

MEDIDA CAUTELAR NA SUSPENSÃO DE LIMINAR 1.327 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) : RELATOR DO AI Nº 5003706-10.2020.4.02.0000 E 5003759-88.2020.4.02.0000 DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S) : UNIÃO
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) : CAIXA ECONÔMICA FEDERAL - CEF
ADV.(A/S) : CARLA DE CASTRO AMORIM MAURIN KRSULOVIC

Decisão:

Vistos.

Cuida-se de suspensão de liminar proposta pelo Município do Rio de Janeiro, com o objetivo de sustar os efeitos de decisões proferidas pelo Desembargador Federal Poul Erik Dyrlund, nos autos dos Agravos de Instrumento nºs 5003706-10.2020.4.02.0000/RJ e 5003759-88.2020.4.02.0000, em trâmite na 6ª Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região.

Narrou o requerente que, na origem, fora por si postulado pedido de tutela de urgência cautelar em caráter antecedente (processo nº 022012-50.2020.4.02.5101), visando *a suspensão do pagamento das parcelas mensais dos contratos de financiamentos firmados com a CEF até o fim do presente exercício, bem como determinar que a União Federal e a CEF se abstêm de proceder às medidas decorrentes do descumprimento dos referidos contratos* (e-doc nº 1, fl. 2).

Para tanto, alegou, em síntese, que,

em decorrência da Pandemia do Novo Coronavírus, o crescimento dos investimentos da municipalidade na área de saúde e de assistência atrelado à diminuição da arrecadação em

SL 1327 MC / RJ

função das medidas de isolamento para contenção da contaminação compromete as contas públicas, o que acarreta dificuldades para manter-se adimplente com os contratos firmados com a CEF (e-doc nº 1, fl. 2).

À luz de tais fatos, foi proferida decisão pelo juízo de origem, deferindo a tutela provisória de urgência, então pleiteada pelo município (e-doc nº 1, fls. 2 e 3).

Aduziu o requerente que, na sequência, União e a CEF interpuseram agravos de instrumento, com pedidos de efeito suspensivo, os quais o Desembargador Relator entendeu por bem deferir, conforme já salientado (e-doc nº 1, fls. 3 a 8).

Defendeu que a manutenção dessas decisões denota claro potencial lesivo à saúde, à ordem e à segurança públicas, motivo pelo qual ajuizou o presente pleito suspensivo.

Sustentou, inicialmente, o cabimento do pedido de contracautela perante o Supremo Tribunal Federal, defendendo que a controvérsia instaurada nos referidos agravos de instrumento

deve ser analisada (...) sob a ótica da relevância da concretização do direito à saúde, do federalismo de cooperação, dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, o princípio da autonomia da vontade privada e o da livre-iniciativa de um lado (arts. 1.º, IV e 170, caput, da Constituição Federal) e o da máxima efetividade dos direitos fundamentais (art. 1.º, III, CF) de outro e o princípio da igualdade (a proscrição do arbítrio, traduzida na necessidade de, a cada problema autônomo, fazer corresponder soluções diversificadas, em função das suas próprias características) (e-doc nº 1, fls. 9 e 10).

Destacou que, no tocante ao direito à saúde, estabelecido pelo artigo 196 da Constituição Federal, constituir esse, dentre suas acepções, um direito subjetivo público, que deve ser assegurado mediante políticas sociais e econômicas promovidas pelo Estado, a fim de que se proteja e

SL 1327 MC / RJ

recupere a saúde da coletividade.

Nesse sentido, defendeu que a *garantia mediante políticas sociais e econômicas ressalva, justamente, a necessidade de formulação de políticas públicas que concretizem o direito à saúde por meio de escolhas alocativas*, sendo *incontestável que, além da necessidade de se distribuírem recursos naturalmente escassos por meio de critérios distributivos, o momento exige elevados e até o momento imensuráveis gastos para o combate de uma nova doença* (e-doc nº 1, fl. 11).

