



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 2917 - DF (2021/0102573-4)

REQUERENTE : DISTRITO FEDERAL
ADVOGADOS : LUÍS FERNANDO BELÉM PERES - DF022162
IDENILSON LIMA DA SILVA - DF032297
REQUERIDO : TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIAO
INTERES. : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

DECISÃO

Cuida-se de suspensão de liminar e de sentença proposta pelo DISTRITO FEDERAL contra decisão proferida pelo desembargador relator do Agravo de Instrumento n. 1011503-98.2021.4.01.0000, em trâmite no Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

Narra que se trata, na origem, de ação civil pública movida pela Defensoria Pública da União em desfavor do Distrito Federal, da União, da ANTT e da Companhia do Metropolitano do Distrito Federal/MTRÔ-DF, sob o argumento de ineficiência das políticas de contenção da pandemia de covid-19 adotadas pelas entidades públicas arroladas no polo passivo, sobretudo insuficiência de leitos de UTI para fazer frente às necessidades de atendimento que decorrem do recrudescimento da pandemia, o que leva à conclusão, segundo defende, de necessidade de fortalecimento das políticas de isolamento social.

A 3ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal negou a tutela provisória de urgência pleiteada contra o Distrito Federal, sob o argumento de que, ainda que os dados sejam alarmantes, o Distrito Federal adotou diversas medidas de enfrentamento da pandemia, com destaque para a limitação de circulação das 22h às 5h da manhã, fechamento de diversas atividades, além da abertura de leitos de UTI, bem como o reforço nas medidas de fiscalização.

Contudo, explicita que, com a previsão da retomada de certas atividades econômicas em 29 de março de 2021, a Defensoria Pública da União fez novo pedido de tutela de urgência, o qual foi deferido em primeira instância.

Descreve que, durante o plantão judicial, em 1º/4/2021, o Distrito Federal interpôs agravo de instrumento (AI n. 1011503-98.2021.4.01.0000), ao qual foi conferido efeito suspensivo, Entretanto, em 8/4/2021, sobreveio decisão do desembargador relator do agravo de instrumento em referência, revogando o efeito suspensivo anteriormente concedido em plantão, restaurando os efeitos da decisão proferida na Ação Civil Pública n. 1012643-55.2021.4.01.3400, com a determinação de suspensão da retomada das

atividades econômicas no Distrito Federal.

Esclarece que a questão de fundo envolve a aplicação escoreta da legislação federal, mais precisamente da discricionariedade técnica envolvida na aplicação do art. 3º, §1º, da Lei n. 13.979/2020.

Defende que a decisão impugnada representa grave violação da ordem pública, em sua dimensão jurídico-administrativa, por representar invasão da discricionariedade técnica do Distrito Federal na implementação das medidas de contenção à disseminação da covid-19 previstas na Lei n. 13.979/2020, bem como em sua dimensão jurídico-processual, já que, segundo argumenta, a Justiça federal é manifestamente incompetente para processar e julgar demandas em desfavor do Distrito Federal, em relação às quais não se apresente nenhum interesse da União ou de entidades da administração indireta federal.

Aduz, ainda, que a avaliação dos dados científicos que servem de base à restrição e à liberação de atividades econômicas encontra-se englobada pela discricionariedade técnica, configurando prerrogativa do administrador público de, com base em informações obtidas pela vigilância epidemiológica, decidir pelas providências administrativas que entenda tecnicamente mais adequadas.

Alega também que, para flexibilização de medidas e retomada das atividades econômicas no Distrito Federal, foi considerada a redução aguda no número de novos casos e da taxa de transmissão, o que indicou que as medidas restritivas que implementadas até o dia 29/3/2021 haviam sido eficazes na mitigação da disseminação da covid-19.

Destaca que os dados relativos à disseminação da covid-19 no Distrito Federal continuam a apresentar melhoras, conforme boletim epidemiológico anexo, do dia 7/4/2021, e consoante dados insertos no link <http://info.saude.df.gov.br/covid-resumo-executivo>.

Ressalta que há inúmeras pessoas passando dificuldades econômicas severas em decorrência das restrições a atividades econômicas impostas pelo combate à disseminação da covid-19, devendo ser buscado o equilíbrio entre a preservação da saúde da população e a manutenção das suas condições de sobrevivência.

Enfatiza que a situação econômica vivenciada por diversas pessoas é calamitosa, uma vez que muitos trabalhadores estão a passar fome, precisando trabalhar para adquirir a subsistência do dia a dia, não podendo, dessarte, esperar até que toda a população esteja vacinada.

Defende, ainda, que não podem os cidadãos do Distrito Federal sofrer a todo o momento os influxos de decisões judiciais sobre as políticas de gestão administrativa, alterando organização de suas vidas, prejudicando uma estabilidade mínima na rotina da população em tempos já tão difíceis.

É, no essencial, o relatório. Decido.

