

**MEDIDA CAUTELAR NA SUSPENSÃO DE LIMINAR 1.482 RIO DE JANEIRO**

**REGISTRADO** : **MINISTRO PRESIDENTE**  
**REQTE.(S)** : **MUNICÍPIO DE MACAÉ**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE MACAÉ**  
**REQDO.(A/S)** : **RELATORA DO PROCESSO Nº 0071495-70.2021.8.19.0000 DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**ADV.(A/S)** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**  
**INTDO.(A/S)** : **MARCIO GUALBERTO DOS SANTOS**  
**ADV.(A/S)** : **CARLOS ALBERTO FERREIRA DIAS E OUTRO(A/S)**

**MEDIDA CAUTELAR NA SUSPENSÃO DE LIMINAR. COMBATE À PANDEMIA DA COVID-19. DECISÃO IMPUGNADA QUE SUSPENDE A EFICÁCIA DE DECRETO MUNICIPAL QUE PREVÊ RESTRIÇÕES TEMPORÁRIAS E EXCEPCIONAIS. 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 liminar ajuizada pelo Município de Macaé/RJ contra decisão monocrática proferida por desembargadora do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro nos autos da Representação de Inconstitucionalidade nº 0071495-70.2021.8.19.0000, em virtude da qual foi suspensa a eficácia do Decreto Municipal nº 221, de 09

**SL 1482 MC / RJ**

de setembro de 2021, que prevê a obrigatoriedade de comprovação da vacinação contra a Covid-19 para o acesso e permanência nos estabelecimentos que menciona.

Narra o Município autor ter o Prefeito Municipal editado o decreto mencionado, 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 localizados no território municipal. Relata que um deputado estadual formulou, perante o Órgão Especial do TJ/RJ, representação de inconstitucionalidade contra o mencionado decreto, ao fundamento de que o mesmo violaria direitos fundamentais. Informa que a desembargadora relatora do feito no TJ/RJ suspendeu liminarmente a vigência do ato normativo municipal, ante a verificação da ocorrência de *“danos de difícil reparação aos estabelecimentos comerciais e aos munícipes”*.

Sustenta que a decisão em tela acarreta grave lesão à ordem pública e à saúde pública, *“com risco de causar prejuízos incalculáveis, irreversíveis e irreparáveis a toda população macaense, considerando, ainda, o risco de efeitos multiplicadores da decisão”*. Alega que a decisão viola o postulado da separação de poderes e que o decreto mencionado seria expressão do poder de polícia municipal, na medida em impor restrições de ordem sanitária e de funcionamento de atividades não essenciais como medida de enfrentamento ao Coronavírus. Argumenta que este Supremo Tribunal Federal já declarou a competência municipal para a adoção de medidas deste tipo e que a Lei Federal nº 13.979/2020 prevê a compulsoriedade da vacinação e a adoção de outras medidas de combate à pandemia.

Aduz que o ato impugnado visa o avanço do Plano Nacional de Imunização e se encontra amparado em dados técnicos e científicos. Relata que após a edição do decreto impugnado *“foi constatado aumento expressivos na procura dos imunizantes por pessoas de grupos que já haviam sido alcançados no cronograma municipal, revelando maior alcance da campanha, sendo atribuído a esse resultado o efeito das restrições impostas”*. Argumenta que o fato de o Município de Macaé ser cidade em que se destaca a indústria de petróleo e gás, com *“significativa quantidade de*

**SL 1482 MC / RJ**

*trabalhadores em regime offshore, embarcados em plataformas e navios em espaço de relativo confinamento”,* justifica especial preocupação das autoridades sanitárias municipais com a disseminação do vírus, tornando necessárias as medidas restritivas impostas.

Requer, por estes fundamentos, a suspensão liminar da decisão impugnada e, após regular trâmite, a confirmação da liminar, a fim de que a decisão provisória proferida no âmbito da Representação de Inconstitucionalidade nº 0071495-70.2021.8.19.0000 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 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*

**SL 1482 MC / RJ**

*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).

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 monorática proferida em Representação de Inconstitucionalidade em curso perante o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, em virtude do qual restou suspensa a eficácia de decreto municipal que condicionava o acesso e a permanência a determinados estabelecimentos à comprovação de

**SL 1482 MC / RJ**

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 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 conseqüente descentralização da execução de serviços, inclusive no que diz respeito às atividades de vigilância*

**SL 1482 MC / RJ**

*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 Município de Macaé/RJ, nos limites de sua competência, estabeleceu medidas de caráter temporário e excepcional, dentre as quais o condicionamento do acesso a estabelecimentos à comprovação da vacinação contra a Covid-19, de acordo com o cronograma oficial 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 científico, constante de nota técnica acostada aos autos (doc. 08).

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

**SL 1482 MC / RJ**

liminar.

Inegável, lado outro, que a decisão atacada representa potencial risco de violação à ordem público-administrativa, no âmbito do Município de Macaé, dado 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.

*Ex positis*, **DEFIRO a liminar**, para suspender a decisão proferida na Representação de Inconstitucionalidade nº 0071495-70.2021.8.19.0000, em curso no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, de modo a restabelecer a eficácia do Decreto Municipal nº 221, de 09 de setembro de 2021, até ulterior decisão nestes autos.

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

Após, notifique-se o autor da representação de inconstitucionalidade na 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, 15 de outubro de 2021.

**Ministro LUIZ FUX**

Presidente

*Documento assinado digitalmente*