

Suspensão da Execução nº 0035047-35.2020.8.19.0000

## **DECISÃO**

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

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

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

3. ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMPO DE PANDEMIA. Em todas as instâncias, ações judiciais proliferam em relação às medidas governamentais de contenção à pandemia. Está na ordem do dia a virtude passiva dos juízes e a humildade judicial de reconhecer, em muitos casos, a ausência de expertise em relação à Covid-19. É tudo novo para a Ciência, quiçá para o Judiciário. Nesse contexto, impõe-se aos juízes atenção para as consequências das suas decisões, recomendando-se prudência redobrada em cenários nos quais os impactos da intervenção judicial são complexos, incalculáveis ou imprevisíveis. Antes de decidirem, devem os juízes ouvir os técnicos, porque uma postura judicial diversa gera decisões passionais que desorganizam o sistema de saúde, gerando decisões trágicas e caridade injusta. (FUX, Luiz. Justiça infectada? A hora da prudência. Publicado no Jornal O GLOBO). 3.1. Em um Estado Democrático de Direito, a atuação do Poder Judiciário deve respeitar os limites impostos pela Constituição e pelas demais leis do país. Não pode se dar, exclusivamente, pela vontade do julgador, por melhor que seja sua intenção. Julgar não é um ato de vontade, mas de conhecimento. 3.2. A sociedade precisa de tranquilidade e segurança jurídica. Cumpre ao Poder Judiciário, com serenidade e responsabilidade, se desincumbir desse mister. 3.3. Preocupação com saúde, educação, segurança são deveres do Estado, cujas políticas nacionais estão a cargo do Estado-Administrador (Poder Executivo). Não cabe ao Estado-Juiz (Poder Judiciário) a elaboração de políticas públicas nessas áreas, menos ainda atuar como ordenador de despesas. Assim agindo, assenhora-se de atribuições que, constitucionalmente, não lhe competem. 3.4. Separação dos Poderes que deve ser respeitada. Necessidade de respeitar as escolhas administrativas tomadas pelos órgãos técnicos do Estado, não competindo ao julgador substituir o administrador nas decisões tomadas. Não cabe ao Poder Judiciário adentrar o mérito das decisões administrativas, mormente no atual momento vivenciado pelo país, não podendo substituir prévias avaliações técnicas do Poder Executivo.

4. SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. 4.1. As Cortes Superiores têm consignado que quatro são os requisitos necessários para o cabimento do excepcional pedido de suspensão: a) decisão proferida no bojo de ação proposta contra o Poder Público; b) requerimento do Ministério Público ou de outra entidade legitimada; c) manifesto interesse público ou flagrante ilegitimidade da decisão atacada; e d) grave lesão a um dos direitos tutelados pela lei, quais sejam, ordem, saúde, segurança e economia públicas. Sendo assim, se, e somente se, todos esses requisitos coexistirem, poderá o Poder Público, ou o Ministério Público, formular o pedido de suspensão de liminar ou de sentença. 4.2. Com efeito, o deferimento do pedido de suspensão de liminar exige a presença de ocorrência de lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas. 4.3. Embora a contracautela revista-se de caráter excepcional, tenho que o caso dos autos permite o seu deferimento, tendo-se em perspectiva a

jurisprudência firmada pela Suprema Corte no sentido de que “(...) na análise do pedido de suspensão de decisão judicial, não é vedado ao Presidente do Supremo Tribunal Federal proferir um juízo mínimo de deliberação a respeito das questões jurídicas presentes na ação principal”, conforme tem entendido a jurisprudência da Corte Constitucional, da qual se destacam os seguintes julgados: SS 846-AgR/DF, rel. Ministro Sepúlveda Pertence, DJ 29.5.96; SS 1.272-AgR/RJ, rel. Ministro Carlos Velloso, DJ 18.5.2001 (STA 322/PR, Rel. Min. Gilmar Mendes). A suspensão dos Decretos está intrinsecamente associada à retomada econômica e social, e esse é um dos maiores desafios de nossa atual sociedade: manter o equilíbrio da pandemia sem descuidar da retomada das atividades econômicas. A decisão impugnada poderá causar prejuízos econômicos vultosos imediatos e de difícil reparação ao Município, inclusive com a possível e indesejável demissão de um grande número de trabalhadores, quebra de diversas empresas e impacto direto na sua arrecadação. 4.4. A suspensão dos Decretos é medida que causa grande lesão à ordem pública e à economia, restando patente os requisitos para o deferimento da medida postulada. 4.5. A magnitude da expressão econômica envolvida na causa e o risco de que os efeitos da decisão possam potencializar um enorme prejuízo em toda a sociedade são pressupostos que autorizam a contracautela requerida. 4.6. Como cediço, a suspensão de segurança, concedida liminar ou definitivamente, é contracautela que visa à salvaguarda da eficácia plena do recurso que contra ela se possa manifestar, quando a execução imediata da decisão, conquanto provisória, sujeita a riscos graves de lesão interesses públicos privilegiados - a ordem, a saúde, a segurança e a economia pública. Sendo medida cautelar, deve-se dosar na decisão o conteúdo da violação dos interesses públicos tutelados. No caso, patente se encontra à lesão à ordem e à economia pública. Deferimento que se impõe.

Trata-se de pedido de suspensão apresentado por Município de Armação dos Búzios contra duas decisões proferidas pelo Juízo da 2ª Vara Cível da Comarca de Armação dos Búzios, nos autos da ação civil pública nº 0000838-97.2020.8.19.0078, proposta pela DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO em face do MUNICÍPIO DE ARMAÇÃO DOS BÚZIOS.

A primeira decisão foi proferida nos seguintes termos:



“F. 535/560: Acolho, em parte, o pedido da parte autora com as adaptações fruto do poder geral de cautela advindo dos art. 297 e 300 do CPC, principalmente diante do fato de que, até o momento, não foi juntado aos autos (1) CRONOGRAMA PARA COMPRA DE INSUMOS E MATERIAIS, (2) PROGRAMA DE EXPANSÃO DO NÚMERO DE PROFISSIONAIS DE SAÚDE E DE APOIO para atendimento da demanda esperada (projetada pelas autoridades federais e estaduais de saúde) e ligada à pandemia, (3) comprovação de estrutura específica e bastante no Hospital Municipal, incluindo o CENTRO DE TRIAGEM E INTERNAÇÃO COM AUMENTO DO NÚMERO DE LEITOS voltada à COVID-19, SEGREGADA DOS DEMAIS CASOS, determino: 1) A intimação do Município, por OJA de plantão, para responder, no prazo de 48 (quarenta e oito horas), os questionamentos da Defensoria Pública de f. 418/419, DE PREFERÊNCIA COM ITEM SEPARADO PARA CADA UM DOS QUESTIONAMENTOS LANÇADOS, VISANDO ATENDER O PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO PROCESSUAL E A FACILIDADE DE APRECIÇÃO DOS ESCLARECIMENTOS E POSSÍVEIS DESCUMPRIMENTOS, sob pena de modificação do valor da multa estabelecida em sede de AGRAVO DE INSTRUMENTO; 2) A intimação do Município, através de OJA de plantão, para se manifestar TAMBÉM sobre os questionamentos realizados nas f. 535/560, DA MESMA FORMA ORGANIZADA E DE FÁCIL LEITURA, CONFORME DETERMINADO ACIMA, para apresentar: a. Cópias dos processos administrativos e os respectivos contratos das DISPENSAS DE LICITAÇÃO publicadas no diário oficial que estão relacionadas à implementação do plano de contingência municipal, DEVENDO CONTER O CRONOGRAMA DE AQUISIÇÃO DE INSUMOS E/OU SERVIÇOS e a comprovação de entrega e/ou realização dos mesmos pelos fornecedores, sobretudo referente à TERAPIA RENAL e RESPIRADORES ADQUIRIDOS; b. CRONOGRAMA DE INSTALAÇÃO DAS ESTRUTURAS ADICIONAIS DE ATENDIMENTO no Hospital Municipal ‘Dr. Rodolpho Perisse’, bem como CENTRO DE REFERÊNCIA PARA COVID-19, devendo indicar como serão procedidos os atendimentos e quantos profissionais estarão engajados direta e indiretamente na referida instalação e operacionalização (INDICANDO, SE FOR O CASO, AS CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS E EXCEPCIONAIS REALIZADAS OU FUTURAS, DE ACORDO COM O CRONOGRAMA, NOS TERMOS DA LEI) ou a comprovação de que já dispõe do equipamento público emergencial suficiente (AINDA QUE NÃO DE FORMA SEGREGADA, MAS APRESENTANDO CRONOGRAMA DE SEGREGAÇÃO); c. CRONOGRAMA DE AQUISIÇÃO E INSTALAÇÃO DE LEITOS DE UTI ADICIONAIS (repita-se, em número maior do que o já disponível e questionado como insuficiente pelas diretrizes de saúde estaduais e municipais, como bem alertado pela parte autora), indicando o quantitativo, especificidades, respectiva destinação às unidades de saúde, cumprindo a retaguarda exigida de cada

ente; d. Esclarecer os questionamentos acerca da inadequação do centro de triagem criado em relação à Nota Técnica SGAIS/SES-RJ nº 21/2020, especialmente no tocante à estrutura física prevista no anexo II do documento, recursos humanos exclusivos (Médicos; Enfermeiros; Técnicos Enfermagem; Administrativo; Equipe de Limpeza, Porteiro/Vigilante, devendo apresentar, no mesmo prazo, cópia da escala dos profissionais atuantes no CT referente ao mês de maio/2020, indicando ainda o horário de funcionamento e a comprovação do treinamento da equipe exclusiva, sob pena de oficiar, com cópia dos autos, a Secretaria Estadual de Saúde para verificar eventual aplicação errônea dos recursos previstos nas Resoluções da SES nº 2016 e nº 2029 de 2020. 3) A intimação pessoal, através do OJA de plantão, do Prefeito e do Secretário Municipal de Saúde, para SEM PREJUÍZO DO EXPOSTO ACIMA E TAMBÉM DE FORMA ORGANIZADA, no prazo de até setenta e duas horas (f. 325), providenciarem ou comprovarem o cumprimento da decisão proferida nos autos do agravo de instrumento 0021389-41.2020.8.19.0000, sob pena de APURAÇÃO de crime de desobediência e da incidência da multa prevista no art. 77, § 2º, do CPC, no percentual de 5% (cinco por cento) do valor da causa cada (remontando em R\$25.000,00 por agente), em face da gravidade da situação, saber: a. '(...) elabore e forneça à Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro e à Secretaria de Estado de Saúde, o Plano Municipal de Contingência para o novo coronavírus, contemplando as ações mínimas indicadas no Protocolo de Manejo Clínico do Coronavírus do Ministério da Saúde, nos Planos de Contingência Nacional e Estadual'; b. '(...) implemente o Plano Municipal de Contingência'. 4) Quanto aos pedidos da parte final de f. 560. Necessária breve digressão. Considerando os prazos ADICIONAIS de esclarecimentos fornecidos NESTA DECISÃO, sob o pálio do princípio da lealdade, da razoabilidade e a fim de oportunizar o contraditório processual (Art. 7º e 8º do CPC/2015) tendo, ainda, em vista a regra do federalismo cooperativo (art. 23, parágrafo único da CRFB/88) e o móvel da eficiência (art. 37 da CRFB/88), bem como, visando evitar a suspensão precoce de repasses que possam ser vitais ao combate à pandemia e a movimentação igualmente precipitada dos órgãos de controle, de persecução penal e garantidores da busca da punição dos atos ímprobos, com a remessa de informações INCOMPLETAS antes do decurso dos prazos adicionais, ADIO, PARA DEPOIS DA NOVA MANIFESTAÇÃO DA PARTE AUTORA (e juntadas as peças eventualmente apresentadas pelo réu), A AVALIAÇÃO DO CABIMENTO DOS PEDIDOS AUTORAIS DE F. 560, a saber: (d) expedição de cópias dos autos e remessa ao MP para apuração de atos de improbidade e crimes de responsabilidade, uma vez que o réu não utilizaria a verba federal obtida através dos repasses mencionados nesta petição, pois sequer teria elaborado seu plano de contingência de forma adequada ou estaria utilizando a verba federal em desacordo com a legislação pertinente; de (e) expedição de ofício ao Ministério da Saúde, uma vez que nos termos da LC 141, se o réu não utiliza as verbas oriundas dos repasses federais ou o faz em desacordo com a lei, as transferências efetuadas pela União para o Município deverão ser suspensas; de (f) a extração de cópias dos autos aos Tribunais de Conta do Estado e da União para tomarem as medidas que entenderem

cabíveis, diante da falta de planejamento do Município na utilização dos repasses efetuados pelos entes públicos. 5) Com o fim do prazo do item '3', juntem-se os esclarecimentos prestados pela parte ré e intime-se a parte autora (por remessa) para manifestação em até 48 (quarenta e oito) horas. Em seguida, voltem-me para decisão sobre o item '4', majoração de multa e organização e saneamento do feito.”

