



20/05/2020

Número: **1014006-29.2020.4.01.0000**

Classe: **AGRAVO DE INSTRUMENTO**

Órgão julgador colegiado: **6ª Turma**

Órgão julgador: **Gab. 18 - DESEMBARGADOR FEDERAL DANIEL PAES RIBEIRO**

Última distribuição : **15/05/2020**

Valor da causa: **R\$ 0,00**

Processo referência: **1025277-20.2020.4.01.3400**

Assuntos: **Efeito Suspensivo / Impugnação / Embargos à Execução, Vigilância Sanitária e Epidemiológica, COVID-19**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
DISTRITO FEDERAL (AGRAVANTE)			
Ministério Público Federal (Procuradoria) (AGRAVADO)			
MINISTERIO PUBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITORIOS (AGRAVADO)			
MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO - MPT (AGRAVADO)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
55726565	20/05/2020 15:24	Petição intercorrente	Petição intercorrente



MPF
Ministério Público Federal

Procuradoria
Regional da
República
1ª Região

**EXCELENTÍSSIMO RELATOR DESEMBARGADOR FEDERAL DANIEL
PAES RIBEIRO – QUINTA TURMA DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL
DA PRIMEIRA REGIÃO**

PRR1ª REGIÃO – RAZÕES – 0529/2020

AI nº 1014006-29.2020.4.01.0000/DF

Agravante (no agravo interno): Ministério Público Federal

Agravado (no agravo interno): Distrito Federal

Relator: Desembargador Federal Daniel Paes Ribeiro – Quinta Turma

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pelo Procurador Regional da República infra-assinado, vem, tempestivamente, à presença de Vossa Excelência, com fundamento no artigo 1.021 do Código de Processo Civil, apresentar

AGRAVO INTERNO

em face da decisão monocrática (Id. 55505592) que, sem prévia oitiva da parte contrária, concedeu a antecipação da tutela recursal ao agravo de instrumento (Id. 55232518) interposto pelo **DISTRITO FEDERAL** contra decisão proferida pela Seção Judiciária do Distrito Federal em ação civil pública manejada pelo MPF, MPT e MPDFT.

Brasília, 20 de maio de 2020.

UBIRATAN CAZETTA
Procurador Regional da República

Documento assinado via Token digitalmente por UBIRATAN CAZETTA, em 20/05/2020 13:19. Para verificar a assinatura acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 0c50E5D3.448BB718.AA78C0CD.DAE7ED08



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR RELATOR,
COLEND A TURMA JULGADORA,**

PRR1ª REGIÃO – RAZÕES – 052X/2020

AI nº 1014006-29.2020.4.01.0000/DF

Agravante (no agravo interno): Ministério Público Federal

Agravado (no agravo interno): Distrito Federal

Relator: Desembargador Federal Daniel Paes Ribeiro – Quinta Turma

RAZÕES DE AGRAVO INTERNO

I- RELATÓRIO

Em agravo de instrumento interposto pelo Distrito Federal contra decisão liminar proferida pelo MM. Juízo Federal da 3ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, nos autos da ação civil pública 1025277.20.2020.4.01.3400, decidiu o eminente relator, **sem prévia oitiva da parte contrária**, por deferir

“o pedido de concessão de efeito suspensivo ao presente agravo de instrumento (art. 1.019, I, do CPC) para, reformando a decisão agravada, reconhecer a incompetência da Justiça Federal para processar e julgar os pedidos formulados em face do Distrito Federal, determinando o prosseguimento da ação tão somente no tocante aos pleitos formulados em face da União Federal”.

Na ação civil pública a controvérsia se situa na *omissão da União e Distrito Federal* em relação ao relaxamento de medidas de distanciamento social existentes para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019 (**Covid-19**).

Documento assinado via Token digitalmente por UBIRATAN CAZETTA, em 20/05/2020 13:19. Para verificar a assinatura acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 0c50E5D3.448BB718.AA78C0CD.DAE7ED08



Demonstrar-se-á, no presente agravo interno, que, não tendo garantido previamente a oitiva da parte contrária, a decisão recorrida negou vigência aos artigos 10, 932 e 933 do Código de Processo Civil.

Discute-se, ainda, no presente agravo interno, por ser fundamento da decisão recorrida, a impropriedade da extinção do feito em face do Distrito Federal, por evidente o vínculo entre os pedidos formulados, a competência federal e sindicabilidade das decisões administrativas, sem que tal fato implique em ofensa à separação dos poderes.