A suspensão dos efeitos do ato judicial é providência excepcional, cabendo ao requerente a efetiva demonstração da alegada ofensa grave aos bens jurídicos tutelados pela legislação de regência, quais sejam, ordem, saúde, segurança e/ou economia públicas. Cuida-se de uma prerrogativa da pessoa jurídica de direito público decorrente da supremacia do interesse público sobre o particular, cujo titular é a coletividade.

A *mens legis* do instituto da suspensão de segurança ou de sentença é o estabelecimento de uma prerrogativa justificada pelo exercício da função pública, na defesa do interesse do Estado. Sendo assim, busca-se evitar que decisões precárias contrárias aos interesses primários ou secundários, ou ainda mutáveis em razão da interposição de recursos, tenham efeitos imediatos e lesivos para o Estado e, em última instância, para a própria coletividade.

Primeiramente, importa salientar que o Distrito Federal possui competência para definir a política pública referente ao trato administrativo da pandemia de covid-19, conforme ficou reconhecido por decisão do plenário do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI n. 6.341/2020, por meio da qual foi decidido que as medidas adotadas pelo governo federal para o enfrentamento da pandemia de covid-19 não afastam a competência concorrente, nem a tomada de providências normativas e administrativas pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios.

O artigo 3º da Lei n. 13.979/2020 deve interpretado de acordo com a Constituição Federal no sentido de que os estados, Distrito Federal e municípios possuem competência comum para legislar e adotar medidas administrativas sobre saúde pública. Segue trecho da ementa do julgado em epígrafe do Supremo:

REFERENDO EM MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DA INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO À SAÚDE. EMERGÊNCIA SANITÁRIA INTERNACIONAL. LEI 13.979 DE 2020. COMPETÊNCIA DOS ENTES FEDERADOS PARA LEGISLAR E ADOTAR MEDIDAS SANITÁRIAS DE COMBATE À EPIDEMIA INTERNACIONAL. HIERARQUIA DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. COMPETÊNCIA COMUM. MEDIDA CAUTELAR PARCIALMENTE DEFERIDA. [...] (relator Ministro Marco Aurélio; relator para o acórdão Ministro Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgamento em 15/4/2020, publicação em 13/11/2020.)

Bem assim, a Lei n. 13.979/20, art. 3º, §1º, estabelece que as autoridades, no âmbito de suas competências, ao tomar as medidas restritivas, devem pautá-las em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde, devendo ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública, o que significa dizer que o Distrito Federal tem competência, tal como

ratificado pelo Supremo, para definir a melhor estratégia administrativa para o enfrentamento da pandemia de covid-19, tendo em mira o objetivo hercúleo de conciliar dois interesses em conflito, a saúde e a economia, levando em consideração as especificidades da comunidade distrital e os dados técnico-científicos a respeito do tema.

No caso em tela, explicita-se que está caracterizada a lesão à ordem pública à medida que o Poder Judiciário, desconsiderando a presunção de legalidade do ato administrativo, imiscuiu-se na seara administrativa e substituiu o Poder Executivo ao interferir na execução da política pública desenhada pelo gestor público para combate à pandemia de covid-19 na tentativa de conciliar saúde pública com o funcionamento da economia e com suporte em informações fornecidas pela vigilância epidemiológica, as quais indicaram melhora significativa dos dados relativos às notificações de novas contaminações da covid-19 no Distrito Federal, bem como a redução significativa da taxa de circulação do vírus.

Na presente hipótese, ressalte-se que o Distrito Federal tratou a questão controvertida com base na análise de dados técnicos, fundamentando suas decisões político-administrativas com apoio na ciência. Isto é, tais decisões não foram tomadas de forma aleatória, mas sim estruturadas em bases científicas sólidas, que dão o suporte necessário para que os interesses em conflito sejam ambos atendidos na melhor medida possível.

Portanto, o Distrito Federal tomou decisão político-administrativa conciliatória dos relevantes interesses em conflito, com suporte em estudos técnico-científicos, sem descurar dos cuidados com a saúde pública e a importante preocupação com a proteção da população contra a doença, mas também sem deixar de ter responsabilidade com relação ao regular funcionamento da economia na medida do possível, que, ao final, também diz respeito ao bem-estar dos cidadãos, o que ratifica a legitimidade de sua postura administrativa.

Não se pode permitir que seja retirada dos atos administrativos do Poder Executivo a presunção da legitimidade ou veracidade, sob pena de se desordenar a lógica de funcionamento regular do Estado, com exercício de prerrogativas que lhe são próprias e essenciais. O Poder Judiciário não pode, dessa forma, atuar sob a premissa de que os atos administrativos são realizados em desconformidade com a legislação, sendo presumivelmente ilegítimos. Tal concluir configuraria uma subversão do regime jurídico do direito administrativo, das competências concedidas ao Poder Executivo e do papel do Poder Judiciário.

Destaque-se que, segundo o princípio da separação dos Poderes, não pode haver interferência indevida do Poder Judiciário na esfera de competência do Poder Executivo, sem a caracterização de flagrante ilegalidade ou desvio de finalidade, que poderia justificar, excepcionalmente, uma tomada de decisão substitutiva. Deve-se assegurar concretamente o Estado Democrático de Direito.