Apresentada petição pelo Município de Armação dos Búzios, impugnando a alegação de descumprimento da decisão judicial e informando o cumprimento das medidas de prevenção e combate à pandemia, foi proferida nova decisão:

“(…) Portanto, ainda que o proponente desta ação civil pública, na busca da proteção do direito difuso/coletivo, tenha escolhido iniciar pela cobrança da adequação/alinhamento de um programa de implantação de política pública a certos padrões, certo é que constatada que essa medida isolada não seria suficiente para alcançar os resultados desejados de combate à 'COVID-19', é dever da decisão estrutural adaptar-se, sair da 'moldura', sempre na busca do bem-estar dos indivíduos beneficiados pela iniciativa da Defensoria Pública, ora autora. Feitos os esclarecimentos inaugurais, analisando os novos requerimentos da parte autora (Defensoria Pública) (f. 2.286 a 2.294) e as manifestações do Ministério Público de Tutela Coletiva (f. 2.255 a 2.261) nota-se, além do que já foi narrado acima, em destaque que no Plano Municipal, (f. 2.145 a 2.204) (disponível à população em [https://buzios.aexecutivo.com.br/arquivos/765/TRANSPARENCIA%20CORONAVIRUS\\_001\\_2020\\_0000001.pdf](https://buzios.aexecutivo.com.br/arquivos/765/TRANSPARENCIA%20CORONAVIRUS_001_2020_0000001.pdf)): \* Não há nenhum leito exclusivo 'ALA COVID-19' no pronto socorro do bairro mais populoso da cidade (Rasa) (f. 42 do Plano Municipal - f. 2.186, destes); \* Há somente DOZE LEITOS exclusivos 'ALA COVID-19' (f. 42 do Plano Municipal - f. 2.186, destes); \* Há obrigação de notificação somente para casos HOSPITALIZADOS ou ÓBITO (f. 47 do Plano Municipal - f. 2.191, destes); \* O fluxograma de teste rápido (f. 50 do Plano Municipal de Contingência - f. 2.194, destes) veicula a necessidade de pedido médico somente para pacientes sintomáticos, já acompanhado pela unidade de saúde, com DOZE DIAS DE SINTOMAS para realização do exame. Há mais problemas: o encaminhamento do material para somente uma unidade (localizada no bairro da Ferradura) e resultado em CINCO HORAS, enquanto os manuais de utilização da ANVISA apontam resultados em DEZ A TRINTA MINUTOS; não há previsão de encaminhamento para realização do teste 'RT-

RT-PCR OU EQUIVALENTE'; não há previsão de registro de casos positivos; \* A estrutura de médicos aponta 190 (cento e noventa profissionais) (f. 43 do Plano Municipal - f. 2.187, destes), mas foi indicada insuficiência pelos estudos feitos pelo Ministério Público de Tutela Coletiva em conjunto com o COREN/RJ (f. 2.259, item 'ii'). \* Existe um total de 498 (quatrocentos e noventa e oito) profissionais de saúde, mas somente 59 (cinquenta e nove enfermeiros) (f. 42 do Plano Municipal - f. 2.186, destes); \* Não existe previsão de avaliação periódica de profissionais da saúde, só de realização de exame quando sintomático (f. 43 do Plano Municipal - f. 2.187, destes); \* O Núcleo de vigilância Hospitalar no Hospital Municipal não existe, havendo apenas previsão de designação de um profissional, mas sem data (f. 52 do Plano municipal - f. 2.196, destes); \* Não há previsão de testagem contínua dos profissionais da Vigilância Ambiental (16 servidores) ou da Vigilância Sanitária (14 servidores), apesar de listar atividades de alta exposição ao risco (externas e de fiscalização) (f. 53 do Plano Municipal - f. 2.197, destes); \* Há apenas dois servidores (uma enfermeira e um agente administrativo) responsáveis por 'controlar insumos relacionados a proteção dos trabalhadores da saúde, treinamentos de prevenção, monitoramento' (f. 53 do Plano Municipal - f. 2.197, destes); \* A maioria das menções a treinamentos usa a fórmula 'irá efetuar treinamentos', sem programação ou registro da efetiva realização e quantidade de servidores treinados (f. 54 do Plano Municipal - f. 2.198, destes, item '12 Comprovação de Equipe Multiprofissional capacitadas em Manejo Clínico, por exemplo); \* O fluxograma de rastreamento de contato (f. 55 do Plano Municipal, f. 2.199, destes) é contraditório com o protocolo de realização dos testes rápidos (f. 50 do Plano Municipal), eis que um menciona doze dias de sintomas e o fluxograma de rastreamento catorze e dias e, somente após dois testes negativos, se recomenda o teste da equipe de saúde; \* A busca ativa de casos não envolve testes rápidos (f. 56 e 57 do Plano municipal - f. 2.200/2.201, destes); \* O Plano Municipal menciona '14.0 Comitê de Mobilização Implantado e Funcionando', mas se contradiz, quando veicula que 'Será realizada uma reunião virtual (...) para (...) apresentação do Plano de Contingência e Formação do Comitê de Mobilização Social para ajuda nas medidas de controle' (f. 58 do Plano Municipal - f. 2.202, destes); **ESTÁ IMPLANTADO OU SERÁ IMPLANTADO?** \* O Centro de Operações de Emergência que tem 'como objetivo promover a resposta coordenada por meio da articulação e da integração dos atores envolvidos' não tem caráter perene durante a pandemia, eis que 'são convocados pelo Gabinete do Prefeito, de acordo com as necessidades identificadas nas situações de crise em saúde pública' e não tem composição definida no plano, fazendo apenas referência genérica de ser 'formado por membros dos Órgãos Setoriais' (Plano Municipal - f. 59 - f. 2.203, destes); **DISPOSITIVO DA DECISÃO:** Por tudo que foi visto, com base no poder geral de cautela e efetividade das determinações judiciais contido nos art. 5º, XXXV, CRFB/88, 12 e 21, ambos da Lei 7.347/85 c/c art. 84, §3º, Lei 8.078/1990 e art. 297, 300 do CPC/2015, **DETERMINO AS SEGUINTEs PROVIDÊNCIAS**, com prazos de implementação diversificados (sendo o maior deles de 180 - cento e oitenta - dias), na forma abaixo distribuída, sem prejuízo das decisões anteriores e na esteira do requerido pela

parte autora (Defensoria Pública) e pelo Ministério Público de Tutela Coletiva:

1) Com o objetivo de PROTEGER OS PROFISSIONAIS DE SAÚDE E PRESERVAR A CAPACIDADE DE ATENDIMENTO LOCAL: a) REALIZAÇÃO DE TESTAGEM RÁPIDA, com entrega de 'cartão de testagem' (similar a uma carteira de vacinação simplificada) para fins de controle, NO LOCAL DE TRABALHO, EVITADA A AGLOMERAÇÃO, em todos os servidores públicos que estiverem em atuação, do universo de 498 - quatrocentos e noventa e oito constantes do 'Plano Municipal de Contingência', a cada dez dias a partir da intimação, e assim por 180 (cento e oitenta), totalizando 18 (dezoito) testes por servidor no período (8.964 testes, se todos estiverem em serviço), e no caso de resultado positivo, imediato encaminhamento para realização do teste 'RT-PCR OU EQUIVALENTE' e tratamento imediato, de acordo com os sintomas apresentados e isolamento domiciliar ou hoteleiro por, ao menos, catorze dias, em não sendo o caso de internação. PRAZO PARA INÍCIO: cinco dias. MULTA POR DESCUMPRIMENTO: R\$100.000,00 (cem mil reais). b) FORNECIMENTO DE ALOJAMENTO em hotel/hospedaria local, para evitar o risco de contágio de familiares e deslocamento nos intervalos de jornada de trabalho, respeitadas as orientações da vigilância sanitária quanto à desinfecção dos ambientes e valor máximo de diária de R\$150,00 (cento e cinquenta reais), devendo ser realizada consulta e chamamento público para obtenção de listagem junto às associações hoteleiras, 'convention bureau' e similares das unidades aptas, sob a supervisão da Vigilância Sanitária local e Secretaria de Turismo, e divulgação aos servidores que assim optarem (com infecção não identificada) para escolha do estabelecimento e fornecimento de 'voucher' de hospedagem para futuro recebimento pelos estabelecimentos, às expensas da parte ré, no prazo de até trinta dias. PRAZO PARA INÍCIO: cinco dias. MULTA POR DESCUMPRIMENTO: R\$50.000,00 (cinquenta mil reais). c) CONTRATAÇÕES EMERGENCIAIS com base no art. 37, IX, CRFB/88 - pelo prazo contratual de 180 (cento e oitenta dias), permitida apenas uma prorrogação - de MÉDICOS, FARMACÊUTICOS, ENFERMEIROS, AUXILIARES DE ENFERMAGEM e AGENTES DE SAÚDE DA FAMÍLIA e DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA, para incremento de, no mínimo, 20% (vinte por cento) e, no máximo de 40% (quarenta por cento) de cada uma dessas categorias, com base na lotação atual de concursados/contratados. PRAZO PARA INÍCIO: cinco dias. PRAZO PARA CONCLUSÃO DAS CONTRATAÇÕES: trinta dias. MULTA POR DESCUMPRIMENTO: R\$100.000,00 (cem mil reais). d) AQUISIÇÃO DOS EQUIPAMENTOS DE PROTEÇÃO INDIVIDUAL (E.P.I.) suficientes para a utilização nas unidades básicas de saúde, hospitais, veículos de transporte médico, centros de triagem, barreiras sanitárias e unidades de testagem rápida (máscaras descartáveis, máscaras 'face shield', luvas descartáveis, capotes descartáveis, sapatilhas, máscaras cirúrgicas, máscaras N95, sabonete líquido ou preparação alcoólica, lenços de papel, avental impermeável, óculos de proteção e luvas de procedimento), de acordo com as orientações constantes dos pareceres e documentos técnicos juntados pela DP e pelo MP aos autos), dando-se preferência aos materiais descartáveis, quando aplicável, pela alta possibilidade de contaminação e grande fluxo de pessoas. PRAZO PARA

INÍCIO DA AQUISIÇÃO: cinco dias. PRAZO MÁXIMO PARA ENTREGA: quinze dias. MULTA POR DESCUMPRIMENTO: R\$100.000,00 (cem mil reais).

2) Com o objetivo de SEGREGAR E AMPLIAR A ESTRUTURA FÍSICA DE ATENDIMENTO À SAÚDE ESPECÍFICA NO COMBATE À 'COVID-19': a) AUMENTO DO NÚMERO DE LEITOS DE UTI no Hospital Municipal 'Rodolpho Perisse', todos com respirador, atingindo o número de vinte unidades de tratamento intensivo (ACRÉSCIMO DE SETE LEITOS DE UTI), todos específicos para o tratamento da 'COVID-19', vedada a transformação dos leitos direcionados à outras especialidades, eis que o objetivo é o aumento da capacidade sem prejuízo de outros casos igualmente graves, bem como, deixar um legado estrutural para a cidade. PRAZO MÁXIMO PARA ENTREGA: dez dias. MULTA POR DESCUMPRIMENTO: R\$100.000,00 (cem mil reais). b) TRANSFORMAÇÃO GRADATIVA DO PRONTO DE SOCORRO EM HOSPITAL, no Bairro da Rasa (mais populoso da cidade, segundo a Secretaria de Desenvolvimento Urbano local (disponível em: búzios.rj.gov.br), com, pelo menos, 6 (seis) leitos de UTI específicos para o tratamento da 'COVID-19', e mais 12 (doze) leitos de enfermaria, nos termos acima, com as obras e readequações de estruturas físicas necessárias. PRAZO PARA INÍCIO DA TRANSFORMAÇÃO: quinze dias. PRAZO MÁXIMO PARA ENTREGA: sessenta dias. MULTA POR DESCUMPRIMENTO: R\$200.000,00 (duzentos mil reais). c) IMPLANTAÇÃO DE CENTROS DE TRIAGEM nos quatro bairros mais populosos (excluída o Bairro da Rasa), nos termos da nota técnica nº 21 de 2020 da Secretaria Estadual de Saúde, ainda que em UBS já existentes, no Hospital 'Rodolpho Perisse' e no Pronto Socorro da Rasa (total de seis centros de triagem, dada a distribuição 'esparramada' da população no território local), TODOS OS CENTROS SEGREGADOS DAS DEMAIS ÁREAS DE ATENDIMENTO E DEVIDAMENTE IDENTIFICADOS, com profissionais específicos para atendimento em cada um deles, ficando vedada a triagem nas demais unidades, somente o encaminhamento para os 'centros'. PRAZO PARA INÍCIO DA IMPLANTAÇÃO: cinco dias. PRAZO MÁXIMO PARA ENTREGA: dez dias. MULTA POR DESCUMPRIMENTO: R\$100.000,00 (cem mil reais).

