



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Presidência**

**Registro: 2020.0000212879**

**Natureza: Suspensão de liminar**

**Processo n. 2055157-26.2020.8.26.0000**

**Requerentes: Estado de São Paulo e Município de São Paulo**

**Requerido: Juízo de Direito da 14<sup>a</sup> Vara da Fazenda Pública Comarca de São Paulo**

***Pedido de suspensão de liminar*** – Decisão que impôs uma série de determinações, como fiscalização, fechamento de templos e casas religiosas, imposição de sanções administrativas, sob pena de multa – Presença de grave lesão à ordem pública – Pedido acolhido.

O ESTADO DE SÃO PAULO e o MUNICÍPIO DE SÃO PAULO formulam pedido de suspensão dos efeitos da medida liminar deferida nos autos da **Ação Civil Pública nº 1015344-44.2020.8.26.0053**, em curso na 14<sup>a</sup> Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo, sob fundamento de grave lesão à ordem pública.

Segundo consta dos autos, o Juízo da 14<sup>a</sup> Vara da Fazenda Pública deferiu extensa medida liminar, ao entendimento de que os diplomas legais editados pelo Poder



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Presidência**

Público (decretos estaduais e municipais) são ineficazes, uma vez que, destituídos de sanção, funcionam como mera recomendação.

Argumentam o Município e o Estado de São Paulo que há nítida invasão de competência administrativa, ainda mais quando a liminar ordena sejam modificados os decretos editados por ambos.

É o relatório. **Decido.**

**I.** É de trivial conhecimento que a suspensão de efeitos de liminar pelo Presidente do Tribunal competente para conhecer do recurso constitui medida excepcional e urgente, destinada a evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas e não constitui sucedâneo recursal.

No caso em análise, a decisão de primeiro grau, muito embora dotada de alentada fundamentação, deve ter sua eficácia suspensa, porque, à luz das razões de ordem e segurança públicas, ostenta *periculum in mora* inverso de densidade manifestamente superior àquele que, aparentemente, animou o deferimento liminar da medida postulada. A decisão cuja eficácia pretende-se suspender determinou:

(i) em caso de descumprimento das determinações contidas nos decretos publicados visando a contenção da COVID-19 [Decreto Estadual de ns. 64.862, 64.864 e 64.865, todos de 2020, particularmente quanto ao art. 4º, III, do primeiro decreto referido, conforme redação dada



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Presidência**

pelo último, e Decreto Municipal de n. 59.285 (arts. 1º e 3º), de 2020], sejam efetivadas medidas de imediata fiscalização e aplicação das sanções administrativas/sanitárias, inclusive interdição administrativa dos estabelecimentos, se necessário, lavratura de auto de infração, imposição de multa e comunicação dos fatos à autoridade policial competente, conforme disposto na Lei Estadual n. 10.083/98 (art. 112) e na Lei Municipal n. 13.725/04 (art. 118), pena de multa diária no valor de R\$ 10.000,00 para cada réu;

(ii) por conta dos princípios da transparência e da publicidade administrativas, que sejam aditados os decretos já publicados para contenção da COVID-19 de modo a neles constar expressamente a possibilidade de aplicação das sanções referidas no precedente item na conformidade das já citadas Lei Estadual n. 10.083/98 e Lei Municipal n. 13.725/04, adotando-se a mesma prática em decretos futuros, pena de multa diária no valor de R\$ 10.000,00 para cada réu;

(iii) sejam encaminhadas ao Juízo cópia das eventuais autuações feitas nos termos do item (i) acima para juntada nestes autos, pena de multa de R\$ 3.000,00 por ato omissivo a cada réu;

(iv) sejam adotadas medidas em âmbito administrativo e sanitário destinadas à suspensão e proibição de realização de missas, cultos ou quaisquer atos religiosos, em âmbito estadual e, por corolário, no âmbito de cada município integrante do Estado de São Paulo, que impliquem reunião de fiéis e seguidores em qualquer número em igrejas, templos e



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Presidência**

casas religiosas de qualquer credo, adotando, ainda, providências cabíveis nos âmbitos administrativo, sanitário e penal quanto a quaisquer líderes e/ou responsáveis por igrejas, templos e casas religiosas de qualquer credo que façam convocações para realização dos atos religiosos ora proibidos e, portanto, contrárias a esta liminar, pena de multa diária no valor de R\$ 10.000,00 para cada réu;

(v) sejam publicados nos sítios eletrônicos das Secretarias Municipal e Estadual de Saúde de São Paulo, diariamente, dados epidemiológicos de evolução da COVID 19 (número de contagiados, número de casos suspeitos e número de mortes), pena de multa diária no valor de R\$ 10.000,00 a cada réu;

(vi) sejam publicadas as medidas adotadas em obediência aos itens acima nos meios de comunicação e sítios eletrônicos oficiais da Secretaria Municipal de Saúde e do Estado, sob pena de multa diária no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Na espécie, encontro plenamente justificada a suspensão da liminar, uma vez que da decisão judicial constam determinações severas, de natureza tipicamente administrativa, que devem ser pautadas pelos critérios de conveniência e oportunidade da Administração, insubstituível por comando judicial, no sentido da organização dos serviços públicos tecnicamente adequados a cada caso.