No caso, não se vislumbra um vácuo na atuação técnico-administrativa do

Distrito Federal que pudesse justificar uma atuação judiciária substitutiva para suprir eventual omissão administrativa.

Da mesma forma, não se verifica no caso a prática de ação administrativa ilegal por parte do ente público que pudesse justificar uma intervenção corretiva do Poder Judiciário.

Não se pode descurar que o longo caminho percorrido pela administração pública, com sua expertise na área de saúde e da economia, até chegar à solução desenhada, não pode ser substituído pelo juízo sumário próprio de decisões liminares, sob pena de causar embaraço desproporcional ao exercício estável da atividade administrativa, com possível ocorrência de efeito multiplicador que leva a um perigoso desequilíbrio sistêmico do setor.

Ao interferir na legítima discricionariedade da administração pública, o Poder Judiciário acaba por substituir o legítimo processo de construção especializada da política pública escolhida por aqueles que foram eleitos pelo povo justamente para fazer esse tipo de escolha.

Nessa senda, está caracterizada a grave lesão à ordem pública, na sua acepção administrativa, em decorrência dos entraves à execução normal e eficiente da política pública desenhada e estrategicamente escolhida pelo gestor público. E, conforme entendimento há muito assentado no Superior Tribunal de Justiça, "há lesão à ordem pública, aqui compreendida a ordem administrativa, quando a decisão atacada interfere no critério de conveniência e oportunidade do mérito do ato administrativo impugnado" (AgRg na SS n. 1.504/MG, Corte Especial, relator Ministro Edson Vidigal, DJ de 10/4/2006).

Nesse sentido, colaciono os seguintes precedentes:

PEDIDO DE SUSPENSÃO DE MEDIDA LIMINAR AJUIZADO PELA AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. REAJUSTE DA TARIFA DE ENERGIA ELÉTRICA. PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO. Até prova cabal em contrário, prevalece a presunção de legitimidade do ato administrativo praticado pela Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel. Agravo regimental provido" (AgRg na SLS n. 1.266-DF, relator Ministro Ari Pargendler, Corte Especial, DJe de 19/11/2010.)

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. DEMISSÃO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO. INOCORRÊNCIA. **MÉRITO ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE DE REVISÃO PELO PODER JUDICIÁRIO.** RECURSO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

[...]

3. Ao Poder Judiciário compete apenas o controle da legalidade do ato administrativo, ficando impossibilitado de adentrar na análise

do mérito do ato, sob pena de usurpar a função administrativa, precipuamente destinada ao Executivo.

4. Recurso a que nega provimento. (RMS n. 15.959/MT, relator Ministro Hélio Quaglia Barbosa, Sexta Turma, DJ de 10/4/2006, grifo meu.)

AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. AÇÃO POPULAR. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ASSESSORAMENTO. INTERFERÊNCIA INDEVIDA DO PODER JUDICIÁRIO CARACTERIZADA. GRAVE LESÃO À ORDEM PÚBLICA CONFIGURADA.

1. O Superior Tribunal de Justiça entende que o deferimento do pedido de suspensão requer a demonstração de que a manutenção da decisão impugnada causa grave lesão a um dos bens tutelados pela legislação de regência.

2. Na hipótese dos autos, sob o pretexto de controle do ato administrativo, houve clara lesão à ordem pública ao se substituir a decisão administrativa pela decisão judicial, desconsiderando o mérito administrativo, cuja construção de seu conteúdo é de competência do Executivo, e não do Judiciário. Não cabe a este Poder, dessa forma, atuar sob a premissa de que os atos administrativos são editados em desconformidade com a legislação, sendo presumivelmente ilegítimos. Tal conclusão configuraria subversão da lógica do direito administrativo, das competências concedidas ao Poder Executivo e do papel do Judiciário.

3. Analisar se o contrato administrativo celebrado entre a Copel e Rothschild & Co. Brasil Ltda. para prestação de serviços de assessoria financeira em processo de alienação de ações e ativos da Copel Telecomunicações S.A. caracteriza ou não o requisito da singularidade do objeto, pela existência de diversas empresas apta a satisfazer o objeto perseguido pela estatal, é matéria de mérito da ação principal, que deve ser suscitada nas instâncias competentes, e não na via suspensiva.

Agravo interno improvido. (AgInt na SLS 2.654/PR, relator Ministro Humberto Martins, Corte Especial, DJe de 26/11/2020, grifo meu.)

Ante o exposto, defiro o pedido para sustar os efeitos da decisão proferida pelo desembargador relator do Agravo de Instrumento n. 1011503-98.2021.4.01.0000, em trâmite no Tribunal Regional Federal da 1ª Região, até o trânsito em julgado da ação civil pública n. 1012643-55.2021.4.01.3400.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 09 de abril de 2021.

MINISTRO HUMBERTO MARTINS

Presidente