3) Com o objetivo de PROTEGER OS PROFISSIONAIS DE SEGURANÇA (GUARDAS CIVIS MUNICIPAIS, POLICIAIS CIVIS E POLICIAIS MILITARES) e os servidores que não estejam em sistema de 'home-office': a) REALIZAÇÃO DE TESTAGEM RÁPIDA, com entrega de 'cartão de testagem' (similar a uma carteira de vacinação simplificada) para fins de controle, NOS LOCAIS DE TRABALHO, EVITADA AGLOMERAÇÃO, em todos os policiais militares (50), policiais civis (10) e guardas civis municipais (230) em serviço na cidade (num total estimado de 290 - duzentos e noventa - servidores somados os três grupos), a cada dez dias a partir da intimação, e assim por 180 (cento e oitenta), totalizando 18 (dezoito) testes por servidor no período (5.220 testes, se todos estiverem em serviço ativo), e no caso de resultado positivo, imediato encaminhamento para realização do teste 'RT-PCR OU EQUIVALENTE' e tratamento imediato, de acordo com os sintomas apresentados e isolamento domiciliar ou hoteleiro por, ao menos, catorze dias, em não sendo o caso de internação. PRAZO PARA INÍCIO: cinco dias. MULTA POR DESCUMPRIMENTO: R\$100.000,00 (cem mil reais). b) REALIZAÇÃO DE

TESTAGEM RÁPIDA, com entrega de 'cartão de testagem' (similar a uma carteira de vacinação simplificada) para fins de controle, NOS LOCAIS DE TRABALHO, EVITADA AGLOMERAÇÃO, em todos os servidores públicos municipais que estejam em trabalho presencial nas unidades administrativas e nas ruas do município (excluídos os em 'home office' de tempo integral), e no caso de resultado positivo, imediato encaminhamento para realização do teste 'RT-PCR OU EQUIVALENTE' e tratamento imediato, de acordo com os sintomas apresentados e isolamento domiciliar ou hoteleiro por, ao menos, catorze dias, em não sendo o caso de internação. PRAZO PARA INÍCIO: cinco dias. MULTA POR DESCUMPRIMENTO: R\$100.000,00 (cem mil reais). c) FORNECIMENTO DE ALOJAMENTO em hotel/hospedaria local, para evitar o risco de contágio de familiares e deslocamento nos intervalos de jornada de trabalho, respeitadas as orientações da vigilância sanitária quanto à desinfecção dos ambientes e valor máximo de diária de R\$150,00 (cento e cinquenta reais), devendo ser realizada consulta e chamamento público para obtenção de listagem junto às associações hoteleiras, 'convention bureau' e similares das unidades aptas, sob a supervisão da Vigilância Sanitária local e Secretaria de Turismo, e divulgação aos servidores que assim optarem (com infecção não identificada) para escolha do estabelecimento e fornecimento de 'voucher' de hospedagem para futuro recebimento pelos estabelecimentos, às expensas da parte ré, no prazo de até trinta dias. PRAZO PARA INÍCIO: cinco dias. MULTA POR DESCUMPRIMENTO: R\$50.000,00 (cinquenta mil reais). 4) Com o objetivo de MANTER O SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO E EVITAR A TRANSMISSÃO DO 'NOVO CORONAVÍRUS' quando de sua utilização: a) REALIZAÇÃO DE TESTAGEM RÁPIDA, com entrega de 'cartão de testagem' (similar a uma carteira de vacinação simplificada) para fins de controle, EM SISTEMA DE 'DRIVE-THRU' OU NOS LOCAIS DE TRABALHO, em todos os taxistas (133) e motoristas das cooperativas de vans (288) em serviço na cidade (num total estimado de 421 - quatrocentos e vinte e um motoristas, somados os dois grupos), a cada dez dias a partir da intimação, e assim por 180 (cento e oitenta), totalizando 18 (dezoito) testes por servidor no período (7.578 testes, se todos estiverem em serviço ativo), e no caso de resultado positivo, imediato encaminhamento para realização do teste 'RT-PCR OU EQUIVALENTE' e tratamento imediato, de acordo com os sintomas apresentados e isolamento domiciliar ou hoteleiro por, ao menos, catorze dias, em não sendo o caso de internação. PRAZO PARA INÍCIO: cinco dias. MULTA POR DESCUMPRIMENTO: R\$100.000,00 (cem mil reais). b) FORNECIMENTO DE ALOJAMENTO em hotel/hospedaria local, para evitar o risco de contágio de familiares e deslocamento nos intervalos de jornada de trabalho, respeitadas as orientações da vigilância sanitária quanto à desinfecção dos ambientes e valor máximo de diária de R\$150,00 (cento e cinquenta reais), devendo ser realizada consulta e chamamento público para obtenção de listagem junto às associações hoteleiras, 'convention bureau' e similares das unidades aptas, sob a supervisão da Vigilância Sanitária local e Secretaria de Turismo, e divulgação aos servidores que assim optarem (com infecção não identificada) para escolha do estabelecimento e fornecimento de 'voucher' de hospedagem para futuro recebimento pelos estabelecimentos, às

expensas da parte ré, no prazo de até trinta dias. PRAZO PARA INÍCIO: cinco dias. MULTA POR DESCUMPRIMENTO: R\$50.000,00 (cinquenta mil reais). 5) Com o objetivo de APRIMORAR O SISTEMA DE 'BUSCA ATIVA' de casos envolvendo idosos, grupos de risco e menores em idade escolar: a) REALIZAÇÃO DE TESTAGEM RÁPIDA, com entrega de 'cartão de testagem' (similar a uma carteira de vacinação simplificada) para fins de controle, EM DOMICÍLIO (BUSCA ATIVA), POR PELO MENOS DUAS VEZES COM INTERVALO DE DEZ DIAS, em todos os integrantes dos grupos abaixo, cadastrando-os em planilha única, e no caso de resultado positivo, imediato encaminhamento para realização do teste 'RT-PCR OU EQUIVALENTE' e tratamento imediato, de acordo com os sintomas apresentados e isolamento domiciliar ou hoteleiro por, ao menos, catorze dias, em não sendo o caso de internação. PRAZO PARA INÍCIO: cinco dias. MULTA POR DESCUMPRIMENTO: R\$100.000,00 (cem mil reais). i. Maiores de 60 (sessenta) anos de idade (2.312, segundo o censo de 2010, disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rj/armacao-dos-buzios.html>, totalizando, aproximadamente 4.624 testes); ii. Portadores de doenças crônicas (comprovado por laudo médico); iii. Gestantes (comprovado por laudo médico); iv. Menores de dezoito anos (8.742, segundo o censo de 2010, disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rj/armacao-dos-buzios.html>, totalizando, aproximadamente 17.484 testes); v. Pacientes internados por causas diversas; 6) Com o objetivo de EVITAR A ENTRADA DE PORTADORES DO 'NOVO CORONAVÍRUS' E POSSIBILITAR SEU ENCAMINHAMENTO PARA TRATAMENTO no caso de suspeita de contaminação: a) REALIZAÇÃO DE TESTAGEM RÁPIDA, com entrega de 'cartão de testagem' (similar a uma carteira de vacinação simplificada) para fins de controle, NAS TRÊS BARREIRAS SANITÁRIAS EXISTENTES (vedada sua desinstalação no prazo de 180 - cento e oitenta - dias), em todos os moradores e não-moradores que tenha justificativa para entrada na cidade AINDA NÃO TESTADOS OU TESTADOS HÁ MAIS DE DEZ DIAS (mediante apresentação do 'cartão de testagem') e no caso de resultado positivo, imediato encaminhamento para realização do teste 'RT-PCR OU EQUIVALENTE' e tratamento imediato, de acordo com os sintomas apresentados e isolamento domiciliar ou hoteleiro por, ao menos, catorze dias, em não sendo o caso de internação. PRAZO PARA INÍCIO: cinco dias. MULTA POR DESCUMPRIMENTO: R\$100.000,00 (cem mil reais) por barreira sem testagem. 7) Com o objetivo de MANTER EM FUNCIONAMENTO OS COMÉRCIOS E SERVIÇOS PRIVADOS ESSENCIAIS E POSSIBILITAR PLANEJAMENTO DE AMPLIAÇÃO DA LISTA DE ABERTURA PROGRESSIVA: a) REALIZAÇÃO DE TESTAGEM RÁPIDA, com entrega de 'cartão de testagem' (similar a uma carteira de vacinação simplificada) para fins de controle, NO AMBIENTE DE TRABALHO DOS SERVIÇOS AUTORIZADOS AO FUNCIONAMENTO, em todos os trabalhadores do local, a cada dez dias a partir da intimação, e assim por 180 (cento e oitenta), totalizando 18 (dezoito) testes por trabalhador, e no caso de resultado positivo, imediato encaminhamento para realização do teste 'RT-PCR OU EQUIVALENTE' e tratamento imediato, de acordo com os sintomas

apresentados e isolamento domiciliar ou hoteleiro por, ao menos, catorze dias, em não sendo o caso de internação. PRAZO PARA INÍCIO: cinco dias. MULTA POR DESCUMPRIMENTO: R\$100.000,00 (cem mil reais) por estabelecimento aberto e com nenhum empregado testado nos últimos dez dias. 8) Com o objetivo de EVITAR O NÚMERO DO AUMENTO DE PESSOAS CONTAGIADAS pela iminência de relaxamento das regras de restrição sem o devido estudo técnico e testagens determinadas nesta decisão: a) SUSPENDER A EFICÁCIA DOS JÁ EXPEDIDOS E VEDAR A EXPEDIÇÃO DE TODOS OS DECRETOS MUNICIPAIS QUE AUTORIZEM O: i. retorno das atividades regulares do comércio (com exceção dos essenciais já autorizados até a data da prolação desta decisão, vedada ampliação da lista, diminuição das medidas de restrição etc.); ii. cultos religiosos; iii. frequência de banhistas às praias (com exceção da prática individual de exercícios em movimento, ainda que dentro do mar). \* ATÉ QUE O RÉU APRESENTE LAUDO TÉCNICO DEMOSTRANDO QUE TAL MEDIDA NÃO IMPLICA EM RISCO A SAÚDE PÚBLICA E; \* ATÉ QUE O RÉU COMPROVE AS DETERMINAÇÕES CONTIDAS NOS ITENS 2, A (NOVOS LEITOS DE UTI); 10, B (AQUISIÇÃO DA QUANTIDADE MÍNIMA DE TESTES RÁPIDOS APONTADA); 10, C (AQUISIÇÃO DA QUANTIDADE MÍNIMA DE 'SWABS' E DEMAIS MATERIAIS NECESSÁRIOS À REALIZAÇÃO DOS TESTES 'RT-PCR OU EQUIVALENTE'); 7, A (TESTAGEM RÁPIDA DOS TRABALHADORES DOS COMÉRCIOS ESSENCIAS JÁ AUTORIZADOS AO RETORNO ATÉ A DATA DESTA DECISÃO). MULTA POR DESCUMPRIMENTO: R\$100.000,00 (cem mil reais) por decreto, medida administrativa equivalente ou alteração desconforme com este item da decisão. 9) Com o objetivo de AUMENTAR A BASE DE DADOS DE CIRCULAÇÃO DO 'NOVO CORONAVÍRUS' e dar PUBLICIDADE À POPULAÇÃO: a) Centralizar os dados obtidos em banco de dados único sem prejuízo daqueles dos órgãos estaduais e federais, atualizado diariamente, junto com os demais dados sobre a pandemia. PRAZO: dez dias. MULTA POR DESCUMPRIMENTO: R\$50.000,00 (cinquenta mil reais). b) Dê Publicidade ao estágio de execução do Plano Municipal de Contingência, com imediata publicação no portal da transparência do site do réu na internet (não somente em publicações 'voláteis', como 'stories' de redes sociais que desaparecem em um dia ou similares): i. Diariamente, por unidade de saúde do Município, o quantitativo de pacientes aguardando transferência para leitos de enfermaria ou terapia intensiva; ii. Diariamente, o número de pacientes internados por unidade de saúde, número de óbitos e confirmados de COVID-19 e em investigações (INCLUINDO NA RUBRICA 'CASOS SUSPEITOS' TODOS OS RESULTADOS POSITIVOS DOS TESTES RÁPIDOS), pacientes curados, surtos notificados e, dentre estes, os investigados; iii. Semanalmente, o quantitativo de leitos com ventilador mecânico (respiradores) em efetivo funcionamento; iv. Semanalmente, o censo de ocupação de leitos de UTI em enfermaria das unidades de saúde do réu; v. Semanalmente, o quantitativo de profissionais de saúde contaminados (ou suspeitos), com indicação da correspondente categoria profissional e lotação, com medidas de substituição; vi. Diariamente, o quantitativo de atendimentos de casos suspeitos e confirmados de COVID-19. PRAZO: 24 (vinte e quatro) horas. MULTA POR