No ponto, aduziu que as decisões cujos efeitos se buscam sustar, ao retirarem a eficácia da decisão que suspendeu os pagamentos das operações de crédito devidos pelo Município perante a CEF acabaram, ante um quadro de escassez de recursos, por comprometer o próprio funcionamento do sistema de saúde, dificultando a garantia da devida prestação do serviço público.

Defendeu, assim, que,

[a] prevalecer o entendimento consignado nas decisões proferidas pelo tribunal local há na prática uma autorização para descumprimento do artigo 196 da Constituição, pois o Município, para evitar prejuízo maiores que os já experimentados pelas consequências sanitárias, sociais e econômicas (bloqueios de transferências constitucionais e voluntárias), deverá efetuar os pagamentos devidos à CEF e descontinuar a prestações dos serviços (excepcionais, extraordinários, não previstos e, nesse momento, ainda incalculáveis) de saúde ao restante da sua população infectada com o novo coronavírus (e-doc nº 1, fl. 12).

Salientou que o Supremo Tribunal Federal em situações rigorosamente idênticas à dos autos deferiu recentemente liminares suspendendo obrigações de pagamento das parcelas mensais relativas aos Contratos de Consolidação (e-doc nº 1, fl. 15), colacionando, para tanto, diversos julgados que corroborariam com tal afirmação.

Traçou considerações acerca do panorama atual instaurado em

SL 1327 MC / RJ

decorrência da propagação do novo coronavírus, expondo as diversas medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública adotadas até o momento pelo Município do Rio de Janeiro (e-doc nº 1, fl. 23).

Sustentou que a *excepcionalidade e gravidade do atual cenário preocupante de crise de saúde global e nacional já se transforma também em severa crise econômica, situação que sobreveio de forma abrupta e inesperada, e que demanda pronta ação estatal – com vultosos aportes de recursos no sistema de saúde e assistência social* (e-doc nº 1, fl. 25).

Alegou, assim, que, *no atual momento extraordinário e imprevisível relacionado à pandemia do COVID-19 e todas as circunstâncias nele envolvidas, [o Município do Rio de Janeiro] se encontra impossibilitado de cumprir as referidas obrigações não apenas nesse mês, mas sobretudo nos próximos meses do presente exercício, visto que as parcelas a serem pagas nos próximos nove meses totalizam a quantia de R\$ 315.394.932,06* (e-doc nº 1, fl. 26).

Ressaltou que,

[d]iante desse cenário, se fez necessário o ajuizamento daquela demanda (processo nº 022012-50.2020.4.02.5101), com o fim de se determinar a suspensão temporária dos pagamentos das prestações vincendas da dívida com a CEF, sendo certo que o juiz monocrático proferiu decisão liminar acolhendo a tutela de urgência requerida pela Municipalidade, decisão cuja eficácia foi suspensa pelo il. Relator do recurso de agravo de instrumento (e-doc nº 1, fl. 27).

Destacou que o cenário já instaurado na rede estadual de saúde do Rio de Janeiro é notoriamente crítico, encontrando-se saturado por conta da pandemia causada pelo novo coronavírus.

Juntou documento expedido pela Secretaria Municipal de Saúde que, alega, *demonstra de forma robusta que o enfrentamento da pandemia, (...) levará de forma inelutável a citada Pasta a extrapolar e muito o orçamento inicialmente previsto para a saúde pública do Município do Rio de Janeiro, razão pela qual já elaborou pedido de crédito suplementar sem compensação, no valor de R\$ 829.428.738,71* (e-doc nº 1, fls. 32 e 33).

SL 1327 MC / RJ

Aduziu, assim, que o combate à situação crítica atualmente instaurada exige um grande e imprevisto aumento dos gastos na área de saúde pública e assistência social, *para que o Poder Público Municipal possa responder melhor à demanda dos serviços médico-hospitalares que aumenta a cada dia de forma exponencial, de modo a evitar (ou ao menos atenuar) o temido colapso do sistema de atendimento que pode em breve se concretizar* (e-doc nº 1, fl. 34).

