

**MEDIDA CAUTELAR NA SUSPENSÃO DE TUTELA PROVISÓRIA 824 RIO DE JANEIRO**

**REGISTRADO** : **MINISTRO PRESIDENTE**  
**REQTE.(S)** : **MUNICIPIO DE RIO DE JANEIRO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**  
**REQDO.(A/S)** : **RELATORA DO AI Nº 0069278-54.2021.8.19.0000 DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO**  
**ADV.(A/S)** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**  
**INTDO.(A/S)** : **CLUBE MILITAR**  
**INTDO.(A/S)** : **CLUBE NAVAL**  
**ADV.(A/S)** : **VALENTIM THEOPHILO DOS SANTOS FILHO**

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

**DECISÃO:** Trata-se de pedido de suspensão de tutela provisória ajuizada pelo Município do Rio de Janeiro contra decisão monocrática concessiva de tutela provisória recursal, proferida por desembargadora

**STP 824 MC / RJ**

do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro nos autos do Agravo de Instrumento nº 0069278-54.2021.8.19.0000, em virtude da qual foi determinada a sustação dos efeitos de decreto municipal em relação às associações esportivas autoras de ação ordinária na origem.

Narra o Município autor ter o Prefeito Municipal editado o Decreto Municipal nº 49.335, de 26 de agosto de 2021, que prevê, como medida sanitária de caráter excepcional, a obrigatoriedade de comprovação da vacinação contra COVID-19 para o acesso e a permanência em determinados estabelecimentos e locais de uso coletivo, entre os quais os clubes sociais localizados no território municipal. Relata terem os Clubes Militar e Naval ajuizado ação ordinária na origem, com vistas à não obrigatoriedade de observância da medida restritiva mencionada, ao fundamento de que o ato administrativo impugnado violaria o princípio da igualdade por impor a exigência a rol limitado de estabelecimentos, deixando de fora outros com *“grande potencial de gerar aglomerações”*. Informa ter o juízo de origem indeferido tutela provisória de urgência requerida, a qual, todavia, foi obtida em sede de agravo de instrumento interposto pelas associações autoras.

Sustenta que a decisão em tela acarreta grave lesão à ordem e à saúde pública. Alega que os clubes autores são *“tradicionais estabelecimentos sociais e desportivos da Cidade, com milhares de associados e frequentadores”*, razão pela qual a suspensão da obrigatoriedade de comprovação de vacinação contra a Covid-19 tem o condão de alterar *“medida de polícia da Administração Municipal e a política pública sanitária e de controle epidemiológico”*, interferindo, *“de forma excessiva e desproporcional, no exercício de competências que são próprias do Poder Executivo”*. Argumenta que a decisão cuja suspensão se requer põe em risco o planejamento das autoridades epidemiológicas municipais e a própria estratégia de combate ao vírus traçada pela Secretaria Municipal de Saúde.

Defende que o Plenário deste Supremo Tribunal Federal já declarou a competência concorrente da União, Estados e Municípios para a adoção de medidas sanitárias relacionadas ao combate à pandemia e que a

**STP 824 MC / RJ**

medida impugnada na origem encontraria fundamento na Lei Federal nº 13.979/20. Aduz que o decreto municipal impugnado prevê a necessidade de comprovação de vacinação em conformidade com o calendário adotado pela Secretaria Municipal de Saúde, “*observando, portanto, a oferta gratuita das doses conforme a faixa etária*”, e que, de acordo com boletim epidemiológico recente, 82,7% da população do Município já recebeu ao menos uma dose da vacina, o que corresponderia a 99,8% da população maior de 18 anos. Sustenta que a exigência em tela seria necessária, porquanto passível de mais eficiente fiscalização do que outras, tais quais o uso de máscara e de álcool em gel, além de ser eficiente para minorar ou evitar a contaminação por Covid-19, na medida em que as pessoas vacinadas teriam chance exponencialmente menor de contrair e transmitir o vírus. Alega, por fim, não haver no caso violação ao princípio da isonomia, pois os estabelecimentos e locais de uso coletivo indicados no § 2º do Artigo 1º do Decreto Municipal nº 49.335/2021 são espaços dedicados ao lazer, ao passo que nos estabelecimentos não tem contemplados pela restrição seriam exercidas atividades essenciais, como alimentação (supermercados, restaurantes), saúde (farmácias, hospitais, clínicas) e educação (escolas e faculdades).

Requer, por estes fundamentos, a suspensão liminar da decisão impugnada e, após regular trâmite, a confirmação da liminar, a fim de que a tutela de urgência recursal proferida no âmbito do Agravo de Instrumento nº 0069278-54.2021.8.19.0000 reste suspensa até o trânsito em julgado da ação principal.

É o relatório. **DECIDO.**

*Ab initio*, consigno que legislação prevê o incidente de contracautela como meio processual autônomo de impugnação de decisões judiciais, franqueado ao Ministério Público ou à pessoa jurídica de direito público interessada, nas causas movidas contra o Poder Público ou seus agentes, exclusivamente quando se verifique risco de grave lesão à ordem, à saúde, segurança e à economia públicas no cumprimento da decisão

**STP 824 MC / RJ**

impugnada (art. 4º, *caput*, da Lei 8.437/1992; art. 15, *caput*, da Lei 12.016/2009 e art. 297 do RISTF).