DESCUMPRIMENTO: R\$10.000,00 (dez mil reais) por dia de descumprimento, com incidência máxima de trinta dias. 10) Com o objetivo de seguir as ORIENTAÇÕES TÉCNICAS no sentido da maior eficácia DOS 'TESTES RÁPIDOS' e 'RT-PCR OU EQUIVALENTE' e sua efetiva realização: a) REALIZAÇÃO DE TODOS OS TESTES POR PROFISSIONAL DE SAÚDE DEVIDAMENTE TREINADO e supervisionado por farmacêutico. MULTA POR DESCUMPRIMENTO: R\$50.000,00 (cinquenta mil reais). b) AQUISIÇÃO DE QUANTIDADES DE 'TESTES RÁPIDOS' COMPATÍVEIS COM AS ORDENS ACIMA e estimativas mínimas iniciais (43.870 testes rápidos, não contabilizados os grupos de risco não mensuráveis pelo Censo 2010), DENTRO DO PRAZO DE INÍCIO DAS TESTAGENS PREVISTAS NESTA DECISÃO. MULTA POR DESCUMPRIMENTO: R\$50.000,00 (cinquenta mil reais). c) AQUISIÇÃO DE 'SWABS' E DEMAIS MATERIAIS NECESSÁRIOS À REALIZAÇÃO DOS TESTES 'RT-PCR OU EQUIVALENTE', na quantidade mínima de 20% (vinte por cento) da quantidade de testes rápidos (remontando a 8.874 conjuntos para realização do referido teste). MULTA POR DESCUMPRIMENTO: R\$50.000,00 (cinquenta mil reais). d) ENTREGA DO 'CARTÃO DE TESTAGEM' (similar a uma carteira de vacinação simplificada) a todos os testados para fins de controle da periodicidade de teste, possibilidade de funcionamento dos comércios, passagens nas barreiras sanitárias e demais hipóteses acima previstas, confeccionado em material que permita anotação e carimbo pelos profissionais responsáveis pelos testes, com aposição de data, nome e CPF ou identidade do testado, bairro de residência ou trabalho e lançamento dessas informações na planilha consolidada prevista acima (foto dos comprovantes para lançamento posterior a fim de evitar grande tempo de testagem). MULTA POR DESCUMPRIMENTO: R\$50.000,00 (cinquenta mil reais). e) AQUISIÇÃO DE TESTES APROVADOS PELO INSTITUTO NACIONAL DE CONTROLE DE QUALIDADE EM SAÚDE (INCQS), a fim de garantir maior precisão nos resultados, como, por exemplo, aqueles da fabricante 'Guangzhou Wonfo Biotech Co. LTDA', conforme orientação do CNJ por meio do OFÍCIO-CIRCULAR Nº 115 - GAB-JUI FED (0881028) - CANDICE LAVOCAT GALVÃO JOBIM, CONSELHEIRO - CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, em 18/05/2020, enviado no seguinte intuito: 'objetivo é atualizar a magistratura brasileira sobre a qualidade e a segurança de diversos testes que a ANVISA autorizou a comercialização para o diagnóstico do novo coronavírus (SARS-CoV-2) e da doença que ele causa, a COVID-19'. MULTA POR DESCUMPRIMENTO: R\$50.000,00 (cinquenta mil reais). 11) A inclusão do progresso do cumprimento das medidas determinadas nesta decisão nos relatórios de acompanhamento semanal a serem juntados aos autos pelo Município (parte ré) e remessa dos autos à parte autora (Defensoria Pública) e a o Ministério Público de Tutela Coletiva a cada duas semanas, a fim de permitir o controle dos prazos, avanços e requerimentos de adequações. MULTA POR DESCUMPRIMENTO: R\$50.000,00 (cinquenta mil reais). 12) A APRESENTAÇÃO DE NOVO 'PLANO MUNICIPAL DE CONTIGÊNCIA' À DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E À SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE, ENGLOBANDO OS SEGUINTE PARÂMETROS INDICADOS PELA PARTE AUTORA: a) contemplando as

ações apontadas nesta decisão e as aquelas indicadas no Protocolo de Manejo Clínico do Coronavírus do Ministério da Saúde (ano 2020), nos Planos de Contingência Nacional e Estadual e na Recomendação expedida anteriormente pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro com base nos referidos documentos, sobretudo: i. A organização de sua rede assistencial, com a indicação das unidades de saúde que os usuários devem procurar de acordo com as manifestações do agravo, as regras de manejo clínico dos pacientes com síndrome gripal, suspeitos, prováveis e confirmados, em estado leve e grave, as medidas de prevenção adotadas nestas unidades para um correto e seguro acolhimento, triagem clínica e atendimento destes pacientes, e os leitos hospitalares, de urgência e emergência em unidades pré-hospitalares e de estabilização em unidades primárias de saúde destinados ao tratamento dos pacientes com COVID-19; ii. As medidas adotadas para a ampliação de leitos e áreas hospitalares assim como a contratação emergencial de leitos de enfermaria e de terapia intensiva para evitar a ocorrência de casos graves e óbitos; iii. As medidas adotadas para reforçar a provisão de todos os insumos (máscaras cirúrgicas, máscaras N95, sabonete líquido ou preparação alcoólica, lenços de papel, avental impermeável, óculos de proteção e luvas de procedimento) do veículo de transporte e unidades de saúde, conforme recomendações da Anvisa (link: <http://portal.anvisa.gov.br/documents/33852/271858/Nota+T%C3%A9cnica+n+04-2020+GVIMS-GGTES-ANVISA/ab598660-3de4-4f14-8e6f-b9341c196b28>), garantindo provisionamento de Equipamento de proteção individual, evitando assim a desassistência; iv. As equipes de atenção primária que farão a busca ativa e o monitoramento dos casos de coronavírus na população cadastrada e no território; v. As medidas adotadas para a correta (em 24 horas) e célere notificação dos casos suspeitos à vigilância epidemiológica; vi. A indicação dos meios de transporte e do fluxo de regulação do acesso em caso de necessidade de transferência do paciente para hospitais de referência dentro ou fora do Município; vii. As medidas adotadas nas unidades de saúde, inclusive de atenção primária, para o correto manejo dos casos com critérios de gravidade e garantia das seguintes intervenções: 1) Obtenção de acesso venoso periférico de calibre adequado (mínimo 20G em adultos e 22G em crianças); 2) Hidratação venosa com soro fisiológico ou solução de Ringer lactato (cautela em pacientes com disfunção miocárdica ou renal); 3) Oxigenoterapia com O<sub>2</sub> sob máscara de macro nebulização ou cateter nasal se dispneia ou saturação periférica de O<sub>2</sub> < 95%, se oxímetro disponível; 4) Tratamento sintomático para febre e dor com medicação parenteral (dipirona 1 g IV diluído em 20 ml de AD ou SF). Evitar anti-inflamatórios não esteroides (diclofenaco, cetoprofeno); 5) Ventilação com bolsa e máscara/intubação orotraqueal e assistência ventilatória manual com bolsa + reservatório e O<sub>2</sub> suplementar em caso de Insuficiência Respiratória Aguda franca e existência de profissional habilitado; 6) Notificar a SRAG. Para a solicitação da remoção, é essencial a descrição detalhada do caso, indicando a presença de SRAG ou outra condição que tenha definido a necessidade de encaminhamento e o estado clínico do paciente. PRAZO: 72 (setenta e duas) horas. MULTA POR DESCUMPRIMENTO: R\$150.000,00 (cinquenta e cinquenta mil reais). 13)

ESCLARECIMENTO QUANTO ÀS MULTAS E SANÇÕES: todas as sanções determinadas nesta decisão são em desfavor do Município réu e voltadas ao fundo previsto no art. 13 da Lei 7.347/1985, sendo que, em caso de descumprimento, o Prefeito Municipal e o Secretário de Saúde deverão ser conduzidos à Delegacia de Polícia Civil para apuração do crime de desobediência, sem prejuízo da apuração de ato de improbidade e pagamento de eventuais multas pelo Município. 14) COM O DECURSO DO PRAZO DE SESSENTA DIAS, VOLTEM-ME PARA DECISÃO DE ORGANIZAÇÃO E SANEAMENTO. CERTIFIQUE-SE A CITAÇÃO DO RÉU E EVENTUAL DECURSO DO PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DE CONSTESTAÇÃO OU SUA LOCALIZAÇÃO NOS AUTOS. \*\*\*\*DETERMINAÇÕES RELATIVAS ÀS COMUNICAÇÕES PROCESSUAIS\*\*\*\* \* Intimem-se por O.J.A. de plantão para ciência e cumprimento desta decisão: a) O Prefeito Municipal; b) O Secretário Municipal de Saúde; c) O Município de Armação dos Búzios. \* Intimem-se por O.J.A. de plantão para ciência desta decisão: i) A Câmara Municipal; ii) O Ministério Público Federal, com relação à gestão de verbas federais; iii) Ministério da Saúde; iv) Tribunal de Contas do Estado do RJ; v) O Conselho Regional de Medicina do Estado do Rio de Janeiro - CREMERJ; vi) O Conselho Regional de Enfermagem do Rio de Janeiro - COREN/RJ; As seguintes associações e cooperativas (comércio, hospedagem e transporte): vii) ACEB (Associação Comercial e Empresarial de Búzios); viii) SINDSOL (Sindicato dos Hotéis, Restaurantes, Bares e similares de Búzios); ix) APB (Associação das Pousadas de Búzios); x) Búzios Convention Bureau, todas as quatro com sede na Avenida José Bento Ribeiro Dantas, nº 02, salas 21 e 22, Centro, nesta (ou por meio dos telefones conhecidos); AHB (Associação de Hotéis de Búzios), com sede na Estrada da Usina 19, loja F, Centro, nesta. xi) Cooper Búzios (transporte coletivo por vans); xii) Cooper Geribá (transporte coletivo por vans); xiii) ASTAB (Associação dos Taxistas de Búzios). PUBLIQUE-SE.”

Em suas razões, defende que a decisão impugnada causa lesão à ordem pública, jurídica e econômica do Município de Armação de Búzios, por se mostrar incompatível com o princípio da separação dos poderes, com o posicionamento do Supremo Tribunal Federal a respeito da autonomia dos entes federativos para adotar medidas referentes à contenção da pandemia do COVID-19, e com os dados técnicos que motivaram a edição dos decretos municipais.

Aduz que o Supremo Tribunal Federal reconheceu, nos autos da Medida Cautelar na ADPF 672, a competência concorrente de Estados e Municípios para definir, no âmbito de suas respectivas atribuições, as medidas de combate, prevenção e, de modo geral, o enfrentamento da pandemia do coronavírus.

Questiona que cabe ao Chefe do Poder Executivo decidir as atividades essenciais no período de pandemia, não podendo o Ministério Público, a Defensoria nem o Poder Judiciário impor ao Chefe do Poder Executivo as medidas que entendem razoáveis para a abertura da economia fluminense e o combate ao COVID-19.

Informa que o Juízo de origem determinou que o Município adquirisse insumos médicos, EPI's, testes rápidos, fornecesse alojamento para os servidores, realizasse contratações emergenciais, aumentasse o número de leitos com respiradores, transformasse o pronto socorro em hospital, implantasse 4 (quatro) centros de triagem, indicando todas as medidas, quantidade, marcas, formas de utilização, beneficiários, com o estabelecimento de prazos exíguos para cumprimento e imposição de multas elevadas. A aludida decisão (a mais recente) suspendeu a eficácia dos decretos municipais e determinou a proibição de edição de novos decretos que possam flexibilizar a quarentena com a reabertura do comércio local.