Está suficientemente configurada a **lesão à**



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Presidência**

**ordem pública**, assim entendida como *ordem administrativa geral*, equivalente à execução dos serviços públicos e ao devido exercício das funções da Administração pelas autoridades constituídas (cf., STA-AgRg 112, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 27.02.08; Pet-AgRg-AgRg 1.890, Rel. Min. Marco Aurélio, red. ac. Min. Carlos Velloso, j. 01.08.02; SS-AgRg 846, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 29.05.96; e SS-AgRg 284, Rel. Min. Néri da Silveira, j. 11.03.91).

**II.** Em tema de segurança e eficiência na prestação de serviços públicos na área da saúde, oportuno destacar o sentido discrecionário técnico de decisão acerca de circulação e reunião de pessoas para qualquer finalidade, inclusive para oração e recolhimento espiritual.

No que se refere às igrejas católicas, a não-realização de missas e até o fechamento decorreram menos da recomendação do Estado e do Município e mais da orientação do Vaticano onde, há algumas semanas, não mais ocorrem solenidades, missas e encontros presenciais. Foi desnecessária qualquer atitude de força pelo poder público. Assim também deve ser no caso de outros cultos, religiões e crenças.

Dos decretos estadual e municipal consta recomendação para que, a partir de 23 de março, templos e igrejas evitem a realização de cultos, missas, celebrações e aglomerações. Em outras palavras, o Estado e o Município de São Paulo optaram por manter abertos os templos, igrejas e casas de oração e recomendaram a suspensão de missas e cultos



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Presidência**

presenciais. Assim, as instituições podem acolher fiéis, de forma limitada e ordenada, sem aglomerações.

O objetivo da norma é a diminuição - ou até mesmo a não-realização - de cultos, mantendo abertos os templos e igrejas. Ao menos por ora, o Estado e o Município deixaram a critério dos líderes religiosos a abertura ou não dos templos. Cabe-lhes atuar segundo a consideração e o cuidado que devotam aos seus seguidores e fiéis.

Compreensível a opção, até agora, do poder executivo estadual e municipal, uma vez que atinge tema assaz delicado, especialmente em momentos de crise e angústia que a todos atingem, bem como por força da previsão constitucional de liberdade de crença e de reunião constante do artigo 5º, inciso VI, da Constituição Federal.

Só mesmo em situações extremas, como decreto de estado de sítio (art. 137 CF), aqui não delineadas até o momento, poderá o Estado obrigar que pessoas permaneçam em localidades determinadas e que não participem de reuniões, ainda que de natureza religiosa. São hipóteses de emergência nacional, de maior gravidade do que a atual, e que, por isso mesmo, autorizam que o Estado impeça a livre mobilidade dos civis.

**III.** Oportuno destacar que, ao determinar fiscalização, fechamento de templos e casas religiosas, além de impor sanções, a decisão judicial - ainda que com a maior das boas intenções - invadiu o mérito do ato administrativo, quando



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Presidência**

está autorizado a apreciar os atos da Administração exclusivamente sob os aspectos formais de validade e eficácia. A providência tomada pelo Juízo singular acaba por invadir o próprio poder de polícia da Administração, excepcional e discricionário, capaz de restringir coativamente a atividade individual, na proteção da segurança coletiva e da boa ordem da coisa pública.

Essas as razões pelas quais decisão judicial não pode substituir o critério de conveniência e oportunidade da Administração, especialmente em tempos de crise e calamidade, porque o Poder Judiciário não dispõe de elementos técnicos suficientes para a tomada de decisão equilibrada e harmônica.

**IV.** A decisão questionada, voltada à proteção dos indivíduos que professam qualquer religião, traz risco à ordem pública na acepção acima declinada, 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 comando estatal.

A decisão concessiva da liminar invoca, em síntese, aspectos referentes [i] à rápida transmissão do vírus e seu potencial de mortalidade, [ii] risco do sistema de saúde entrar em colapso.

Pautada - reconheço - em efetiva preocupação



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Presidência**

com o cenário atual enfrentado, a decisão como ponderado pelos entes públicos, desconsidera que medidas necessárias à contenção da pandemia de COVID-19 precisam ser pensadas em um todo coerente, coordenado e sistêmico, passível de fiscalização e controle pela Administração, incumbida de gerir recursos financeiros e humanos na árdua empreitada. As medidas em curso são fruto de atos administrativos complexos, emanados de órgãos da Administração organizados em um todo sistêmico. É caso de questionar: do que adianta impor ordens restritivas, cujo descumprimento está sujeito a sanção, se o efetivo da polícia, capaz de fiscalizar e conter excessos, é mais necessário em outras matérias relativas à segurança do que com o cuidado com fiéis e seguidores. Aos líderes religiosos, no desempenho da função acolhedora, pacificadora e de propalada preocupação com seus fiéis, cabe mostrar como desempenham esse papel em momento de grave crise sanitária.