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

*“Suspensão de segurança: natureza cautelar e pressuposto de viabilidade do recurso cabível contra a decisão concessiva da ordem. A suspensão de segurança, concedida liminar ou definitivamente, é contracautela que visa à salvaguarda da eficácia pleno do recurso que contra ela se possa manifestar, quando a execução imediata da decisão, posto que provisória, sujeita a riscos graves de lesão interesses públicos privilegiados - a ordem, a saúde, a segurança e a economia pública: sendo medida cautelar, não há regra nem princípio segundo os quais a suspensão da segurança devesse dispensar o pressuposto do fumus boni juris que, no particular, se substantiva na probabilidade de que, mediante o futuro provimento do recurso, venha a prevalecer a resistência oposta pela entidade estatal à pretensão do impetrante. [...]”*. (SS 846/DF-AgR, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ de 8/11/1996).

Nesses casos, limitado a se pronunciar sobre essas circunstâncias, não cabe ao julgador manifestar-se quanto ao mérito propriamente dito do que discutido no processo originário, eis que essa questão poderá ser oportunamente apreciada pelo Supremo Tribunal Federal na via recursal própria. Nesse sentido é a jurisprudência da Suprema Corte, ao afirmar que *“a natureza excepcional da contracautela permite tão somente juízo mínimo de deliberação sobre a matéria de fundo e análise do risco de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas”* (SS 5.049-AgR-ED, rel. Min. Presidente Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno DJe de 16/05/2016).

**STP 824 MC / RJ**

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

*In casu*, a controvérsia em discussão deriva de decisão proferida em agravo de instrumento em curso perante o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, em virtude da qual restou afastada a determinação, constante em decreto municipal, de que o acesso a determinados estabelecimentos e locais de uso coletivo fiquem condicionados à comprovação de vacinação contra a COVID-19. Haja vista tratar-se a decisão impugnada de decisão de Tribunal e considerando a natureza constitucional da matéria controvertida, relacionada à competência administrativa concorrente dos entes federativos para o cuidado com a saúde pública (art. 22, I, da CF), verifico o cabimento do presente incidente perante este Supremo Tribunal Federal.

Prosseguindo na análise, cumpre pontuar que, na presente situação de pandemia da COVID-19, especialmente na tentativa de equacionar os inevitáveis conflitos federativos, sociais e econômicos existentes, a gravidade da situação vivenciada exige a tomada de medidas coordenadas e voltadas ao bem comum, sempre respeitadas a competência constitucional e a autonomia de cada ente da Federação. Esse entendimento foi explicitado pelo Plenário desta Suprema Corte no referendo da medida cautelar proferida na ADI 6.341 ação proposta em face de dispositivos da Lei Federal 13.979/2020 -, ocasião em que restou consignado que os entes federativos possuem competência administrativa comum e legislativa concorrente para dispor sobre o funcionamento de

**STP 824 MC / RJ**

serviços públicos e outras atividades econômicas no âmbito de suas atribuições, nos termos do art. 198, I, da Constituição Federal.

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

*“Em relação à saúde e assistência pública, a Constituição Federal consagra a existência de competência administrativa comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23, II e IX, da CF), bem como prevê competência concorrente entre União e Estados/Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, da CF), permitindo aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, desde que haja interesse local (art. 30, II, da CF); e prescrevendo ainda a descentralização político-administrativa do Sistema de Saúde (art. 198, CF, e art. 7º da Lei 8.080/1990), com a consequente descentralização da execução de serviços, inclusive no que diz respeito às atividades de vigilância sanitária e epidemiológica (art. 6º, I, da Lei 8.080/1990)”.*

Deveras, o Supremo Tribunal Federal tem seguido essa compreensão, forte no entendimento de que a competência da União para legislar sobre assuntos de interesse geral não afasta a incidência das normas estaduais e municipais expedidas com base na competência legislativa concorrente, devendo prevalecer aquelas de âmbito regional, quando o interesse sob questão for predominantemente de cunho local. Trata-se da jurisprudência já sedimentada neste Tribunal, no sentido de que, em matéria de competência federativa concorrente, deve-se respeitar a denominada “predominância de interesse”.

Parece ser essa a hipótese em análise nestes autos, ao menos neste juízo provisório. Isto porque o Prefeito do Rio de Janeiro, nos limites de sua competência, estabeleceu medidas de caráter temporário e excepcional, dentre as quais o condicionamento do acesso a estabelecimentos e locais de uso coletivo destinadas a atividades de lazer à comprovação da vacinação contra a Covid-19, de acordo com o

**STP 824 MC / RJ**

calendário de vacinação da Secretaria Municipal de Saúde. A leitura do ato normativo municipal impugnado na origem revela fundamentação relacionada à necessidade de contenção da disseminação da COVID-19 e à garantia do adequado funcionamento dos serviços de saúde, além de embasamento técnico constante da Resolução Conjunta SES/SMS nº 871, de 12 de janeiro de 2021 (preâmbulo do Decreto nº 49.335, de 26 de agosto de 2021 – doc. 05).

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

Destarte, tratando-se de ato normativo expedido no exercício de competência legítima do Município, conforme já reconhecido pelo Plenário desta Corte, amparado em dados técnicos e científicos, e inexistindo patente desproporcionalidade ou irrazoabilidade em seu conteúdo, impõe-se o reconhecimento da plausibilidade da argumentação do requerente, de modo a ser privilegiada a iniciativa local nesse juízo liminar.

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

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

**STP 824 MC / RJ**

*Ex positis*, **DEFIRO a liminar**, para suspender a decisão proferida no Agravo de Instrumento nº 0069278-54.2021.8.19.0000, em trâmite no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, de modo a restabelecer a plena eficácia do Decreto nº 49.335, de 26 de agosto de 2021, do Prefeito do Rio de Janeiro, até ulterior decisão nestes autos.

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

Após, notifique-se as associações autoras do processo de origem para manifestação.

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

Publique-se. Int.

Brasília, 30 de setembro de 2021.

Ministro **LUIZ FUX**

Presidente

*Documento assinado digitalmente*