Nesse sentido, defendeu que as decisões objeto do pleito suspensivo ensejam manifesta afronta à ordem e à saúde pública, uma vez que,

[a]o não se permitir que a Administração Pública municipal suspenda sem sanções os pagamentos de vultosas parcelas mensais decorrentes de contratos celebrados com a CEF, notadamente ante a mudança drástica de cenário após a sua celebração, [ameaça] a continuidade das atividades essenciais da Administração Públicas previstas pela Constituição Federal como obrigações do Poder Público (e-doc nº 1, fl. 35).

Juntou, ainda, Nota Técnica da Secretaria Municipal de Fazenda (e-doc nº 1, fl. 38), visando comprovar que o Município, diante do cenário excepcional em que se encontra, *não terá liquidez para honrar suas despesas obrigatórias e ainda conseguir atender as novas demandas decorrentes da pandemia do novo Coronavírus, bem como continuar prestando os serviços essenciais, fazendo de extrema necessidade o remanejamento de verbas* (e-doc nº 1, fl. 40).

Requereu, por fim, a suspensão da eficácia das decisões liminares proferidas nos agravos de instrumento nºs 5003706-10.2020.4.02.0000/RJ e 5003759-88.2020.4.02.0000/RJ, *tendo em vista a comprovada lesão à saúde, economia e ordem públicas, ante a plausibilidade das razões invocadas e da extrema urgência na concessão da medida* (e-doc nº 1, fl. 42).

É o relatório.

Decido:

SL 1327 MC / RJ

Inicialmente, reconheço a competência do Supremo Tribunal Federal para julgamento da presente suspensão, visto que a controvérsia instaurada na ação originária é de índole constitucional, conforme se conclui pela menção a diversas normas da Constituição Federal utilizadas na fundamentação da presente contracautela (arts. 1º, incs. III e IV e 197).

O pedido de suspensão de liminar não objetiva a reforma ou anulação da decisão impugnada, não sendo, portanto, instrumento idôneo para reapreciação judicial. O requerente deve pretender tão somente suspender a eficácia da decisão contrária ao Poder Público, comprovando, de plano, que o cumprimento imediato da decisão importará grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas.

Sob essas considerações, reputo presentes os requisitos de admissibilidade do presente incidente de suspensão de liminar, passando, então, ao exame da pretensão deduzida pelo requerente.

Os artigos 1º da Lei nº 9.494/97 e 4º da Lei nº 8.437/92 disciplinam os pedidos de suspensão de execução liminar e demais decisões formulados pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica de direito público interessada, em ações propostas contra o Poder Público, nos casos de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, assim como para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas.

Em situações de perigo manifesto, o § 7º do art. 4º da referida Lei nº 8.437/92, autoriza, em exame de cognição sumária, o deferimento de medida liminar, em requerimento de contracautela quando constatada a plausibilidade do direito evocado.

No presente caso, a situação narrada nos autos reveste-se de contornos de extrema gravidade, a justificar a imediata análise do pleito suspensivo deduzido pelo requerente.

Nesse passo, em juízo de cognição superficial (SS nº 1.272-AgR, Rel. Min. **Carlos Velloso**, Plenário, DJ de 18/5/01), verifico que a plausibilidade jurídica está devidamente comprovada, tendo em vista a manifesta existência de grave lesão à ordem, à economia e à saúde

SL 1327 MC / RJ

públicas, na medida em que as decisões ora impugnadas, ao suspender ordens judiciais obtidas pelo requerente, no sentido de suspender o pagamento de parcelas mensais dos contratos de financiamento firmados com a CEF, impôs-lhe a retomada do pagamento de vultosas quantias, em um momento em que ele se encontra em meio a um estado de calamidade pública, decorrente da pandemia do COVID-19.

Os fatos relatados nos autos são notórios e dispensam ulteriores considerações, devendo ser apenas destacado, porque altamente relevante para a análise de um pleito como este, ora em apreciação, que os efeitos desta pandemia são ainda mais devastadores, exatamente nas áreas da saúde pública e da atividade econômica.