Afirma que não foram observadas a Recomendação nº 66, de 13/05/2020, do CNJ, a qual tem por escopo orientar a conduta judicial dos magistrados brasileiros durante a pandemia da COVID-19, nem as recentes decisões do STF.

Destaca que consta vasta documentação juntada aos autos, comprovando que o Município vem adotando medidas de enfrentamento efetivas ao Novo Coronavírus (COVID-19), com a implementação do seu Plano de Contingenciamento, e que os resultados são positivos.

Reitera que as medidas de enfrentamento à disseminação do Coronavírus vêm sendo implementadas de maneira satisfatórias pelo Município de Armação dos Búzios/RJ, baseadas em informações locais e no interesse dos munícipes, sendo que os documentos juntados ao feito não foram considerados pelo Juízo de 1ª Instância, conforme fls. 682/2.230; que o Plano de Contingenciamento elaborado pelo ente municipal foi adotado consoante as especificações técnicas extraídas a partir de estudos técnicos com dados locais.

Observa que compete ao Ente Público Municipal elaborar o Plano de Contingenciamento, observada as normativas Estaduais e Nacionais, no entanto, tendo em conta os interesses locais. Assim, incumbiria à Municipalidade reproduzir os parâmetros já exarados pelos Planos das demais esferas, adequando-os à realidade vivenciada nas delimitações do Município, respeitadas as orientações norteadoras.

Afirma que o Município de Armação dos Búzios atualizou seu plano de contingência, apresentando uma estrutura estratégica e operativa que ajudará a controlar as eventuais situações de emergências, minimizando as suas consequências negativas dentro do cenário pandêmico do Novo Coronavírus (COVID-19).

Aduz que não se pode, em curtíssimo espaço de tempo, determinar ao Município o cumprimento de obrigações, sem que haja respaldo na lei

orçamentária e sem ao menos o município saber se possui disponibilidade financeira para a realização das despesas de vulto impostas pela decisão.

Assevera que a providência tomada pelo Juízo singular acaba por invadir o próprio poder de polícia da Administração, excepcional e discricionário, pois determinações severas, como as impostas nas decisões questionadas, de natureza tipicamente administrativa, devem ser pautadas pelos critérios de conveniência e oportunidade da Administração, insubstituíveis por comando judicial, no tocante à organização dos serviços públicos tecnicamente adequados a cada caso.

Destaca que a decisão questionada traz risco à ordem pública, na medida em que dificulta o adequado exercício das funções típicas da Administração pelas autoridades legalmente constituídas, comprometendo a condução coordenada das ações necessárias à mitigação dos danos provocados pela COVID-19, inclusive e especialmente, a atividade policial de fiscalização e imposição de sanções, sob o comando estatal.

Faz alusão ao princípio da reserva do possível e à necessidade de recursos orçamentários disponíveis.

Acrescenta que tanto a Lei 13.797/2020 quanto a Lei 8080/90 determinam ao Chefe do Poder Executivo a missão de dispor sobre os serviços públicos, atividades essenciais e o comando dos serviços de saúde, observados os interesses e as características locais, no âmbito do Município; que, nesse ínterim, inegável que o Chefe do Poder Executivo deve exercer a sua atribuição e definir o que deve ser considerado serviço público e atividade essencial para este período da pandemia COVID-19.

Requer o deferimento da segurança para suspender os efeitos das duas decisões prolatadas pelo Juízo da 2ª Vara Cível da Comarca de Armação dos Búzios, indicadas às fls. 608/610 e fls. 2383/2401.

É o breve relatório. Decido.

Cumpre salientar, de início, que a presente decisão analisará o requerimento de suspensão formulado no que tange às duas decisões proferidas pelo Juízo da 2ª Vara Cível da Comarca de Armação dos Búzios, nos autos da ação civil pública nº 0000838-97.2020.8.19.0078. Houve, de fato, antes da prolação de ambas as decisões, uma decisão de indeferimento do pleito antecipatório pelo Juízo de origem, a qual foi objeto de agravo de instrumento (Agravo de Instrumento nº 0021389-41.2020.8.19.0000), sendo que o Desembargador Elton Martinez Leme concedeu efeito suspensivo para que o Município apresentasse o Plano de Contingenciamento. Contudo, tal decisão monocrática, datada de 13 de abril, e que deferiu em parte a tutela recursal de urgência postulada na inicial da ação civil pública, não é objeto de impugnação nesta suspensão de segurança.

Passo adiante à análise do pedido de suspensão de segurança.

II.

DA PANDEMIA E A NORMATIVIDADE JURÍDICA: LEGITIMAÇÃO CONCORRENTE DE ESTADOS E MUNICÍPIOS

Estamos vivenciando, no presente momento, uma situação excepcionalíssima ante a emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid-19). Estamos vivendo sob a égide de uma pandemia internacional ocasionada pela infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2 (COVID- 19), com impactos que transcendem a saúde pública e afetam a economia, a cultura e a sociedade como um todo.

Ninguém desconhece o grave momento que atravessa a coletividade, seja no Brasil, seja em diversos outros países.

A Organização Mundial de Saúde, em 30.1.2020, declarou situação de emergência de saúde pública de importância internacional, em decorrência do surto de transmissão do vírus Sars-Cov-2, causador da doença Covid-19 (ou coronavírus). Em 11.3.2020, a OMS reconheceu tratar-se de pandemia.

Está-se diante, portanto, de evento inequivocamente complexo, de alto risco à saúde pública, com relevantes impactos sobre os sistemas de saúde, em todas as esferas de governo (federal, estaduais e municipais) e imprevisíveis consequências econômicas, sociais e humanas. A situação, em razão disso, demanda a adoção de ações coordenadas, conforme as peculiaridades de cada localidade, visando à prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública.

O Ministério da Saúde, em 03 de fevereiro de 2020, editou a Portaria GM/MS n. 188, que declara Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional

(ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV).

Em seguida, é sancionada a Lei nº. 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.

Neste contexto, inúmeras normatizações foram editadas, a nível federal, estadual e municipal, visando à implementação de diversas medidas objetivando reduzir a velocidade de propagação do vírus.

Pois bem. É lição recorrente no Direito Administrativo que os entes da federação exercem suas competências de acordo com a repartição prevista na Constituição da República.

Decidir sobre abertura ou fechamento de um estabelecimento comercial é tema que, a princípio, insere-se na competência do Poder Executivo, por se tratar de interesse local. No dizer de Rolf Stober:

"As condições econômicas gerais são de grande importância ao nível local, segundo as máximas 'pense globalmente, aja localmente' (think global, act local) e 'todo negócio é local' (all business is local). Sob os slogans 'glocalização' (Glokalisierung) e 'comprador global-local' (Glokapreneur), exprime-se a ideia de que, depois da nacionalização e da globalização, são procuradas soluções locais para os problemas globais" (STOBER, Rolf. Direito

Administrativo Econômico Geral. Fundamentos e Princípios. Direito Constitucional Econômico. Lisboa: Universidade Lusíada, 20908, p. 81.)

Disputa judicial de competência entre os entes da federação para agir é algo indesejável e que impede, não é de hoje, o impulsionamento do desenvolvimento do país. E, em tempos de crise, ela retira o foco do que é preciso urgentemente resolver<sup>1</sup>.

Em tempos de crise, há um aumento amazônico na disputa pelo reconhecimento de quem, na estrutura estatal, detém a verdade e a razão para fazer as melhores escolhas. Um debate é permeado pelas melhores intenções: a de encontrar respostas para a redução do sofrimento provocado por esta crise sanitária que atinge a humanidade. No meio de tudo isso, a ciência oferece algumas soluções, caminhos a serem trilhados para a tomada de decisões extremamente complexas que impactam as mais variadas dimensões da vida em sociedade. Nesse contexto que deve ser analisado o controle da discricionariedade administrativa.

Além do entrincheiramento que já lhe é imposto pela legalidade, proporcionalidade, moralidade e eficiência, surge um novo parâmetro de controle da atuação administrativa<sup>2</sup>.

Nesse contexto, a Corte Constitucional, por decisão monocrática do Senhor Ministro Marco Aurélio, datada de 24 de março de 2020, posteriormente ratificada pelo Plenário, em 15 de abril de 2020, nos autos da ADI 6341 MC / DF , reconheceu a legitimação concorrente de Estados e Municípios, em termos de saúde, notadamente no que respeita à adoção de medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional acima citada. Confira-se a respectiva 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.

III.

### DA ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMPO DE PANDEMIA

Em todas as instâncias, ações judiciais proliferam em relação às medidas governamentais de contenção à pandemia. Está na ordem do dia a virtude passiva dos juízes e a humildade judicial de reconhecer, em muitos casos, a ausência de expertise em relação à Covid-19. É tudo novo para a Ciência, quiçá para o Judiciário. Nesse contexto, impõe-se aos juízes atenção para as consequências das suas decisões, recomendando-se prudência redobrada em cenários nos quais os impactos da intervenção judicial são complexos, incalculáveis ou imprevisíveis. Antes de decidirem, devem os juízes ouvir os técnicos, porque uma postura judicial diversa gera decisões passionais que desorganizam o sistema de saúde, gerando decisões trágicas e caridade injusta. (FUX, Luiz. Justiça infectada? A hora da prudência. Publicado no Jornal O GLOBO. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/opiniao/artigo-justica-infectada-hora-da-prudencia-24337119>. Acesso 08 de junho de 2020).

Cumpra destacar que o respeito às diretrizes técnicas busca justamente garantir o princípio da separação de poderes, um dos pilares de sustentação da República. O combate a pandemia e o ônus da política de combate a COVID-19 é do Poder Executivo, lhe competindo as medidas que entende razoáveis para a abertura da economia fluminense e o combate ao novo coronavírus.

É certo - tal como observou o Min. Celso De Mello no exame da ADPF 45/DF (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”.

Estreitamente vinculado ao princípio da força normativa da Constituição, em relação ao qual configura um subprincípio, o cânone hermenêutico da máxima efetividade orienta os aplicadores da Lei Maior para que interpretem suas normas em ordem a lhes otimizar a eficácia, sem alterar o conteúdo.

Nesse sentido, a correta interpretação do princípio da separação dos Poderes, em matéria de políticas públicas, deve ser a de utilizá-lo apenas para limitar a atuação do judiciário quando a administração pública atua dentro dos limites concedidos pela Constituição e pela lei, o que parece ser o caso dos autos.

Em suma, a atuação do Poder Judiciário no controle das políticas públicas não pode se dar de forma indiscriminada, pois isso violaria o princípio da separação dos Poderes.

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

Não cabe ao Poder Judiciário adentrar o mérito das decisões administrativas, mormente no atual momento vivenciado pelo país, não podendo substituir prévias avaliações técnicas do Poder Executivo. O ônus da política de combate a COVID-19 é do Poder Executivo. (Processo 0096134-86.2020.8.19.0001, PLANTÃO NOTURNO DAS 18 HORAS DO DIA 15.05.2020 ÀS 11 HORAS DO DIA 16.05.2020. AGRAVO DE INSTRUMENTO Agravante: MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, Rel. Des. ROGERIO DE OLIVEIRA SOUZA, decisão 15/05/2020).

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

Com efeito, naqueles campos em que, por sua alta complexidade técnica e dinâmica específica, falecem parâmetros objetivos para uma atuação segura do Poder Judiciário, a intensidade do controle deverá ser tendencialmente menor. Nestes casos, a expertise e a experiência dos órgãos e entidades da Administração em determinada matéria poderão ser decisivas na definição da espessura do controle. (...) Tem aqui grande utilidade a chamada análise de capacidades institucionais, como instrumento contrafático que indicará os limites funcionais da atuação dos órgãos administrativos, legislativos e judiciais. (...) A proposta da virada institucional é a de que as estratégias interpretativas

devam levar em consideração a capacidade da instituição responsável pela tomada de decisão.” (BINENBOJM, Gustavo. Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014. p. 241-242.)

Em um Estado Democrático de Direito, a atuação do Poder Judiciário deve respeitar os limites impostos pela Constituição e pelas demais leis do país. Não pode se dar, exclusivamente, pela vontade do julgador, por melhor que seja sua intenção. Julgar não é um ato de vontade, mas de conhecimento. A sociedade precisa de tranquilidade e segurança jurídica. Cumpre ao Poder Judiciário, com serenidade e responsabilidade, se desincumbir desse mister. De fato, e não raro, sob a argumentação de [suposta] proteção aos direitos fundamentais, muitas vezes se escondem objetivos pragmáticos e ideológicos de controle sobre os demais Poderes republicanos, o que afronta diretamente a Constituição. Preocupação com saúde, educação, segurança são deveres do Estado, cujas políticas nacionais estão a cargo do Estado-Administrador (Poder Executivo). Não cabe ao Estado-Juiz (Poder Judiciário) a elaboração de políticas públicas nessas áreas, menos ainda atuar como ordenador de despesas. Assim agindo, assenhora-se de atribuições que, constitucionalmente, não lhe competem. A Separação dos Poderes deve ser respeitada, sendo imperiosa a necessidade de respeitar as escolhas administrativas tomadas pelos órgãos técnicos do Estado, não competindo ao julgador substituir o administrador nas decisões tomadas.

