção da existência humana, seja tanto pela proteção do meio ambiente como pela garantia das condições de respeito à sua saúde e integridade física, considerando-se o indivíduo e a sociedade em sua inteireza. Daí porque não se faz necessário comprovar risco atual, iminente e comprovado de danos que podem sobrevir pelo desempenho de uma atividade para que se imponha a adoção de medidas de precaução ambiental. Há de se considerar e precaver contra riscos futuros, possíveis, que podem decorrer de desempenhos humanos. Pelo princípio da prevenção, previnem-se contra danos possíveis de serem previstos. Pelo princípio da precaução, previnem-se contra riscos de danos que não se tem certeza que não vão ocorrer. (...) As medidas impostas nas normas brasileiras, que se alega terem sido descumpridas nas decisões judiciais anotadas no caso em pauta, atendem, rigorosamente, ao princípio da precaução, que a Constituição cuidou de acolher e cumpre a todos o dever de obedecer. E não desacata ou desatende os demais princípios constitucionais da ordem econômica, antes com eles se harmoniza e se entende, porque em sua integridade é que se conforma aquele sistema constitucional” (destaques nossos).

Em outro julgado, o eminente Ministro Ricardo Lewandowski, em voto proferido na ADI nº 3.510⁸, julgada em 29/5/08, descreve a aplicabilidade do princípio não só em relação à matéria relacionada ao meio ambiente mas também à saúde do cidadão:

“Quando se cogita da preservação da vida numa escala mais ampla, ou seja, no plano coletivo, não apenas nacional, mas inclusive planetário, vem à baila o chamado ‘princípio da precaução’, que hoje norteia as

⁸ STF, Tribunal Pleno, ADI 3510/ DF - DISTRITO FEDERAL, AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Relator(a): Min. AYRES BRITTO
Julgamento: 29/05/2008 Órgão Julgador: Tribunal Pleno

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS
CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA
CÍVEL

condutas de todos aqueles que atuam no campo da proteção do meio ambiente e da saúde pública. Ainda que não expressamente formulado, encontra abrigo nos arts. 196 e 225 de nossa Constituição. O princípio da precaução foi explicitado, de forma pioneira, na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, da qual resultou a Agenda 21, que, em seu item 15, estabeleceu que, diante de uma ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas viáveis para prevenir a degradação ambiental. (...)

Dentre os principais elementos que integram tal princípio figuram: i) a precaução diante de incertezas científicas; ii) a exploração de alternativas a ações potencialmente prejudiciais, inclusive a da não-ação; iii) a transferência do ônus da prova aos seus proponentes e não às vítimas ou possíveis vítimas; e iv) o emprego de processos democráticos de decisão e acompanhamento dessas ações, com destaque para o direito subjetivo ao consentimento informado.

Por fim, cumpre ressaltar, mais uma vez, que o objetivo do Ministério Público e da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro não é a oposição obstinada a toda e qualquer medida de flexibilização do isolamento social, mas tão somente que o Município do Rio de Janeiro e o Estado do Rio de Janeiro apresentem o embasamento técnico-científico que respalde os Decretos, conforme exigência da Corte Superior, a fim de que sejam resguardadas a saúde e a vida da população.

Nesse contexto, é a decisão concessiva da contracautela que se reveste, ainda que não tenha sido essa a intenção da Presidência, de potencial lesivo para o interesse público essencial, como é a saúde (tutelado, inclusive, pelo próprio art. 4º da Lei 8437).

Conquanto Sua Excelência tenha agido no louvável propósito de preservar a ordem e a economia públicas, há que concluir que, diante das peculiaridades do caso, é o sobrestamento deferido que, *data maxima venia*, se reveste de grave potencial danoso, sobretudo por representar um perigoso risco à saúde e a própria vida

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS
CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA
CÍVEL

dos cidadãos do nosso Estado, além de agravar o já dramático quadro de ineficiência na prestação dos serviços médico-hospitalares a cargo do Estado do Rio de Janeiro e Municípios fluminenses, e um estímulo a que os seus gestores sedimentem essa aberrante “medida”, destituída de prévio parecer técnico, inculcando-lhes, de resto, a crença de que tal postura sempre contará com a chancela judicial.

V. Da imperiosidade da limitação temporal da contracautela:

Acreditam o Ministério Público e a Defensoria Pública que as linhas de argumentação acima expendidas levarão à conclusão de que o *decisum* agravado não pode subsistir. Mas, caso não seja esse o entendimento - hipótese que realmente não se espera, mas que ora se admite apenas para argumentar -, é certo que deveria o íncrito Presidente do TJRJ, *data venia*, ter ao menos limitado o prazo de vigência do decreto de suspensão de execução até o julgamento do agravo de instrumento manejado contra referido *decisum*.

