



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 2919 - CE (2021/0105922-2)

RELATOR : **MINISTRO PRESIDENTE DO STJ**
REQUERENTE : MUNICIPIO DE FORTALEZA
PROCURADORES : MARTONIO MONT'ALVERNE BARRETO LIMA - CE006840
FERNANDO ANTONIO COSTA DE OLIVEIRA - CE007012
REQUERIDO : TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5A REGIAO
INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ
INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO

DECISÃO

Cuida-se de suspensão de liminar e de sentença proposta pelo MUNICÍPIO DE FORTALEZA contra decisão do Desembargador Roberto Machado, em plantão extraordinário na 1ª Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, nos autos do Agravo de Instrumento n. 0803101-98.2021.4.05.0000, interposto contra decisão que deferiu parcialmente a tutela de urgência na Ação Civil Pública n. 0803172-50.2021.4.05.810, ajuizada pelo Ministério Público Federal e outros, em trâmite no Juízo da 5ª Vara Federal no Ceará (fls. 552-562).

Veja-se, por oportuno, o dispositivo da decisão impugnada (fl. 27):

(...) DEFIRO o pedido de atribuição de efeito suspensivo ativo ao Agravo de Instrumento para DETERMINAR a suspensão da vacinação daqueles profissionais de saúde que não estejam em efetivo serviço de enfrentamento da Covid-19, não estejam priorizados ou tenham sido expressamente excluídos pelo artigo 10da Resolução CIB/CE nº 15/2021, até que, com o devido embasamento técnico, orientado pelo objetivo de reduzir ao máximo o número de mortes, sejam definidas: a) a proporção das vacinas que, disponíveis, serão destinadas ao subgrupo dos «demais profissionais de saúde» (e a proporção das vacinas que serão destinadas aos idosos com mais de 60 anos; e b) a especificação da ordem de precedência dentro deste subgrupo («demais profissionais de saúde»).

DETERMINO, ainda, a adoção pelos Agravados de todas as providências administrativas necessárias ao cumprimento imediato desta decisão.

Nas razões da suspensão, o ente municipal sustenta a ocorrência de grave lesão à ordem e à saúde públicas, porquanto a decisão do TRF5 conflita com a competência municipal para aplicação de vacina, de acordo com o Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a covid-19 e com a determinação da Lei

n. 14.124/2021.

Aduz que a priorização em primeira fase da vacinação de todos os trabalhadores de saúde encontra-se insculpida no referido plano, o qual estabeleceu que os idosos entre 60 e 74 anos seriam vacinados a partir da segunda fase.

Argumenta que o *fumus boni iuris* está presente diante da patente interferência indevida no Executivo municipal, em evidente risco de prejuízo ao Município de Fortaleza e às autoridades sanitárias do Estado do Ceará e da União, e que o comprometimento do desempenho das atribuições desses entes da Federação, ante a desorganização provocada pela decisão, caracteriza o *periculum in mora*.

Por fim, alega que a decisão impugnada constitui-se em precedente com força repetitiva e de possível repetição para diversas categorias que são essenciais às ações de combate à pandemia da covid-19.

Requer, assim, a suspensão da decisão proferida.

É, no essencial, o relatório. Decido.

Cabe a suspensão de liminar em ações movidas contra o Poder Público se houver manifesto interesse público ou flagrante ilegitimidade e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas, não servindo o excepcional instituto como sucedâneo recursal para exame do acerto ou do desacerto da decisão impugnada (art. 4º da Lei n. 8.437/1992).

Frise-se que a lesão ao bem jurídico deve ser grave e iminente, sendo ônus do requerente demonstrar, de modo cabal e preciso, tal aspecto da medida impugnada (STF, SS n. 1.185/PA, relator Ministro Celso de Mello, DJ de 4/8/1998; STJ, AgRg na SLS n. 845/PE, relator Ministro Humberto Gomes de Barros, DJe de 23/6/2008).

Para melhor compreensão, transcrevo parte dos fundamentos adotados na decisão cuja suspensão se pede (fls. 26-27):

Sob este prisma, ao analisar a forma como ocorre a vacinação no Município de Fortaleza, conforme explicita o seu **Plano Municipal de Operacionalização da Vacinação Contra Covid-19**, verifica-se que o Município, diante da ausência de diretriz central do Governo Federal no sentido de estabelecer a ordem entre os diversos subgrupos prioritários, optou por incluir na 1ª (primeira) fase de vacinação todos os trabalhadores de saúde, e na 2ª (segunda) fase da vacinação os idosos entre 60 e 74 anos.