Repto que, segundo informações e critérios técnicos que orientam a Administração Pública, Estado e Município entenderam possível a esta altura contar com a colaboração dos fiéis e dos líderes religiosos. Eventual medida de força poderá ser adotada, não há dúvida, mas quando as condições fáticas assim o exigirem e desde que o Estado e o Município sejam capazes de fiscalizar o cumprimento das ordens que emitem, até porque é do Estado e do Município a atribuição de coordenar a atuação policial na fiscalização de situações segundo critérios axiológicos próprios da Administração.

Tanto o Estado de São Paulo, quanto o



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Gabinete da Presidência

Município de São Paulo vêm adotando medidas restritivas de forma gradual, no compasso do aumento do número de pessoas contaminadas e da possibilidade de exigir o cumprimento das determinações. E – importante dizer – não foram poucas as providências adotadas pelo Governo do Estado de São Paulo e pelo Município de São Paulo para mitigação de danos provocados pela pandemia de COVID-19, por meio da Secretaria de Saúde, do Centro de Contingência do Coronavírus e de comitê de assessoria a governador e a prefeito na tomada de decisões acerca do tema de saúde pública, de forma a coordenar da melhor maneira possível os esforços da Administração Pública (estadual e municipal) no assunto.

No ponto, a despeito da indubidosa seriedade do momento atual, devastador e intranquilo, não há mínima indicação de que Estado e Município estejam sendo omissos quanto ao combate à pandemia de coronavírus, tema reiteradamente abordado pela imprensa escrita, falada e digital.

Em suma, não há omissão. E a coordenação das ações de combate ao estado de calamidade, até para que os resultados sejam efetivos, cabe ao Poder Executivo, que, com decisões e atos complexos, tem aplicado política pública voltada ao combate efetivo do mal que nos alige. Ademais, não se pode determinar medidas da alçada de outro poder do Estado, fundando-se, apenas, na discordância da forma de agir. É imprescindível observar, nesse momento, que estão sendo tomadas, no Estado e no Município, medidas de isolamento efetivo.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Presidência**

O Estado – insisto – não pode ser compelido genericamente a fiscalizar situações, como se não o estivesse fazendo, notadamente porque se trata de atribuição sua. Nesse sentido, a respeitável decisão manda que o Estado e o Município, genericamente e sem lastro em dado fático negativo, exerçam o que a lei os compele, o dever de polícia. Mas para isso seria indispensável a demonstração de que não o estão fazendo a contento, por mera omissão. E isso não está minimamente claro. O Judiciário, por mais relevantes que sejam suas razões, não pode substituir o Executivo.

Não é ocioso lembrar que se o Ministério Público entende que deva tomar medidas para impedir aglomerações em missas e cultos, o que é absolutamente coerente e necessário, pode fazê-lo por si só, não por intermédio de outro ente público, que vem adotando política séria de combate e fiscalização da pandemia não controlada. Pode inclusive responsabilizar quem coloca em risco o cidadão. E nesse ponto é preciso mais uma vez mencionar que o Vaticano e Igrejas Católicas de São Paulo, segundo revela a imprensa, já adotaram a prática de realizar missas virtuais, em meio digital.

Em suma: a preocupação comum do Ministério Público e do D. Magistrado é minha também. Entendo não ser adequado, máxima comum, qualquer reunião que aglomera pessoas no momento, tenha a natureza que tiver. Mas o que a ação busca, discordando da conduta do Executivo, é substitui-la, buscando ordenar que cumpra seu mister, quando há evidência notória de que o faz, que luta contra aglomerações, ainda que possa haver divergência quanto a forma. Não se pode,



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Gabinete da Presidência

quanto à matéria em destaque, por exemplo, determinar que o Estado adite um ato que é só seu, segundo o entendimento de terceiro, por mais responsável que seja.

Assim, neste momento de enfrentamento de crise sanitária mundial, considerando todos os esforços que envidados hora a hora pelo Estado e pelo Município, decisões isoladas, têm o potencial de promover a desorganização administrativa, obstaculizando a evolução e o pronto combate à pandemia.

Daí a imperiosa suspensão da liminar.  
Cientifique-se o r. Juízo *a quo*.

P.R.I.

São Paulo, 24 de março de 2020.

**GERALDO FRANCISCO PINHEIRO FRANCO**  
**Presidente do Tribunal de Justiça**