Tenha-se em mira que, havendo a douta Presidência, já na parte final do *decisum* de que ora se recorre, fixado a vigência da contracautela até o advento do trânsito em julgado no bojo da ação civil pública, reside aí outro ponto relevante do inconformismo da parte recorrente, a ser esmiuçado a seguir.

Isso porque o panorama ora delineado atrai, inevitavelmente, a incidência da regra do art. 15, §§ 1º e 2º, da Lei nº 12.016/2009, segundo a qual a eficácia da medida de suspensão de execução, concedida no âmbito do Tribunal local, deve vigorar, apenas, até o julgamento do recurso de agravo de instrumento interposto junto ao órgão fracionário (processo nº 0041021-53.2020.8.19.0000), segundo informações trazidas pelo Estado do Rio de Janeiro nos autos principais.

Noutros termos, o exaurimento do procedimento recursal, no órgão de segunda instância, tem o condão de tornar o Tribunal fluminense absolutamente incompetente para dispor sobre a contracautela, sob pena de incorrer em manifesta usurpação da competência das Cortes Superiores. É nesse sentido o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça:

“AGRAVO REGIMENTAL NA RECLAMAÇÃO (CF, ART. 105, I, f). USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). SUSPENSÃO DE EXECUÇÃO DE TUTELA ANTECIPADA. AGRAVO DE INSTRUMENTO.

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS
CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA
CÍVEL

JULGAMENTO. EFEITO SUBSTITUTIVO DO RECURSO. ESGOTAMENTO DA INSTÂNCIA ORDINÁRIA. EMERGÊNCIA DA COMPETÊNCIA DO STJ. RECLAMAÇÃO PROCEDENTE. AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO.

1. Em virtude do efeito substitutivo (CPC, art. 512), uma vez julgado o mérito do recurso pelo Tribunal *a quo*, o *decisum* dali decorrente, no que tiver sido objeto do apelo, substitui a decisão recorrida, ainda que a pretensão recursal não tenha sido acolhida.

2. Da interpretação sistemática do art. 4º, §§ 4º, 5º e 6º da Lei 8.437/92, do art. 25 da Lei 8.038/90 e do art. 1º da Lei 9.494/97, tem-se que o julgamento colegiado do agravo de instrumento manejado contra a decisão que deferiu liminar ou tutela antecipada, com o exaurimento da instância ordinária, faz cessar a competência da Presidência do Tribunal de Justiça e inaugura a do Presidente do Superior Tribunal de Justiça, Corte competente para conhecer de eventual recurso especial, para o processamento e julgamento de pedido de suspensão da execução da liminar ou da tutela antecipada.

3. Comprovada a usurpação da competência desta Corte Superior, dá-se provimento ao presente agravo interno, para julgar procedente a reclamação, cassando-se a decisão reclamada.” (AgRg na Rcl 6.953/BA, Rel. Min. Raul Araújo, Corte Especial, j. em 05/11/2014, DJe 11/12/2014).

“AGRAVO REGIMENTAL NA RECLAMAÇÃO. LIMINAR CONCEDIDA EM MANDADO DE SEGURANÇA ORIGINÁRIO DE TRIBUNAL DE JUSTIÇA. PEDIDO DE SUSPENSÃO AJUIZADO PERANTE O PRÓPRIO TRIBUNAL A QUO. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO STJ. LIMINAR NA RECLAMAÇÃO DEFERIDA.

I - A reclamação tem cabimento para preservar a competência deste Superior Tribunal de Justiça ou garantir a autoridade das suas decisões (art. 105, inciso I, alínea f, da Constituição Federal de 1988 e art. 187 do RISTJ).

II - Conforme o disposto nos artigos 25 da Lei 8.038/90 e 271 do RISTJ, compete ao Presidente do STJ, para evitar grave lesão à ordem, saúde, segurança ou economia públicas, suspender, em despacho fundamentado, a execução de liminar ou de decisão concessiva de mandado de segurança contra o Poder Público, proferida, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos Tribunais dos Estados e do Distrito Federal.

III - In casu, deferida liminar contra o Poder Público por desembargador do eg. TJRJ, em mandado de segurança originário daquela Corte, tal decisão desafia incidente de suspensão a ser ajuizado perante esta Corte, ou o eg. Supremo Tribunal Federal, se a matéria tiver índole constitucional.

IV - Assim, ajuizado pedido de suspensão no próprio col. TJRJ, e deferido o pedido, resta aparentemente usurpada a competência desta Corte, razão pela qual, presentes os requisitos, deferiu-se liminar para suspender a r. decisão proferida pela presidente do eg. Tribunal a quo, até o julgamento da presente reclamação.



SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS
CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA
CÍVEL

Agravo regimental desprovido.” (AgRg na Rcl 12.363/RJ, Rel. Min. Felix Fischer, Corte Especial, j. em 19/06/2013, DJe 01/07/2013).

A própria Presidência do TJRJ, modificando a sua orientação inicial sobre a matéria, passou a reconhecer que *“não tem competência para apreciar a pretendida suspensão da execução, porquanto há decisão de órgão colegiado (Décima Quinta Câmara Cível), proferida nos autos do agravo de instrumento n. 0051086-83.2015.8.19.0000, mantendo a decisão proferida em primeira instância...”*. Concluiu-se, então, que *“havendo acórdão proferido por órgão colegiado, o pedido de suspensão deve ser direcionado ao Colendo STJ, nos termos do artigo 4º, §§4º e 5º da Lei n. 8.437/92.”* (proc. nº 0024125-71.2016.8.19.0000; decisão proferida em 24/05/2016 e ratificada em 11/07/2016). Vale transcrever crucial trecho de outra decisão da Presidência, que veio a lume na Suspensão de Execução nº 0057010-80.2012.8.19.0000 (aliás, entre tantos outros provimentos que também poderiam ser citados, sempre no mesmo sentido):

“Assim, o efeito suspensivo deferido não possui mais eficácia, em virtude do efeito substitutivo (CPC, art. 1.008). Como se sabe, o exame da decisão impugnada pelo órgão colegiado inaugura a competência dos Presidentes do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, competentes para conhecer de eventual recurso especial ou extraordinário, respectivamente, para processamento e julgamento do pedido de suspensão de execução de liminar ou de tutela antecipada (Lei 8.437/92, art. 4º, caput e §§ 4º e 5º).”

Tem-se que a providência da suspensão, de qualquer sorte, não pode mesmo vigorar para além da data do julgamento do agravo de instrumento. Se não for assim, cancelar-se-á, em última análise, o prolongamento indefinido dos efeitos da decisão de sobrestamento, em intolerável subversão à lógica e ofensa ao princípio constitucional da inafastabilidade do controle jurisdicional.

De fato, esse quadro esvaziaria por completo a tutela provisória concedida, além de importar, na prática, na indevida atribuição de um efeito suspensivo aos recursos extremos em tese manejáveis contra as supervenientes decisões judiciais de segunda instância. Pior, a decisão proferida pelo Exmo. Presidente do Tribunal de Justiça acabará por esvaziar completamente a ação civil pública em apreço, já que impedirá que o Juízo profira novas decisões acerca da tutela de urgência ventilada durante a instrução probatória até a decisão final no processo, o que não guarda critérios de razoabilidade ante a urgência das medidas postuladas.

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS
CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA
CÍVEL

A exegese ora sustentada também já foi adotada pela Presidência do Tribunal de Justiça, que, em precedentes similares, entendeu - acertadamente - que o alcance temporal do decreto de sobrestamento deveria ficar limitado até o julgamento do recurso destinado a impugnar a decisão do órgão de primeiro grau de jurisdição (cabendo mencionar, *v.g.*, os processos nºs 2003.125.00029, 2006.125.00007, 2008.125.00001, 2008.125.00039, 0065759-23.2011.8.19.0000 e 0028696-27.2012.8.19.0000).

Portanto, na eventualidade de se manter o decreto de sobrestamento (desfecho que, repita-se, não se espera), pelo menos será imperioso reconhecer que a medida tecnicamente adequada, além de plenamente compatível com as singularidades do caso vertente, consiste em se fixar como termo *ad quem* da vigência da medida a data do julgamento do agravo de instrumento interposto contra a decisão do Juízo *a quo* (processo nº 0041021-53.2020.8.19.0000).

VI – Da imperiosa atribuição de efeito suspensivo ao presente

recurso:

Como afirmado acima, consideram os agravantes que as ponderações lançadas nos tópicos antecedentes serão aptas a levar a douta Presidência a revogar, tão logo tome contato com esta peça recursal, o decreto de suspensão de execução.

Mas, na eventualidade de tal solução não ser adotada de imediato - caso em que o presente agravo deverá ter regular prosseguimento -, cabível se mostra, ao menos, a concessão de efeito suspensivo ao recurso, com fulcro no art. 995, parágrafo único, do Código de Processo Civil de 2015 (plenamente afinado, neste particular, com a já citada garantia da inafastabilidade da jurisdição, consagrada no art. 5º, inciso XXXV, da CF/88).