Falece o Poder Judiciário, em campo tão específico e conturbado da ciência, de expertise e capacidade técnica para analisar as nuances das medidas tomadas pelo Executivo, no âmbito estrito e direto de sua atribuição constitucional e legal.

Conforme destacado nos autos, as medidas tomadas foram validadas em fundamentos técnicos, na esfera de atribuição do ente federativo.

Outro ponto a ser analisado, ainda que superficialmente, diz respeito à impossibilidade de se estabelecer uma hierarquização entre as prioridades da atividade administrativa.

Segundo os defensores desta tese, ao Estado brasileiro foi atribuída uma série de obrigações positivas necessárias à efetivação dos direitos fundamentais e sociais, e, por não haver um escalonamento entre elas, não se pode identificar quais as mais prioritárias.

Reconheço que em algumas situações é impossível se estabelecer, num plano abstrato, qual a ordem de prioridades que a atividade administrativa deve tomar. Nesses casos, a identificação pela preferência de atuação estatal deve-se pautar pela escolha democrática de seus representantes eleitos.

A relação dilemática, que se instaura na presente causa, conduz o magistrado a proferir decisão que se projeta no contexto das denominadas “escolhas trágicas” (GUIDO CALABRESI e PHILIP BOBBITT, “Tragic Choices”, 1978, W. W. Norton & Company), que nada mais exprimem senão o estado de tensão dialética entre a necessidade estatal de tornar concretas e reais as ações e atuações no plano da saúde pública, de um lado, e as dificuldades governamentais de viabilizar a retomada das atividades econômicas num momento de pandemia global, de outro.

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

Extremamente pertinentes, a tal propósito, as observações de Andreas Joachim Krell (“Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha”, p. 22-23, 2002, Fabris):

“A constituição confere ao legislador uma margem substancial de autonomia na definição da forma e medida em que o direito social deve ser assegurado, o chamado ‘livre espaço de conformação’ (...). Num sistema político pluralista, as normas constitucionais sobre direitos sociais devem ser abertas para receber diversas concretizações consoante as alternativas periodicamente escolhidas pelo eleitorado. A apreciação dos fatores econômicos para uma tomada de decisão quanto às possibilidades e aos meios de efetivação desses direitos cabe, principalmente, aos governos e parlamentos.

Em princípio, o Poder Judiciário não deve intervir em esfera reservada a outro Poder para substituí-lo em juízos de conveniência e oportunidade, querendo controlar as opções legislativas de organização e prestação, a não ser, excepcionalmente, quando haja uma violação evidente e arbitrária, pelo legislador, da incumbência constitucional. (grifei)

Deve-se ressaltar o caráter excepcional e limitado do intervencionismo judiciário. Como afirma o culto Min. Luis Roberto Barroso:

“(...) a questão do controle das políticas públicas envolve, igualmente, a demarcação do limite adequado entre matéria constitucional e matéria a ser submetida ao processo político majoritário. Por um lado, a Constituição protege os direitos fundamentais e determina a adoção de políticas públicas aptas a realizá-los. Por outro, atribuiu as decisões sobre o investimento de recursos e as opções políticas a serem perseguidas a cada tempo aos Poderes Legislativo e Executivo. Para assegurar a supremacia da Constituição, mas não a hegemonia judicial, a doutrina começa a voltar sua atenção para o

desenvolvimento de parâmetros objetivos de controle de políticas públicas.” (Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito, Revista de Direito da Procuradoria Geral, v. 60, p.175).

Por certo, a decisão judicial em momentos de singular experiência mundial deve se revestir de cautela com o fim de evitar uma invasão no Poder Discricionário da Administração Pública, que, nas palavras do papa do Direito Administrativo, professor, Hely Lopes Meirelles se traduz da seguinte forma: “é o que o Direito concede à Administração, de modo explícito ou implícito, para a prática de atos administrativos com liberdade na escolha de sua conveniência, oportunidade e conteúdo”. (Direito Administrativo Brasileiro. 34ª edição. Ed. Malheiros Editores, 2008, pag. 120).

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

Aliás, em casos tais, a responsabilidade do Estado deve ser analisada à luz da cláusula de reserva do possível e da garantia do mínimo existencial, sem o que há visível comprometimento da ordem social e da promoção do bem comum. E nesse atuar, deve o Poder Executivo, e não o Judiciário, estabelecer uma hierarquia de prioridades, adotando uma matriz gerencial estratégica bem definida para cada segmento social, em benefício da população como um todo.

Dessa forma, dentro de uma ponderação de direitos, princípios e fatos relevantes, não cabe ao Judiciário exercer controle absoluto sobre políticas públicas de combate à COVID-19, notadamente no que pertine ao plano de

retomada das atividades, na medida em que requer planejamento global integrado e interdisciplinar entre diversas autoridades públicas, diante da impossibilidade de sua efetividade de forma isolada.

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

Assim, a admissibilidade da atuação do Judiciário em toda e qualquer questão que envolva ato discricionário configurado na decisão administrativa e política acerca de quais as medidas no combate a COVID-19 devem ser realizadas e tomadas primeiramente, haja vista sua maior densidade de legitimidade democrática, pois que proferida por agente político eleito democraticamente pela soberania popular, violaria a regra basilar do Estado Democrático de Direito e fundamento Republicano do nosso sistema de governo, idealizado séculos passados pelo publicista Montesquieu, e consolidado como cláusula pétrea na Carta Magna: o princípio da separação dos poderes (ex vi: art. 60, § 4º, III c/c art. 2º da CF).

As circunstâncias da demanda intentada e a análise da conjuntura e dos fatos que permeiam a situação concreta possibilitam a realização da ponderação dos interesses em rota de colisão para determinar a aplicação, no caso concreto, de um dos princípios colidentes<sup>3</sup>.

Para que se possa garantir a convivência harmônica dos princípios, ambos devem ceder em determinada intensidade, de acordo com as limitações jurídicas e fáticas do caso concreto. Em determinados casos, um princípio ingressará mais na esfera de atuação do outro, sem que, no entanto, a amplitude de abrangência de um aniquile a existência do seu “concorrente”. O

mínimo essencial do princípio não é passível de restrição por outro princípio, pois não há hierarquia constitucional entre eles.

Tal limitação de restrição do alcance dos princípios fundamenta-se pela sua própria composição estrutural, pois estes se constituem de um núcleo mínimo essencial e de várias camadas ou gradientes sucessivos, de menor intensidade. Quanto mais afastado de seu núcleo, maior a possibilidade de restrição a ser imposta ao princípio e, de forma inversa, quanto mais próximo de seu núcleo essencial, mais difícil se torna sua ponderação<sup>4</sup>.

Nas palavras de Alexy “quanto mais intensa se revelar a intervenção em um dado direito fundamental, maiores hão de se revelar os fundamentos justificadores dessa intervenção”<sup>5</sup>. É como se, na nomenclatura de Dworkin, o núcleo essencial do princípio tivesse dimensão de peso absoluta, que vai se reduzindo, sucessivamente, em direção às suas bordas<sup>6</sup>.

Assim, no caso dos autos, levando em consideração o contexto da dificuldade contramajoritária, não cabe ao Poder Judiciário suprimir o jogo político nem a prevalência da vontade majoritária quando legitimamente manifestada. Há de se respeitar a reserva de conformação político-administrativa, imune, a princípio, à revisão judicial, excepcionada somente quando patente e comprovada a ilegalidade e imoralidade do atuar estatal, o que deve ser analisado em ampla cognição e com possibilidade plena de contraditório, não em sede de juízo de prelibação.

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

No caso, identifica-se o respaldo técnico necessário na decisão tomada pelo Município, conforme se pode observar nos documentos acostados aos autos, sendo certo que os dados técnicos e a evolução da própria ciência têm produzido diariamente elementos e revisão das diretrizes, inclusive mundiais, para o combate à pandemia.

IV.

#### DAS PREMISSAS ELEMENTARES ASSENTADAS EM RECENTES DECISÕES DO STF

A crise recém-instaurada pela pandemia mundial, fruto de uma expansão avassaladora da covid-19, desafia dia a dia não só os Poderes Executivo e Legislativo, mas também, e cada vez mais, o Judiciário.

Além de convidados a promover adaptações estruturais de emergência que deem conta da nova realidade, Tribunais brasileiros têm sido conclamados, diuturnamente, a responder anseios sociais os mais diversos, frequentemente de envergadura nobre. Soa mesmo natural que, num país marcado pelo ceticismo popular quanto ao funcionamento das instituições públicas, o Judiciário seja lembrado na sua função de última trincheira da sociedade.

Nessa perspectiva, têm-se avolumado nos bancos de distribuição de processos não apenas demandas individuais múltiplas, mas também variadas pretensões de natureza coletiva, de toda sorte, protocoladas pelos quatro cantos do país. Órgãos e entidades legitimados clamam dos julgadores decisões sobre temas

sensíveis, de impacto muitas vezes colossal para a população e hábeis a interferir em setores importantes da vida coletiva.

Muito embora nos encontremos ainda no início de um desafio que se perde de vista no horizonte, o Supremo Tribunal Federal já começa a delinear uma linha de raciocínio clara e bem estabelecida para o cenário de judicialização da crise.

Em meio às decisões tomadas recentemente, são pelo menos quatro os julgados monocráticos em que a Corte Suprema, avaliando pedidos de urgência, destacou a importância de se respeitar a sinergia entre as instituições e os espaços de competência dos três Poderes.

Esses julgados trazem balizas importantes para o enfrentamento da questão que se coloca no presente requerimento<sup>7</sup>.

Em uma palavra, pois, é possível dizer que todas as recentes decisões monocráticas da Corte parecem assumir duas premissas elementares: (i) a vocação específica para lidar com políticas públicas, principalmente nos tempos atuais, tão incomuns, é do Executivo; e, (ii) por mais bem-intencionadas que se revelem as pretensões manejadas nesse cenário, cabe ao Poder Judiciário agir com parcimônia, sob a lembrança do desenho constitucional e adstrito à observância dos critérios de distribuição de competência que compõem o sistema.

Respeitar esses critérios não traduz, de maneira alguma, descompromisso do Judiciário quanto à efetivação de direitos sociais. Espelha, na verdade,

providência necessária à manutenção de uma ordem que, se abalada, tornaria muito mais penoso o já árduo processo de superação da crise.

As incertezas são grandes e densas, mas devemos caminhar na crise de modo seguro e respeitando os princípios basilares da Constituição, dentre eles a separação dos poderes. O momento é de temperança, bom senso, prudência e cautela.

V.

## DO CONSEQUENCIALISMO INTRODUZIDO PELA LINDB

Não é de hoje que os argumentos consequencialistas vêm gerando debate, principalmente entre aqueles que atuam no contencioso.

A discussão ganhou especial relevo na medida em que avança no mundo o estudo do Law and Economics<sup>8</sup>, demandando, dos operadores do Direito, análise dos efeitos práticos das decisões para as partes, em especial nos casos em que há grande repercussão econômica. Em outras palavras, as consequências das decisões, sejam judiciais ou administrativas, devem ser levadas em consideração no momento de decidir e argumentar.

No Brasil, o consequencialismo foi introduzido no ordenamento com a publicação da Lei nº. 13.655/15, que alterou a Lei de Introdução às Normas do

Direito Brasileiro (LINDB) para trazer “segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público”.

Nesse contexto, foi incluído o artigo 20, que dispõe que “nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão”. Na íntegra:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas”.

Extrai-se, do dispositivo acima, que é preciso, com base em dados trazidos ao processo decisório, analisar problemas, opções e consequências reais. Afinal, as decisões estatais de qualquer seara produzem efeitos práticos no mundo e não apenas no plano das ideias.

Fato é que o dispositivo acrescenta novo elemento a ser observado nos julgamentos, impondo aos juízes observar eventuais impactos práticos e econômicos em suas decisões, com intuito de trazer maior segurança jurídica ao sistema legal.

Ao que parece, o objetivo da normatização acima é justamente o de inibir o afastamento de normas jurídicas pelos órgãos julgadores — administrativos ou judiciais —, proporcionando maior segurança jurídica e preservando as decisões legislativas em detrimento daquelas judiciais meramente principiológicas, sem se atentar às suas consequências.