DA IMPOSSIBILIDADE DE ANTECIPAÇÃO DA TUTELA RECURSAL SEM PRÉVIA OITIVA DA PARTE CONTRÁRIA – OFENSA DIRETA AOS ARTIGOS 10, 932 E 933 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL

Ainda que, por economia processual, o sistema processual brasileiro comporte a antecipação da tutela recursal (ou a concessão de efeito suspensivo ao agravo de instrumento), tal medida se insere em um conjunto também normativo que assegura o exercício do contraditório antes de decisões que abreviem o debate colegiado.

Assim, é essencial ao processo civil a dialeticidade que permite tenham as partes idênticas condições de fazer chegar ao Estado-juiz seus argumentos, em condições de viabilidade.

No caso dos autos, merece reforma a decisão agravada, ao abreviar o andamento do feito perante a Justiça Federal, extinguindo-o, sem julgamento do mérito, em face do Distrito Federal, por entender afastada a legitimidade ativa do MPF e, por via consequente, a competência federal, sem oportunizar o debate quanto aos argumentos, uma vez que a decisão recorrida viola os artigos 10, 932 e 933 do Código de Processo Civil, assim redigidos:

Art. 10. O juiz não pode decidir, em grau algum de jurisdição, com base em fundamento a respeito do qual não se tenha dado às partes oportunidade de se manifestar, ainda que se trate de matéria sobre a qual deva decidir de ofício.

Art. 932. Incumbe ao relator:

I - (...)

Documento assinado via Token digitalmente por UBIRATAN CAZETTA, em 20/05/2020 13:19. Para verificar a assinatura acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 0c50E5D3.448BB718.AA78C0CD.DAE7ED08



II - apreciar o pedido de tutela provisória nos recursos e nos processos de competência originária do tribunal;

III - não conhecer de recurso inadmissível, prejudicado ou que não tenha impugnado especificamente os fundamentos da decisão recorrida;

IV - negar provimento a recurso que for contrário a:

a) súmula do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do próprio tribunal;

b) acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal ou pelo Superior Tribunal de Justiça em julgamento de recursos repetitivos;

c) entendimento firmado em incidente de resolução de demandas repetitivas ou de assunção de competência;

V - depois de facultada a apresentação de contrarrazões, dar provimento ao recurso se a decisão recorrida for contrária a:

a) súmula do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do próprio tribunal;

b) acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal ou pelo Superior Tribunal de Justiça em julgamento de recursos repetitivos;

c) entendimento firmado em incidente de resolução de demandas repetitivas ou de assunção de competência;

VI - (...)

VII - determinar a intimação do Ministério Público, quando for o caso;

VIII - (...)

Parágrafo único. Antes de considerar inadmissível o recurso, o relator concederá o prazo de 5 (cinco) dias ao recorrente para que seja sanado vício ou complementada a documentação exigível.

Art. 933. Se o relator constatar a ocorrência de fato superveniente à decisão recorrida ou a existência de questão apreciável de ofício ainda não examinada que devam ser considerados no julgamento do recurso, intimará as partes para que se manifestem no prazo de 5 (cinco) dias.

Não se desconhece que o artigo 1.019 do Código de Processo Civil assegure a concessão de efeito suspensivo, com posterior resposta ao recurso, mas tal situação se insere em um contexto onde a decisão não esteja marcada pela característica da irreversibilidade fática, que é a hipótese dos autos.

Documento assinado via Token digitalmente por UBIRATAN CAZETTA, em 20/05/2020 13:19. Para verificar a assinatura acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 0c50E5D3.448BB718.AA78C0CD.DAE7ED08



De fato, ao extinguir o feito no que se refere ao Distrito Federal, a decisão recorrida torna, na prática, irreversível o seu comando.

Não se trata, então, de simples suspensão dos efeitos da decisão, mas de abortar o próprio andamento da ação, inserindo-se no juízo sobre seus pedidos, sem que as partes tenham tido, no âmbito recursal, espaço próprio para o debate.

A análise monocrática antecipada acaba por retirar das partes e, também, do colegiado o direito de discutir a demanda ainda em condições fácticas hábeis a produzir um resultado concreto.

Não é razoável que o relator, monocraticamente, sem oportunizar a produção de argumentos contrários, aceite a posição de apenas um dos contendores.

Teria o relator condições, sem ouvir o autor, de definir-se quanto à inter-relação dos pedidos formulados? Teria o relator, sem o contraditório, como aferir os contornos do interesse federal, retirando às partes o espaço próprio para a exposição dos argumentos?

Ao MPF parece claro que não.

O contraditório, especialmente em situações complexas e novas como a que é trazida ao Poder Público, em todas as suas esferas e formas de atuação, pela atual situação de enfrentamento da pandemia da COVID-19, é essencial para que se possa aferir a melhor decisão.

Abreviar a discussão, sem o debate necessário entre as partes, longe de garantir a melhor decisão, cria ainda maior insegurança jurídica, o que, por si só, motiva o juízo de retratação e a reforma da decisão.