Como é fácil constatar, afigura-se imperiosa a adoção dessa providência, avultando, desde logo, o *fumus boni iuris*, consubstanciado na relevância jurídica das linhas de argumentação desenvolvidas nestas razões - na esteira das quais se pode concluir pelo evidente descabimento, por uma série de fatores, da contracautela -, e na consequente probabilidade de êxito da pretensão recursal.

O mesmo se diga do *periculum in mora*, porquanto não há dúvidas quanto à caracterização de risco grave, de difícil ou até impossível reparação. Tal risco,

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS
CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA
CÍVEL

fundamentalmente, reside no provável aumento descontrolado da disseminação do vírus, com o crescimento substancial dos casos de infecção e de morte de pessoas pela COVID-19 no Estado do Rio de Janeiro.

Oportuno é se valer da irrepreensível lição de Fredie Didier Jr. e Leonardo Carneiro da Cunha:

“No direito brasileiro, todo recurso pode ter efeito suspensivo.

Há os recursos que possuem efeito suspensivo automático, por determinação legal. É o que acontece com a apelação (art. 1.012, CPC) e o recurso especial ou extraordinário interposto contra decisão que julga incidente de resolução de demandas repetitivas (art. 987, § 1º, CPC).

Mas a regra é a de que o recurso não possua efeito suspensivo automático por determinação legal (art. 995, CPC). Cabe ao recorrente pedir o efeito suspensivo ao relator do recurso, preenchidos os pressupostos legais (art. 995, par. ún., CPC, p. ex.).”

(*Curso de Direito Processual Civil - Meios de Impugnação às Decisões Judiciais e Processo nos Tribunais*, Vol. 3, Ed. JusPodium, 13ª edição, p. p. 142).

VII – Dos requerimentos finais:

Diante do exposto, pugnam o Ministério Público e a Defensoria Pública pela reconsideração imediata da decisão concessiva da contracautela; requerendo, já na hipótese de assim não se entender, seja o presente recurso recebido, atribuindo-se-lhe efeito suspensivo e determinando-se a intimação do Estado do Rio de Janeiro para que, caso queira, apresente as suas contrarrazões (art. 1.021, § 2º, CPC/2015).

E, ao final, requerem o *Parquet* e a Defensoria Pública seja provido este agravo interno, para o fim de se reformar a decisão que deferiu o pleito de suspensão de execução - seja pela inoccorrência dos requisitos legais para a sua decretação, seja pelo grave risco à saúde da população gerado pela expedição de Decretos de flexibilização das atividades econômicas cuja legitimidade está condicionada à apresentação de estudos técnicos e científicos de impacto regulatório, de modo a se restaurar, em qualquer das hipóteses, a eficácia da tutela de urgência concedida no primeiro grau.

Atribuição: Cível

Código/Nome Movimento: 920218/Regimental

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS
CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA
CÍVEL

Mas, caso assim também não se entenda, que ao menos seja acolhida a pretensão recursal aqui deduzida em caráter subsidiário, no sentido de que se restrinja o efeito temporal da contracautela até o julgamento do agravo de instrumento interposto contra referido *decisum*.

Termos em que
Pede deferimento.

Rio de Janeiro, 24 de junho de 2020.

ALESSANDRA TAVARES SALDANHA DA GAMA PADUA
Promotora de Justiça
Assistente da Assessoria de
Atribuição Originária em Matéria Cível

SÉRGIO BUMASCHNY
Promotor de Justiça
Assessor-Chefe da Assessoria de
Atribuição Originária em Matéria Cível

EDILÉA GONÇALVES DOS SANTOS CESARIO
Subprocuradora-Geral de Justiça
de Assuntos Cíveis e Institucionais

TIAGO GONÇALVES VERAS GOMES
Promotor de Justiça
Coordenador do Núcleo Executivo FTCOVID-19/MPRJ

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS
CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA
CÍVEL

ANA CAROLINA MOREIRA BARRETO
Promotora de Justiça
Integrante do Núcleo Executivo FTCOVID-19/MPRJ

LIANA BARROS CARDOZO DE SANT'ANA
Promotora de Justiça
3ª Promotoria de Tutela Coletiva da Cidadania da Capital

SAMANTHA MONTEIRO DE OLIVEIRA
Defensora Pública Estadual
Coordenadora do Núcleo de Fazenda Pública

THÁISA GUERREIRO DE SOUZA
Defensora Pública Estadual
Coordenadora de Saúde e Tutela Coletiva

ALESSANDRA NASCIMENTO ROCHA GLÓRIA
Defensora Pública Estadual
Subcoordenadora de Saúde e Tutela Coletiva