Assim, ao mesmo tempo em que o requerente é chamado a fazer frente a uma série de despesas imprevistas e em volume constantemente crescente, por outro lado, com o natural declínio da atividade econômica, muitos dos tributos cujo recolhimento compõem seu orçamento, têm uma substancial queda em sua arrecadação.

Não se ignora que tais efeitos atingem a todos, indistintamente, mas os entes públicos que são chamados a enfrentar, desde logo, os mais graves efeitos dessa situação calamitosa que vivenciamos, devem receber de toda a sociedade civil e dos demais órgãos da administração pública, toda a espécie de auxílio possível.

Como tenho ressaltado, sempre que chamado a intervir em processos relacionados à pandemia causada pela disseminação do coronavírus, em função da gravidade da presente situação, exige-se a tomada de medidas coordenadas e voltadas ao bem comum, incumbindo ao Estado coordenar, precípuamente, os esforços a serem empreendidos no combate às drásticos efeitos decorrentes dessa pandemia.

Assim, por exemplo, podem ser citadas as decisões tomadas por esta Presidência, nos autos da SS nº 5.363, em que empresas procuravam se isentar da responsabilidade do pronto pagamento de tributos estaduais, em que destaquei que

“em função da gravidade da situação, exige-se a tomada de medidas coordenadas e voltadas ao bem comum, não se

SL 1327 MC / RJ

podendo privilegiar determinado segmento da atividade econômica em detrimento de outro, ou mesmo do estado, a quem incumbe, precípuamente, combater os nefastos efeitos decorrentes dessa pandemia" (DJe de 22/4/20).

Não é por outra razão que esta Suprema Corte, sempre que chamada a intervir em conflitos dessa espécie tem, de forma uníssona, procurado minorar as consequências econômicas dessa pandemia, em benefício daqueles que se encontram na linha de frente da tomada das medidas necessárias ao enfrentamento dos inúmeros e imprevisíveis problemas decorrentes dessa situação.

Especificamente sobre o caso do ora requerente, pode ser citada a decisão monocrática proferida pelo eminentíssimo Ministro **Luiz Fux**, nos autos da Pet. nº 8.743, em que foi concedido efeito suspensivo a recurso extraordinário por ele interposto em processo em que pretendia suspender, emergencialmente, o pagamento de parcelas de empréstimo tomado junto ao BNDES.

Transcreve-se, por oportuno, parte da fundamentação daquela decisão:

"Os fatos elencados pelo Município do Rio de Janeiro são de conhecimento notório e revelam situação de extrema excepcionalidade, em que a escassez de recursos orçamentários desafia as ações necessárias para remediar uma pandemia de escala global. Para gestores, legisladores e julgadores, é tempo de escolhas trágicas e hard cases. Nesse contexto, a crueza da realidade dificulta os juízos de ponderação necessários para o alcance de decisões justificadas na razão pública e no bem comum. Na petição inicial, o Município do Rio de Janeiro elenca uma série de realocações orçamentárias realizadas emergencialmente para o adimplemento de despesas extraordinárias destinadas às ações de combate da pandemia da COVID-19, especialmente em benefício das populações mais vulneráveis. Exemplificadamente, cito a aquisição de 20.000 cestas básicas (R\$ 2.575.000,00) e de 14.000 kits de higiene (R\$

SL 1327 MC / RJ

418.320,00); a contratação de 500 vagas para atendimento na forma de albergue (R\$ 10.500.000,00); a criação de sistema de unificação dos benefícios sociais (R\$ 6.000.000,00); e a regularização dos repasses dos convênios de cooperação (R\$ 28.640.293,00).

Essas despesas adicionais contrastam com a redução drástica da arrecadação fiscal, não apenas em relação aos tributos de competência própria (ISS e ITBI), como também em relação às transferências constitucionais (parcelas do ICMS, do FPM, do FUNDEB, entre outras). Deveras, a desaceleração da atividade econômica em nível nacional, ocasionada pelas necessárias medidas de supressão da pandemia, já tem impactado as referidas rubricas. Adicionalmente, as transferências relativas aos royalties de petróleo têm sofrido duplo impacto, decorrente tanto da redução do preço desse produto no mercado internacional como da desvalorização do real no cenário cambial.