Em decisão proferida na MC 5.257, o Ministro Toffoli, ao determinar a suspensão de decisão proferida que havia garantido a permanência de empresas no regime tributário da Lei nº. 12.546/11 (CPRB) durante o ano de 2018, fundamentou-se essencialmente em argumentos consequencialistas relativos aos danos aos cofres públicos que a liminar geraria, conforme se observa do seguinte trecho:

“A execução imediata da decisão judicial ora combatida impacta direito de interesse coletivo relacionado à ordem e à economia públicas, pois implica alteração da programação orçamentária da União Federal (...).

Isso porque, além da redução da arrecadação de contribuição de empresas à Seguridade Social (correspondente à renúncia fiscal decorrente da modificação da base de cálculo da contribuição previdenciária a cargo da empresa), a decisão no AI (...) produz efeitos imediatos nas contas públicas, tendo em vista o dever legal da União de “[compensar] o Fundo do Regime Geral de Previdência Social, de que trata o art. 68 da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, no valor correspondente à estimativa de renúncia previdenciária decorrente da desoneração”.

(...)

Ademais, a decisão objeto do presente pedido de contracautela foi proferida em sede de mandado de segurança coletivo, circunstância que, somada ao risco de efeito multiplicador (...), constitui fundamento suficiente a revelar a grave repercussão sobre a ordem e a economia públicas e justificar o deferimento da liminar pleiteada.”

Apesar de não mencionar expressamente o artigo 20 da LINDB, a decisão proferida parece ter se orientado nas mesmas razões que motivaram a edição da aludida norma, ao privilegiar uma análise econômica e fiscal em detrimento de uma análise puramente jurídica, invocando princípios como boa-fé e previsibilidade.

Extrai-se da decisão a argumentação consequencialista de efeitos práticos (em tese alinhada ao comando do artigo 20 da LINDB) realizada pelo Ministro, que em momento algum enfrentou a questão central debatida no processo.

Neste contexto, conclui-se que é dever dos juízes observar eventuais impactos práticos e econômicos em suas decisões, com o intuito de trazer maior segurança jurídica ao sistema legal, sobretudo diante de um momento de crise sem precedentes para a humanidade que ora se está vivenciando.

Em sendo assim, ainda que se entendesse que a decisão ora objeto de impugnação não adentra o mérito de decisões administrativas, fato é que suas consequências geram risco de grave lesão à ordem pública, econômica e jurídica da Administração do Município, o que, por si só, autoriza a suspensão dos seus efeitos, como iremos analisar no próximo tópico. Todavia, não é só.

Determinadas questões, inseridas em limites técnicos, devem estar fora do âmbito de avaliação do Judiciário, como constatado pela doutrina Chenery<sup>9</sup>, norte-americana, que reconhece a falta de expertise da jurisdição nessas hipóteses, conforme assentado pelo Superior Tribunal de Justiça:

“Eventual intento político da medida não poderia ensejar a invalidação dos critérios tarifários adotados, tout court. Conforme leciona Richard A. Posner, o Poder Judiciário esbarra na dificuldade de concluir se um ato administrativo cuja motivação alegadamente política seria concretizado, ou não, caso o órgão público tivesse se valido tão somente de metodologia técnica. De qualquer forma, essa discussão seria inócua, pois, segundo a doutrina Chenery - a qual reconheceu o caráter político da atuação da Administração Pública dos Estados Unidos da América -, as cortes judiciais estão impedidas de adotarem fundamentos diversos daqueles que o Poder Executivo abraçaria, notadamente nas questões técnicas e complexas, em que os tribunais não têm a expertise para concluir se os critérios adotados pela Administração são corretos (Economic Analysis of Law. Fifth Edition. New York: Aspen Law and Business, 1996, p. 671). Portanto, as escolhas políticas dos órgãos governamentais, desde que não sejam revestidas de reconhecida ilegalidade, não podem ser invalidadas pelo Poder Judiciário. (AgInt no AgInt na SLS 2.240/SP, Rel. Ministra Laurita Vaz, Corte Especial, julgado em 07/06/2017).” Destaque nosso.

Proximamente, tem-se o empecilho da reserva de consistência, evitando que magistrados, sem formação científica específica, determinem soluções em matérias estranhas ao seu conhecimento (fuzzyismo).

A devida atenção ao consequencialismo exigido pela LINDB não foi negligenciada pela Administração – ao menos em juízo sumário -, uma vez que houve apresentação de estudos científicos, como exigido pela Lei nº.13.979/20 (art. 2º, §1º). Note-se, nesse ponto, que o Judiciário apenas deveria intervir caso existente flagrante ilegalidade, o que, no caso em tela, passa ao largo, em razão do atendimento das diretrizes da norma geral federal, ao menos em juízo de cognição sumária e rarefeita própria das tutelas de urgência e evidência.

Nem por isso se ignora o grau de insegurança científica acerca do (ainda novo) Coronavírus. Salta aos olhos a ausência de conclusões precisas. A título de exemplo, veja-se o noticiado acerca dos infectados que não apresentam sintomas (assintomáticos): outrora, tidos como o grande motor de

disseminação do vírus; hoje, sem relevante capacidade de transmissão<sup>10</sup>. Por certo, não será o Judiciário a resolver a questão médica e epidemiológica, soando prudente o respeito à prolongada análise realizada pelos administradores locais, salvo se, reiterar-se, houver notória ilegalidade, o que não restou comprovado no caso em análise, ao menos nesse juízo de cognição sumário. A ponderação mais precisa e a visão global de tal espécie de conflito de interesses está no leque vocacional executivo.

VI.

## DA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA

O direito do ente público de alcançar a suspensão, diante da sua natureza excepcional de contracautela<sup>11</sup>, se subordina a requisitos essenciais expressamente previstos no art. 4º da Lei nº. 8.437/92 e no art. 15 da Lei nº. 12.016/09.

A Suspensão de Segurança é um instituto oferecido ao Poder Público na defesa do interesse coletivo. Consiste em um meio de suspender decisão judicial, nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, no caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública.

O pedido de suspensão não tem natureza de recurso. Nele não se pede nem a reforma, nem a anulação do ato judicial. Pede-se, simplesmente, a suspensão da sua execução. Assim, pode ocorrer que, da decisão que antecipa tutela, a entidade pública formule, concomitantemente, agravo de instrumento e pedido de suspensão. Nada impede que assim proceda, já que se trata de medidas com diferente natureza e com fundamentos também autônomos. Em tal caso, a

decisão do Presidente, deferindo a suspensão, terá eficácia até o julgamento do recurso ou mesmo após ele, se não ultrapassado o juízo de admissibilidade.

Assim, para se obter o direito à suspensão dos efeitos da antecipação da tutela, da liminar ou da sentença, é necessário que o ato propicie grave lesão à ordem, saúde, segurança e economia públicas, sendo defeso à Presidência do Tribunal de Justiça analisar o mérito da controvérsia que, como cediço, deverá ser apreciado em razão de interposição de recurso próprio.

Marcelo Abelha, ao tratar dos limites objetivos do incidente nos ensina que "o objeto de julgamento desse incidente é a verificação se há o risco potencial de grave lesão entre a decisão proferida e os interesses públicos tutelados pelo incidente."<sup>12</sup> (grifo nosso).

O STF tem se inclinado em admitir como requisitos necessários para a concessão do pedido de suspensão o perigo na demora (*periculum in mora*), constituído este pela grave lesão a um dos quatro requisitos expressos no art. 4º da Lei nº 4.348/64, somados à plausibilidade da tese do requerente (STF – AGSS 846-DF, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, julgado em 29.06.96 – in INFORMATIVO 33; SS 1.740-BA, Rel. Min. CARLOS VELLOSO – in D.J. de 27.03.00).

Desta forma, a jurisprudência entende que um mínimo de deliberação indispensável à verificação da existência do *fumus boni iuris* não implica em prejulgamento do mérito da lide, sendo, portanto, plenamente cabível (cf. AgRg 1.404/DF. Min. Edson Vidigal. STJ. DJU I 06.12.04, p. 177 e AgRg 2.295/SP, Rel. Min. Maurício Corrêa, STF. DJU 14.05.04, p. 32).

Nesse contexto a possibilidade de intervenção que a Lei nº. 8.437/92 outorga à Presidência dos Tribunais, por meio da suspensão de liminares deferidas contra atos do Poder Público, tem caráter excepcional, somente se justificando nas hipóteses nela explicitadas, ou seja, para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas e nos casos de manifesto interesse público ou ilegitimidade, consoante a dicção do seu artigo 4º.

É fato público e notório que o mundo enfrenta uma pandemia de proporções inéditas, que tem levado a milhares de infectados e de mortos, ao fechamento de fronteiras, à decretação de medidas de quarentena, de isolamento social, ao colapso dos mais estruturados sistemas de saúde das nações mais desenvolvidas e preparadas para enfrentar um quadro dessa ordem. A situação é gravíssima e não há qualquer dúvida de que a infecção por COVID-19 representa uma ameaça à saúde e à vida da população.

A pandemia acabou por levar as autoridades públicas a concretizar medidas altamente restritivas de desenvolvimento de atividades econômicas, com o escopo de garantir a diminuição drástica de circulação das pessoas e dos contatos sociais, e ocasionando, por conseguinte, redução ou corte total na renda de muitos trabalhadores no Brasil e no mundo, em razão de demissões e diminuições na jornada de funcionários em empresas, ou pela impossibilidade de que autônomos e informais exerçam seu trabalho em meio à pandemia. Muitos comércios também fecharam as portas e donos de pequenos negócios enfrentam queda no faturamento.

A excepcionalidade da situação gerou a retração da produção e, conseqüentemente, o comprometimento da renda do trabalhador, pois grande parte das empresas não tem mais faturamento e outras, diante das suas especificidades, como as de lazer e turismo, encontram-se paralisadas.

A pandemia do coronavírus, por certo, agravou significativamente a crise financeira do Estado do Rio de Janeiro e dos municípios nele inseridos. Haverá uma forte redução da arrecadação do governo. O impacto social na vida das pessoas é incomensurável: quanto mais tempo as atividades comerciais e de serviço permanecerem fechadas, maior será o desemprego, a fome, a desigualdade etc.

Por outro lado, o Direito Administrativo atual reflete necessariamente o caráter democrático do exercício do poder, diante de um cenário político de alta complexidade, pois vivemos na sociedade do conhecimento, da transparência e visibilidade dos fatos. Administrar, por seu turno, é um processo permanente de escolhas.

A função administrativa é concretizar a decisão política de poderes. A evolução do atual Direito Administrativo impôs uma reconfiguração ao conceito de função administrativa, na medida em que as decisões políticas não são mais inteiramente livres.

Já não se concebe mais a velha máxima da conveniência e oportunidade da Administração. A sociedade atual impõe que as escolhas sejam tomadas em seu proveito, em atenção às necessidades da coletividade, necessidades estas já definidas, no próprio corpo da Constituição, no capítulo dos direitos e garantias fundamentais e direitos sociais.

Em conformidade com o moderno Direito Administrativo, está o Administrador vinculado às escolhas primárias contidas no corpo da Constituição Federal, não mais subsistindo o campo ilimitado da discricionariedade para a escolha das políticas pública a serem efetivadas.

Ao conferir interpretação ao princípio da separação dos Poderes em consonância com a Constituição de 1988, entendeu a Corte Suprema nos autos da ADPF-45 que:

"É certo 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 implementar políticas públicas, pois nesse domínio, o encargo reside, primeiramente, nos Poderes Legislativo e Executivo. Tal incumbência no entanto, embora em bases excepcionas, poderá atribuir-se ao Poder Judiciário, se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, ainda que derivados de cláusulas revestidas de conteúdo programático." (STF. ADPF – 45 MC/DF. Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 29.4.2004, DJ 4.5.2004.)

Nesse sentido, a correta interpretação do princípio da separação dos Poderes, em matéria de políticas públicas, deve ser a de utilizá-lo apenas para limitar a atuação do judiciário quando a administração pública atua dentro dos limites concedidos pelo sistema jurídico.

O sistema jurídico deve ser analisado a partir da premissa de que todos os seus postulados estão em harmonia, sob pena de quebrar a lógica intrínseca do próprio sistema. Diante de um ordenamento jurídico que consagra o princípio da separação dos Poderes, e também impõe ao Poder Público a prática de atividades positivas destinadas a efetivar os direitos sociais, a melhor interpretação é aquela que se coaduna com os dois postulados.

