



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

**Natureza: Suspensão de liminares**

**Processo n. 2054679-18.2020.8.26.0000**

**Requerente: Estado de São Paulo**

**Requeridos: Juízo de Direito da 1ª Vara Cível da  
Comarca de Caraguatatuba, Juízo de Direito da 3ª  
Vara da Comarca de Ubatuba, Juízo de Direito da Vara  
do Plantão da Comarca de Itanhaém**

O **ESTADO DE SÃO PAULO** formula pedido de suspensão dos efeitos das medidas liminares deferidas nos autos das **Ações Cíveis Públicas nº 1001480-11.2020.8.26.0126** (1ª Vara Cível de Caraguatatuba), nº **1000012-43.2020.8.26.0633** (Vara do Plantão de Itanhaém) e nº **1000880-91.2020.8.26.0642** (3ª Vara de Ubatuba), sob alegação de grave lesão à ordem pública.

Segundo consta dos autos, os juízos mencionados determinaram o bloqueio de determinados trechos de rodovias, para evitar o acúmulo de pessoas nos municípios de Ubatuba, São Sebastião, Ilhabela, Bertioga, Caraguatatuba, Itanhaém, Peruíbe, Itariri e Pedro de Toledo,



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

que para lá se dirigem durante o período de isolamento forçado, com vistas a reduzir a intensidade de propagação da pandemia viral COVID-19.

Argumentam os Municípios requerentes e o Ministério Público do Estado de São Paulo que o estado de pandemia da COVID-19 demanda grande empenho da estrutura municipal de saúde, que tem dimensões suficientes para atender os munícipes, mas certamente não poderá suportar o grande afluxo de forasteiros que procuram as estâncias balneárias.

É o relatório.

**Decido.**

I. Anoto que, excepcionalmente, esta decisão é proferida em meio físico, por força da implantação pelo Conselho Superior da Magistratura, em 19 de março último, do Sistema de Plantão Judicial Especial em toda a Corte paulista. Embora o pedido conste de autos digitais, por questões de natureza técnica, a decisão não pode ser lançada no mesmo sistema, sendo expedida, necessariamente, em meio físico. Superado o momento de crise decorrente da pandemia da COVID-19, os serviços judiciários serão retomados integralmente, quando, então, a via física será objeto de digitalização e inserção nos autos digitais.





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

II. 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.

Este é o caso que ora se apresenta, uma vez que as decisões de primeiro grau, ainda que dotada de adequada fundamentação, devem ter sua eficácia suspensa, porque, à luz das razões de ordem e segurança públicas, ostentam *periculum in mora* inverso de densidade manifestamente superior àquele que, aparentemente, animou o deferimento liminar das medidas postuladas. As decisões cujas eficácias pretendem-se suspender determinaram: a) proibição do acesso de turistas a Caraguatatuba e interdição parcial da Rodovia dos Tamoios (fls. 83/87); b) proibição do acesso de turistas a Mongaguá, Itanhaém, Peruíbe, Itariri e Pedro de Toledo e interdição parcial da rodovia (fls. 149/155); c) proibição do acesso de turistas ao Município de Ubatuba (fls. 193/199).

Na espécie, justifica-se a suspensão, uma vez que decisão judicial específica acerca de alguns municípios da região litorânea do Estado afasta da Administração estadual seu legítimo juízo discricionário de conveniência e oportunidade de organização dos serviços públicos tecnicamente adequados.

Está suficientemente configurada a **lesão à ordem pública**, assim entendida como *ordem administrativa geral*, equivalente à execução dos serviços públicos e o devido exercício das funções da Administração pelas autoridades



constituída (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).

III. Em tema de segurança e eficiência na prestação de serviços públicos na área da saúde, oportuno destacar o sentido discricionário técnico de decisão acerca de circulação de pessoas, veículos, transportes em geral. Permite tomar de empréstimo os ensinamentos de Tércio Sampaio Ferraz Junior e Juliano Souza de Albuquerque Maranhão (“O Acesso a Rodovias e a Competência dos Entes Federados: Federalismo Solidário e Articulação do Sistema Viário Nacional”, in Revista de Direito Administrativo - Volume 244, pag. 264/289, jan./abr. de 2007 – Rio de Janeiro, Biblioteca Digital da Fundação Getúlio Vargas):

*No que se refere aos atos administrativos, de modo geral, fala-se em discricionariedade técnica. A noção nasceu na Áustria, com Bernatzik, que entendia tratar-se de atos que, por sua alta complexidade técnica, deviam ser retirados do controle jurisdicional. Seu conceito conheceu um desenvolvimento maior na Itália, onde Alessi distinguia entre discricionariedade administrativa, cujos critérios de decisão são puramente administrativos (por exemplo, a concessão de licença para uso de armas, um certificado de boa conduta), e*