Em termos objetivos, é obrigação do julgador propiciar, previamente, em situações como a destes autos, o debate entre as partes.

DA IMPROPRIEDADE DA EXTINÇÃO DO PROCESSO EM FACE DO DISTRITO FEDERAL – VÍNCULO INTERNO REAL ENTRE OS PEDIDOS EM FACE DOS ENTES FEDERATIVOS

Argumenta a decisão recorrida, para justificar a ordem monocrática de extinção do feito em face do Distrito Federal, que os pedidos não teriam vínculo sólido entre si, o que demonstraria não haver um real

Documento assinado via Token digitalmente por UBIRATAN CAZETTA, em 20/05/2020 13:19. Para verificar a assinatura acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 0c50E5D3.448BB718.AA78C0CD.DAE7ED08



litisconsórcio entre a União e o Distrito Federal, afastando, então, a legitimidade do MPF e a competência da Justiça Federal quanto aos pedidos formulados em face do Distrito Federal.

Não é esta, todavia, a realidade dos fatos.

É dizer o óbvio realçar que os impactos sobre a saúde dos cidadãos não conhecem limites geográficos ou discussões sobre minúcias do pacto federativo.

É dizer o óbvio reconhecer que, sem esgarçar a estrutura do pacto federativo e retirar valor da distribuição das competências entre o ente nacional e os entes subnacionais, as decisões de um ente estatal podem sim afetar diretamente a outro ente estatal, criando-lhe obrigações ou agravando-lhe a situação.

Os pedidos formulados na ação civil pública buscam, exatamente, reconhecer a inter-relação entre os atos do Distrito Federal e da União no contexto do combate à pandemia da COVID-19 e, como se percebe da decisão de primeiro grau, os pedidos formulados em face da União não foram, de início, deferidos, mas eles são válidos, coerentes, interligados àqueles formulados em face do Distrito Federal e, como tal, não podem ser separados sem prejuízo ao próprio comando jurisdicional que se pretende obter.

Transcreve-se abaixo o dispositivo da d. decisão agravada pelo Distrito Federal:

PELO EXPOSTO, modificando a decisão proferida em 06 de maio p.p., DEFIRO EM PARTE A LIMINAR PARA CONDICIONAR a abertura das atividades comerciais previstas nos blocos 1 e 2 da tabela 11 da Nota Técnica da Codeplan (id 232694887), mantendo-se o intervalo temporal de 15 dias para cada etapa de liberação, fixando protocolos sanitários para cada uma das atividades econômicas específicas, como já foi feito para as atividades bancárias, especificando entre outros, quantitativo de pessoas por metro quadrado para evitar aglomerações e permitir o distanciamento mínimo recomendado por autoridades de saúde; fornecimento de equipamento de proteção individual a todos os empregados, colaboradores, terceirizados e prestadores de serviço; disponibilização de álcool gel 70% para empregados e clientes; regras específicas de higienização do ambiente; regras de aferição de temperatura e de encaminhamento à rede de saúde de

Documento assinado via Token digitalmente por UBIRATAN CAZETTA, em 20/05/2020 13:19. Para verificar a assinatura acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 0c50E5D3.448BB718.AA78C0CD.DAE7ED08



empregados ou clientes com sintomas; normas específicas que favoreçam o isolamento de pessoas idosas, crianças, gestantes e com doenças crônicas, tais como afastamento do trabalho, horário de atendimento especial ou com hora marcada, ou de entrega, escalas de revezamento de trabalho, regras para uso de banheiro e locais de alimentação, funcionamento em horários que melhor atendam a mobilidade dos trabalhadores que utilizam transporte público, indicando os órgãos responsáveis pela fiscalização.

Quanto ao transporte público, necessário que também sejam fixadas regras de quantitativo de passageiros para evitar aglomeração dentro dos meios de transporte.

Ainda, conforme proposto pelo Distrito Federal, deverá ser permitido acesso às partes dos dados referentes à ocupação de leitos hospitalares e UTIs, fluxo no uso de transporte coletivo, bem como demais elementos que permitam compreender de forma transparente as medidas que vêm sendo adotadas pelo Distrito Federal no combate ao COVID-19.

A decisão, segundo os termos em que foi lavrada, atende parcialmente a um dos pedidos formulados em ação civil pública proposta pelo Ministério Público Federal, Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e Ministério Público do Trabalho contra a União e o Distrito Federal, cujos termos são os seguintes:

1.1. OBRIGUE o Distrito Federal a tomar todas as providências necessárias para suspender as atividades não essenciais em seu território, ATÉ QUE PROVE, inclusive através de parecer e protocolos de seus órgãos de vigilância em saúde:

1.1.1. que a suspensão das atividades não essenciais no DF é desnecessária para assegurar:

a) regular funcionamento do SUS no DF; b) prestação de adequado atendimento médico-hospitalar aos pacientes contaminados pela Covid-19; c) prestação de adequado atendimento médico-hospitalar a pacientes com outros agravos, não obstante o bloqueio de recursos médico-hospitalares para atendimento exclusivo à Covid-19; d) plena vigilância da saúde e segurança dos trabalhadores pela Secretaria de Saúde do DF, em conformidade com o Código de Saúde do DF.