Verifica-se, assim, agravamento abrupto e superveniente do contexto observado à época do indeferimento da tutela de urgência pretendida. In casu, a pandemia de COVID-19 foi decretada oficialmente pela Organização Mundial de Saúde (OMS) em 11.03.2020, após o julgamento do agravo de instrumento n. 5008252-45.2019.4.02.0000 pelo Tribunal de origem. Essa circunstância fática não pode ser desprezada, à luz do artigo 296, do Código de Processo Civil, que dispõe que a tutela provisória, por sua natureza, pode ser concedida, modificada ou revogada a qualquer tempo no processo, a depender da alteração do contexto verificado.

Convém ainda ressaltar que o agravamento da crise financeira do Município do Rio de Janeiro em decorrência da pandemia da COVID-19 em nada altera as causas de pedir próxima (elementos jurídicos) e remota (elementos fáticos) já fixadas quando da propositura da inicial. Deveras, a ação judicial em comento trata exatamente da impossibilidade financeira de o referido ente federativo arcar com contrato de financiamento firmado à luz de outras circunstâncias políticas e

econômicas. A pandemia superveniente não altera esse quadro fático-jurídico, senão o reforça, de modo que não procede a afirmação das partes requeridas de que haveria inovação processual inadequada em sede recursal

Por outro lado, a Constituição confere ao Supremo Tribunal Federal a posição de Tribunal da Federação (Artigo 102, inciso I, alínea f), atribuindo a esta Corte o poder de dirimir controvérsias que, ao irromperem no âmbito do Estado Federal, culminam por antagonizar as unidades que o compõem. Essa competência jurídico-institucional impõe à Suprema Corte o dever de velar pela intangibilidade do vínculo federativo e de zelar pelo equilíbrio harmonioso das relações políticas entre os entes estatais brasileiros (ACO 2.661, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, julgado em 13.05.2015). Por isso mesmo, diante de conflitos tais como o presente caso, não deve o Supremo Tribunal Federal se furtar de adotar as medidas necessárias ao restabelecimento da lógica federativa preconizada pela Constituição.

No âmbito desse papel federativo, não se pode olvidar que a jurisdição constitucional é contextual. Cabe à Corte Constitucional ler as normas constitucionais à luz dos arranjos institucionais, sem desconsiderar os elementos políticos e econômicos adjacentes ao caso concreto, vislumbrando, ainda, os incentivos e desincentivos que cada pronunciamento judicial implica.

Por isso mesmo, quando a legalidade estrita esbarra na primazia da realidade, o argumento consequencialista assume relevância na jurisdição constitucional. Conforme enuncia o professor Richard Fallon, a intervenção judicial adquire legitimidade quando os benefícios (morais, econômicos, políticos, jurídicos etc) da intervenção judicial ultrapassam os custos da abstenção judicial (Richard Fallon, *The Core of an Uneasy Case for Judicial Review*, 121 Harvard Law Review 1693 (2008)). No presente caso, indubitavelmente, a abstenção judicial ensejaria ao Município do Rio de Janeiro o agravamento de uma crise financeira sem precedentes, como também, em último

SL 1327 MC / RJ

grau, a perda de mais vidas humanas em decorrência da COVID-19. Essa consequência indesejada pode ser atenuada por este provimento judicial.

Consectariamente, sem maiores esforços argumentativos, vislumbra-se patente plausibilidade jurídica do pedido veiculado na ação em referência, na medida em que a continuidade do adimplemento das parcelas de empréstimos de financiamento contraídos com o BNDES, sob garantia da União, compromete os esforços do Município do Rio de Janeiro para combate à pandemia da COVID-19" (DJe de 7/4/20).

No mesmo sentido, pode-se ser citada, ainda, a decisão monocrática proferida pelo eminentíssimo Ministro **Alexandre de Moraes**, nos autos da ACO nº 3.363 (e, posteriormente, repetida na ACO nº 3.365), em que o estado de São Paulo postulava, em face da União, que essa fosse obstada de adotar medidas de cobrança ou constrição patrimonial, em virtude do não pagamento de parcelas decorrentes de contrato de refinanciamento de dívida, celebrado entre as partes.