*discricionariedade técnica, que exige critérios técnicos, como, por exemplo, ordenar o fechamento de um estabelecimento por considerá-lo insalubre.*

*(...)*

*O moderno desenvolvimento da teoria da administração mostrou, no entanto, que uma separação estrutural deste gênero não dava conta do sentido complexo do ato administrativo enquanto um processo de formação do poder decisório.*

*(...)*

*Um dos elementos perceptíveis desta nova relação estrutural está na exigência de motivação dos atos administrativos. Os motivos, afinal, para serem conhecidos, têm de se exteriorizar de qualquer modo, devendo depreender-se mais ou menos diretamente de quaisquer dados ou circunstâncias exteriores ao agente. A motivação é, assim, a expressão externa dos motivos. Esta expressão é, em consequência, um elemento decisivo para a correta apreciação da legitimidade de um ato administrativo. Sem ela, o ato fica a mercê de um sem-número de motivos subjetivos e ocultos, mas presentes no ato decisório. Ora, a motivação como elemento de controle da legitimidade dos atos torna visível o entrelaçamento entre fatores cognitivos e volitivos na formação do poder decisório. O conteúdo da decisão exteriorizada deve decorrer de premissas técnicas adotadas ou, no mínimo, não pode conflitar com elas. Por seu*



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

*intermédio, é possível discernir entre discricionariedade e arbitrariedade. Neste quadro, o parecer técnico ou laudo técnico deixa de ser um mero elemento de contraposição ao interesse decisório da Administração, para constituir um elemento informador do próprio ato de decidir.*

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.

Ademais, negar ou conceder acesso a rodovia ou a determinado trecho de uma estrada constitui ato administrativo informado pelas características da região como um todo e não de apenas alguns municípios em contraposição a outros tantos. São elementos ligados ao mérito do ato administrativo, que não podem ser objeto de análise pelo Poder Judiciário, cuja apreciação se debruça sobre aspectos formais de validade e eficácia. A providência tomada pelos Juízes singulares 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, este o mérito de eventual ato nesse sentido.





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

IV. Se não pode invalidar, pelo mérito, ato administrativo, é também vedado ao Poder Judiciário proferir decisão que substitua o mérito do ato da Administração, que deve se pautar em critérios técnicos.

Nesse sentido, as decisões questionadas trazem risco à ordem pública na acepção acima declinada, na medida em que obstaculizam ou dificultam 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.

As decisões concessivas das liminares invocaram, em síntese, aspectos referentes [i] à rápida transmissão do vírus e seu potencial de mortalidade, [ii] falta de estrutura dos municípios da região para atendimento da demanda de pacientes infectados, [iii] a quantidade de pessoas que, talvez por falta de real consciência da gravidade da situação, estão aproveitando a quarentena como espécie de “férias”, superlotando os Municípios abrangidos nas decisões.

Pautadas – reconheço – em efetiva preocupação com o cenário atual enfrentado, as decisões, como ponderado pelo ente público, desconsideram que medidas necessárias à contenção da pandemia de COVID-19 precisam ser pensadas em um todo coerente, coordenado e sistêmico.

A intenção dos magistrados é a melhor possível, repito. Da mesma forma o desiderato do Ministério Público do Estado de São Paulo. De encômios são merecedores



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

todos os que buscam, no Poder Judiciário, soluções aptas à superação do difícil e inédito panorama. Entrementes, o momento atual exige calma. A coordenação, a ser exercida pelo Poder Executivo, é imprescindível. Somente uma organização harmônica e organizada ensejará a adoção das medidas necessárias e abrangentes. Nesse contexto, aliás, a recente e louvável determinação de quarentena em todo o Estado de São Paulo.

Não foram poucas as medidas adotadas pelo Governo do Estado de São Paulo para mitigação de danos provocados pela pandemia de COVID-19, por meio da Secretaria de Saúde e do Centro de Contingência do Coronavírus.

Além disso, criou, oficialmente, o Comitê Administrativo Extraordinário Covid-19, com a atribuição de assessorar o Governador do Estado na tomada de decisões envolvendo o assunto, colegiado que se reúne diariamente para atender a todas as dúvidas e solicitações, de modo a coordenar da melhor maneira possível os esforços da Administração Pública no assunto.

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





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

**Dá a imperiosa suspensão das  
liminares.**

V. Conforme exposto no item I acima, tão logo cadastrado o processo, determino: (i) digitalize-se esta decisão e insira-a nos autos digitais; (ii) cientifiquem-se os r. Juízos *a quo*. Por comunicação eletrônica (email), encaminhe-se cópia desta decisão à Procuradoria Geral do Estado de São Paulo para que **não sejam efetivadas as restrições impostas**. Por idêntico meio, comunique-se ao Ministério Público do Estado de São Paulo e aos Municípios requerentes.

P.R.I.

São Paulo, 22 de março de 2020.

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