Ocorre que, embora, a princípio, ambos estejam em um mesmo patamar de prioridade conforme o **Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19**, a escolha do Município de incluir na primeira fase da vacinação todos do grupo de profissionais de saúde - cerca de 196.000 (cento e noventa e seis mil) pessoas -, sem realizar uma subclassificação destes entre aqueles que estão em serviços de enfrentamento da COVID-19 e os que não estão e, ao mesmo tempo, relegar os idosos entre 60 e 74 anos para a 2ª (segunda) fase - em torno de 212.000 (duzentos e doze mil) pessoas -, parece não respeitar a

diretriz/objetivo central do Plano Nacional, pois neste "o objetivo principal da vacinação passa a ser focado na redução da morbimortalidade causada pela covid-19, bem como a manutenção do funcionamento da força de trabalho dos serviços de saúde e a manutenção do funcionamento dos serviços essenciais."

Explico.

Da análise do **Plano Municipal de Operacionalização da Vacinação Contra Covid-19**, não se verifica a existência de respaldo técnico - fundamentado na redução morbimortalidade e na manutenção do funcionamento da força de trabalho dos serviços de saúde - a embasar a escolha da Prefeitura de Fortaleza de priorizar a vacinação de todo o segmento dos «demais profissionais de saúde» antes dos idosos entre 60 e 74 anos.

Conforme bem exposto pelo Ministério Público Federal, diante da escassez de vacinas faz-se necessária a adoção de uma política de imunização que vise atingir o objetivo primeiro da vacinação: redução da mortalidade. Assim, diante do baixo número de vacinas disponíveis, a escolha do Município deve ser pautada em uma estratégia que, para além de ser formalmente organizada, demonstre ser a mais acertada a reduzir o número de óbitos, sem se descuidar, obviamente, da manutenção dos serviços de saúde

Destarte, em uma análise perfunctória dos fatos trazidos, evidencia-se carente de embasamento técnico - apto a atender o supramencionado objetivo da vacinação - a opção do Município de priorizar a imunização de todos os profissionais de saúde, em detrimento de todos os idosos entre 60 e 74 anos, sem qualquer escrutínio a respeito do (i) grau de relevância da atuação desses profissionais para a promoção da saúde da coletividade; (ii) do grau de risco de contaminação destes profissionais; (iii) ou mesmo o risco de complicações de cada um desses profissionais no caso de eventual contaminação.

Na oportunidade, é relevante destacar, conforme se pode observar dos dados disponíveis no sítio da Secretaria de Saúde do Estado do Ceará, com data de referência em 19/03/2021, nos quais constam que o Município de Fortaleza teria como meta a vacinação de 122.798 trabalhadores de Saúde. No entanto, em seu Plano Municipal de Operacionalização da Vacinação Contra Covid-19 o município optou por adotar a meta de 196.605 trabalhadores de saúde, ao que parece, sem respaldo técnico - fundamentado na redução morbimortalidade e na manutenção do funcionamento da força de trabalho dos serviços de saúde - a embasar esta escolha, que acaba por implicar na priorização da vacinação de todo o segmento dos «demais profissionais de saúde» antes dos idosos entre 60 e 74 anos. Ou seja, para além de não estarem claros se há (e quais seriam) fundamentos de ordem técnica que implicaram na opção por imunizar todo o subgrupo dos profissionais de saúde antes do subgrupo dos idosos com idade entre 60 e 74 anos, resta indiciada também uma ampliação de aproximadamente 60% do mencionado subgrupo, sem o devido embasamento epistêmico.

No caso, verifica-se a ocorrência de grave lesão aos bens tutelados pela lei de regência, na medida em 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.

Com efeito, importa destacar que os municípios possuem 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 n. 6.341/2020. 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 art. 3º da Lei n. 13.979/2020 deve ser 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 para o acórdão Ministro Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgamento em 15/4/2020, publicação em 13/11/2020.)

Na espécie, explicita-se que está caracterizada a lesão à ordem pública, uma vez que a liminar concedida interfere na competência constitucional e na seara de atuação técnica do Município de Fortaleza, ao desorganizar o Plano Municipal de Vacinação, podendo gerar verdadeiro tumulto das ações de enfrentamento da pandemia da covid-19, em prejuízo a toda a comunidade.

Ressalte-se que o Município de Fortaleza 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 atendidos na melhor medida possível.

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 que configuraria subversão do regime jurídico do direito administrativo, das competências concedidas ao Poder Executivo e do papel do Poder Judiciário.

Frise-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, tomada de decisão substitutiva. Deve-se assegurar concretamente o Estado Democrático de Direito.

In casu, não há vácuo na atuação técnico-administrativa da municipalidade que pudesse justificar atuação judiciária substitutiva para suprir eventual omissão administrativa. Da mesma forma, não se verifica a prática de ação administrativa ilegal por parte do ente público que pudesse justificar intervenção corretiva do Poder Judiciário.

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. 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 do desembargador relator do Agravo de Instrumento n. 0803101-98.2021.4.05.0000, em trâmite no Tribunal Regional Federal da 5ª Região, até o trânsito em julgado da Ação Civil Pública n. 0803172-50.2021.4.05.810.

Comunique-se com urgência.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 15 de abril de 2021.

MINISTRO HUMBERTO MARTINS

Presidente