Portanto, a atuação do Poder Judiciário no controle das políticas públicas não se pode dar de forma indiscriminada, pois isso violaria o princípio da separação dos Poderes. No entanto, quando a Administração Pública, de maneira clara e indubitável, viola direitos fundamentais por meio da execução ou falta injustificada de programas de governo, a interferência do Poder Judiciário é legítima e serve como instrumento para restabelecer a integridade da ordem jurídica violada.

Lastreado em informações técnicas<sup>13</sup>, o Estado do Rio de Janeiro efetuou mudanças na política rígida de isolamento social, buscando conciliar, de um lado, a necessidade de permanência de duras medidas de combate à pandemia com a igual necessidade de que a atividade econômica estadual volte a funcionar – com os devidos cuidados, por óbvio -, de modo a permitir a geração de recursos econômicos a serem utilizados nessa árdua missão, levando à edição do Decreto Estadual n.º 47.112, de 05 de junho de 2020.

O Município de Armação dos Búzios, por sua vez, atualizou seu plano de contingência, apresentando uma estrutura estratégica e operativa que ajudará a controlar as eventuais situações de emergências, minimizando as suas consequências negativas dentro do cenário pandêmico do Novo Coronavírus (COVID-19), tanto que, conforme notícia publicada no jornal O Globo no dia 16/06/2020, nenhum novo caso foi verificado no município nos últimos sete dias, sendo que, até o presente momento, houve quatro óbitos confirmados em razão da doença.

As medidas de enfrentamento por ele adotadas, por conseguinte, têm se mostrado efetivas, sendo pioneiro na adoção de diversas restrições aos direitos individuais de seus munícipes dentre elas: restrição de circulação; três barreiras sanitárias nos limites do Município; uso massivo de máscaras; proibição de abertura no comércio; regulamentação dos transportes.

Nesse diapasão, deve-se prestigiar a solução técnica e objetiva, tomada pelo Poder Executivo, sendo certo que o controle da discricionariedade tem que estar amparado em base em dados estatísticos e técnicos, sendo possível apenas e tão somente quando se mostrar lesiva a toda população, o que não se identifica nos autos<sup>14</sup>.

Apesar do cenário pandêmico reconhecido pela OMS, diversos países pelo mundo têm adotado de maneira responsável planos de reabertura e desconfinamento com resultados satisfatórios, através de transição lenta e controlada para uma nova normalidade que permita conjugar a proteção à saúde e a retomada das atividades cotidianas. Nessa esteira, o Poder Executivo estadual optou por adotar medidas graduais de redução do isolamento, sem prejuízo da possibilidade de revisão das medidas de flexibilização, caso tal situação se mostre necessária, a teor do art. 15 do Decreto Estadual n.º 47.112, de 05 de junho de 2020:

“Art. 15 - A Secretaria Estadual de Saúde realizará o monitoramento da taxa de incidência da COVID-19 para reanálise, podendo suprimir ou aumentar as restrições previstas no presente decreto.”

A decisão aqui em análise acaba por esbarrar no mérito do ato administrativo, pois, uma vez estabelecidas escolhas públicas consentâneas com as políticas originárias estabelecidas na Constituição da República e as políticas secundárias estabelecidas pela legislação infraconstitucional, não lhes cabe pretender a prevalência das diretrizes por ele adotadas, vez que importará em violação ao princípio da razoabilidade a orientar o ativismo judicial.

A tutela constitucional e infraconstitucional do direito não é suficiente para que se admita a utilização de ação civil pública como instrumento apto a implicar, pela via judicial, verdadeiro direcionamento da atividade discricionária do Administrador quanto ao melhor emprego das ações públicas e à ordem das prioridades a serem atendidas, devendo-se resguardar, no ponto, a autonomia e a independência do Poder Executivo.

Conforme preconizava Hely Lopes Meirelles:

“só o administrador, em contato com a realidade, está em condições de bem apreciar os motivos ocorrentes de oportunidade e conveniência da prática de certos atos, que seria impossível ao legislador, dispondo na regra jurídica – lei – de maneira geral e abstrata, prover com justiça e acerto. Só os órgãos executivos é que estão, em muitos casos, em condições de sentir e decidir administrativamente o que convém e o que não convém ao interesse coletivo. Em tal hipótese, executa a lei vinculadamente, quanto aos elementos que ela discrimina, e discricionariamente, quanto aos aspectos em que ela admite opção. (...) O que o Judiciário não pode é, no ato discricionário, substituir o discricionarismo do administrador pelo do juiz.” (ob. cit. p. 116)

Como se vê, não pode o Poder Judiciário, apreciando ação civil pública, imiscuindo-se no mérito administrativo, substituir a Administração em sua atividade precípua, proferindo determinações que dela são privativas, no âmbito da discricionariedade assegurada ao Poder Executivo.

Não se olvida que limitações ao agir da Administração existem e são estabelecidas no ordenamento jurídico, e de há muito já se superou a ideia de que os atos administrativos discricionários estariam à margem de qualquer controle jurisdicional. Entrementes, não havendo violação a qualquer norma ou princípio, não há como se interferir nas decisões administrativas tomadas,

porque essa é uma questão que mais passa por decisões de cunho político do que pela legalidade propriamente dita.

Com efeito, de acordo com Oswaldo Luiz Palu<sup>15</sup>, os atos de governo são aqueles pelos quais “os exercentes da função governativa imprimem fins à gestão pública, em face dos fins do Estado, as opções de políticas públicas e orçamentárias e a direção geral da política estatal”. E, reportando-se a Gomes Canotilho, defende que tais atos se submetem ao chamado “controle de conformidade”, mais amplo que o controle de mera legalidade, exigindo-se a “conformidade intrínseca e formal de todos os atos dos poderes públicos” à Constituição Federal. E, mais adiante<sup>16</sup>, assinala que:

“Evidentemente que o controle dos atos executivos não implica que o juiz substitua o administrador e seus critérios, mas em verificar se, no exercício de sua liberdade de opção o administrador, o agente público observou ou não os limites traçados pelo Direito, sendo que, observado tal limite, a decisão revela-se razoável e justificada em fatos verdadeiros. Tal aferição remete a um duplo teste. Primeiramente, o tribunal deve verificar, como ensina García de Enterría:

- a) se a realidade dos fatos foi respeitada pelo administrador ou não, vez que para aferir os fatos não há discricionariedade, e se a decisão foi tomada com fundamento nos pressupostos de fato declarados (aferição de sua racionalidade);
- b) se a decisão não for incoerente, arbitrária ou ineficaz (aferição da sua razoabilidade);
- c) se a omissão é justificável sob o ponto de vista dos fatos determinantes e do “dever-poder” de agir da administração; se havia óbices orçamentários ou fáticos razoáveis e comprovados a qualquer solução.”

Não pode o Poder Judiciário assumir a prerrogativa própria do Poder Executivo de escolher o modus de executar sua função. Como ensina Jorge Miranda,<sup>17</sup> “há um conteúdo essencial também das tarefas e das incumbências que o intérprete deve desvendar e o aplicador da Constituição preservar. Para, além disso, é o contraditório político – marcado por legítimas opções em contraste e por conjunturas variáveis – que imprime os ritmos, os graus e os modos de realização”.

E essa é, justamente, a função de governo, exercida, no sistema presidencialista de governo, pelo Poder Executivo, nos limites traçados pela lei. Como leciona Jorge Miranda<sup>18</sup>, o interesse público é causa dos atos da função administrativa, enquanto a causa dos atos da função jurisdicional é o cumprimento das normas jurídicas.

Por conseguinte, não é dado ao Poder Judiciário se imiscuir na atividade típica do administrador. São atos típicos de governo, que passam por critérios de cunho político e pelo crivo discricionário, campo que, em princípio, não comporta a ingerência do Judiciário, ressalvadas as situações onde configurada inconstitucionalidade, ilegalidade ou violação de princípios, o que não é o caso dos autos.

Pelos motivos acima elencados, é possível vislumbrar-se um *fumus boni iuris* específico, consistente na plausibilidade das alegações daquele que pleiteia a suspensão, havendo também, na esteira do entendimento atual do Supremo Tribunal Federal, a plausibilidade mínima de provimento do recurso contra a liminar ou a sentença, consistindo o *periculum in mora* na iminência da lesão a acarretar dano irreparável enquanto se aguarda o provimento definitivo.

Com efeito, a decisão questionada afeta o plano de retomada da economia local, e, como corolário, as previsões de arrecadação de tributos, dificultando a

realização dos compromissos orçamentários e financeiros, inclusive para pagamento de pessoal, causando prejuízos consideráveis a toda sociedade buziana, com sério gravame à economia e à ordem pública administrativa.

Ademais, não se pode, em curtíssimo espaço de tempo, determinar ao Município o cumprimento de inúmeras obrigações (dentre as quais a contratação emergencial de profissionais da saúde, a realização de uma quantidade enorme de testes em milhares de pessoas, a ampliação de leitos, a utilização de hotéis para isolamento dos infectados às expensas do Município), sem que haja respaldo na lei orçamentária e sem ao menos saber se há disponibilidade financeira para a realização das vultosas despesas impostas pela decisão.

Como corolário, em virtude da supressão dessa receita, seria necessário o contingenciamento de recursos de outras áreas, com o potencial desequilíbrio das finanças municipais. Sobre o tema faço alusão, pela pertinência, às seguintes decisões da Presidência do Supremo Tribunal Federal: SS 2929, Rel. Ellen Gracie, DJ 02.08.2007; SS 3473, Rel. Ellen Gracie, DJ 01.02.2008.

Configurados o manifesto interesse público e a grave lesão à ordem e à economia públicas que a decisão judicial impugnada está a causar, há de ser deferido o pedido de suspensão, com fundamento no artigo 4º da Lei nº. 8.437/92.

O caso dos autos denota existir situação que revela grave lesão à ordem pública e econômica, tendo em vista o risco que acarreta para a segurança da população e o reflexo nas finanças e economias públicas.

Nesse sentido, restou demonstrado nos autos a alegada violação à ordem pública, assim como das finanças públicas. Nesse ponto, importante frisar que a orientação jurisprudencial do STF consolidou-se no leading case relatado pelo Min. NÉRI DA SILVEIRA, quando na Presidência do antigo TFR, segundo o qual no conceito de ordem pública se compreende a ordem administrativa em geral, ou seja, a normal execução do serviço público, o regular andamento das obras públicas, o devido exercício das funções da Administração pelas autoridades constituídas. Confira:

“Quando na Lei n° 4.348/64, art. 4º, se faz menção a ameaça de lesão à ordem, tenho entendido que não se compreende, aí, apenas, a ordem pública, enquanto esta se dimensiona em termos de segurança interna, porque explicitamente de lesão à segurança, por igual, cogita o art. 4º da lei n° 4.348/64. Se a liminar pode constituir ameaça de grave lesão à ordem estabelecida para a ação da Administração Pública, por força da lei, nas suas múltiplas manifestações, cabe ser suspensa sua eficácia pelo Presidente do Tribunal. Não pode, em verdade, o juiz decidir contra a lei. Se esta prevê determinada forma para a prática do ato administrativo, não há o juiz, contra a disposição normativa, de coarctar a ação do Poder Executivo, sem causa legítima. Fazendo-o, atenta contra a ordem estabelecida, em lei, para os atos da Administração.” (TFR – Suspensão Segurança 4.405-SP, in D.J. de 7.12.79)19

Conclui-se, portanto, que o cumprimento da liminar pode causar, grave lesão à ordem pública e administrativa, com o comprometimento das finanças públicas do Município.

Ressalte-se que não está a Presidência antecipando entendimento a ser adotado no julgamento do recurso que porventura venha a ser interposto, nem emitindo juízo de valor a respeito da solução encontrada para o conflito. Os contornos da medida já foram delineados nas linhas acima. O que se pretende nesta via é tão somente evitar riscos de lesão à saúde e à ordem pública, o que restou demonstrado.

Ante o exposto, DEFIRO o pedido, com fundamento no artigo 4º da Lei nº 8.437/92, para determinar a suspensão dos efeitos das duas decisões proferidas pelo Juízo da 2ª Vara Cível da Comarca de Armação dos Búzios, indicadas às fls. 608/610 e fls. 2383/2401 dos autos do processo de nº 0000838-97.2020.8.19.0078, e cujos dispositivos estão transcritos 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.

Intimem-se os interessados, servindo esta decisão como mandado judicial, e dê-se ciência à Procuradoria Geral de Justiça.

Rio de Janeiro, 17 de junho de 2020.

Desembargador CLAUDIO DE MELLO TAVARES  
Presidente do Tribunal de Justiça