Sua Excelência, ao implementar a medida cautelar, obtemperou que

"A Constituição Federal, em diversos dispositivos, prevê princípios informadores e regras de competência no tocante à proteção da saúde pública, destacando, desde logo, no próprio preâmbulo a necessidade de o Estado Democrático assegurar o bem-estar da sociedade. Logicamente, dentro da ideia de bem-estar, deve ser destacada como uma das principais finalidades do Estado a efetividade de políticas públicas destinadas à saúde.

O direito à vida e à saúde aparecem como consequência imediata da consagração da dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil. Nesse sentido, a Constituição Federal consagrou, nos artigos 196 e 197, a saúde como direito de todos e dever do Estado, garantindo sua universalidade e igualdade no acesso às ações e serviços de saúde.

A gravidade da emergência causada pela pandemia do COVID-19 (Coronavírus) exige das autoridades brasileiras, em todos os níveis de governo, a efetivação concreta da proteção à saúde pública, com a adoção de todas as medidas possíveis para o apoio e manutenção das atividades do Sistema Único de Saúde.

O desafio que a situação atual coloca à sociedade brasileira e às autoridades públicas é da mais elevada gravidade, e não pode ser minimizado. A pandemia de COVID-19 (Coronavírus) é uma ameaça real e iminente, que irá extenuar a capacidade operacional do sistema público de saúde, com consequências desastrosas para a população, caso não sejam adotadas medidas de efeito imediato.

A alegação do Estado de São Paulo de que está impossibilitado de cumprir a obrigação com a União em virtude do “atual momento extraordinário e imprevisível relacionado à pandemia do COVID-19 e todas as circunstâncias nele envolvidas” é, absolutamente, plausível; estando, portanto, presente na hipótese, a necessidade de fiel observância ao princípio da razoabilidade, uma vez que, observadas as necessárias proporcionalidade, justiça e adequação da medida pleiteada e a atual situação de pandemia do COVID-19, que demonstra a imperatividade de destinação de recursos públicos para atenuar os graves riscos à saúde em geral, acarretando a necessidade de sua concessão, pois a atuação do Poder Público somente será legítima, se presentes a racionalidade, a prudência, a proporção e, principalmente, nesse momento, a real e efetiva proteção ao direito fundamental da saúde. A medida pleiteada comprova ser patente a necessidade de efetividade de medidas concretas para proteção da saúde pública e da vida dos brasileiros que vivem em São Paulo, com a destinação prioritária do orçamento público” (DJe de 25/3/20).

Constata-se, assim, que esta Suprema Corte, em casos como o presente, tem entendido como justificável a suspensão do pagamento de parcelas devidas por entes da Federação à União, ou a outros órgãos da

SL 1327 MC / RJ

administração direta ou indireta, como forma de fazer frente às imprevistas e imprevisíveis despesas que esse entes têm sido chamados a enfrentar, neste difícil momento por que todos estamos passando.

Assim, as decisões ora atacadas têm o inegável potencial de acarretar graves e irreversíveis danos à ordem, à economia e à saúde públicas do requerente.

Mais adequada se mostra, destarte, a imediata suspensão de seus comandos, para que volte a produzir seus regulares efeitos, a cautelar deferida pelo Juízo de origem.

Ante o exposto, **defiro a liminar para suspender os efeitos das decisões proferidas nos autos dos Agravos de Instrumento nºs 5003706-10.2020.4.02.0000 e 5003759-88.2020.4.02.0000, em trâmite no Tribunal Regional Federal da 2ª Região, até o trânsito em julgado da ação a que se referem.**

Comunique-se, com urgência.

Após, notifique-se o interessado para manifestação.

Na sequência, abra-se vista dos autos à douta Procuradoria-Geral da República.

Publique-se.

Brasília, 6 de maio de 2020.

Ministro DIAS TOFFOLI
Presidente
Documento assinado digitalmente