1.1.2. o atendimento pelo DF às recomendações, orientações e normas da Organização Mundial da Saúde (OMS), do Ministério da Saúde e do Conselho de Saúde do DF que forem de

Documento assinado via Token digitalmente por UBIRATAN CAZETTA, em 20/05/2020 13:19. Para verificar a assinatura acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 0c50E5D3.448BB718.AA78C0CD.DAE7ED08



cumprimento cogente, referentes à retirada de medidas de distanciamento social para enfrentamento à Covid-19.

Não foram deferidos, mas integram os autos, em relação direta, os pedidos formulados em face da União, assim apresentados:

1.4. OBRIGAR a União a APRESENTAR, no prazo de 5 (cinco) dias mecanismos adequados para orientação, acompanhamento, coordenação e prestação de cooperação técnica e financeira ao Distrito Federal e seu Entorno, para o fim de assegurar o cumprimento das recomendações temporárias definidas pela Organização Mundial da Saúde no território nacional, relacionadas às medidas de redução do distanciamento social para enfrentamento à Covid-19;

1.5. OBRIGAR a União e o DF a estruturarem adequadamente seus serviços de vigilância em saúde e segurança no trabalho, inclusive no âmbito do SUS e com fornecimento de EPI (equipamento de proteção individual) adequado e em quantidade suficiente para a realização de todas as inspeções necessárias durante a pandemia de Covid-19. 1.6. Na hipótese de não cumprimento da decisão de tutela de urgência, seja imposto aos requeridos (a) MULTA DIÁRIA não inferior a R\$100.000,00 (cem mil reais) por dia de descumprimento, ou por ato de violação, conforme o caso, sem prejuízo de posterior apuração de responsabilidade pessoal das autoridades ou gestores que eventualmente descumprirem a ordem judicial, por crime de desobediência ou ato de improbidade administrativa; (b) que o valor de multa cominatória referida no item a anterior seja revertido em prol de projetos sociais na área de saúde a serem apresentados para homologação prévia desse MM. Juízo Federal.

É evidente a correlação entre os pedidos, especialmente por terem sido formulados não em uma situação corriqueira, mas, sim, diante do quadro de dificuldades que a flexibilização das medidas restritivas pode acarretar.

Não há, então, a independência entre os pedidos que permita a pura e simples exclusão do Distrito Federal da lide, muito menos considerando que tal decisão deu-se sem o necessário contraditório entre as partes.

A incisão cirúrgica desastrada promovida pela decisão recorrida tem o efeito de anular a utilidade dos pleitos formulados para apreciação judicial e, portanto, a extinção do feito, intempestiva e abrupta, deve ser

Documento assinado via Token digitalmente por UBIRATAN CAZETTA, em 20/05/2020 13:19. Para verificar a assinatura acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 0c50E5D3.448BB718.AA78C0CD.DAE7ED08



desfeita, enquanto ainda é tempo para viabilizar a utilidade da atuação do Poder Judiciário.

DA COMPETÊNCIA FEDERAL – DA UNIÃO COMO GARANTE DAS OBRIGAÇÕES INTERNACIONAIS DESRESPEITADAS POR ATOS PRATICADOS POR ENTES SUBNACIONAIS – DA DISTINÇÃO ENTRE A COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA E A COMPETÊNCIA JURISDICIONAL – DO INTERESSE FEDERAL APTO A ATRAIR A COMPETÊNCIA FEDERAL EM SITUAÇÃO QUE AFETA DIRETAMENTE O SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE

A sempre sutil linha divisória das atribuições distribuídas entre os entes nacionais e subnacionais em um modelo federativo é motivo frequente de dissensos e de novas compreensões.

O modelo federativo brasileiro é, sem dúvida, herdeiro de sua própria história, marcada pelo papel central da União, não sendo razoável que as decisões sejam tomadas sem a compreensão exata do papel de cada ente e, mais ainda, da constatação de que mesmo no campo decisório típico do ente subnacional há espaço para a atuação jurisdicional da Justiça Federal.

Em outros termos, reconhecer que determinada competência administrativa é conferida ao Estado-membro, Distrito Federal ou município não implicará dizer que se anula a possibilidade de existir o interesse federal a que alude o artigo 109 da Constituição Federal e, por consequência, trazer para a Justiça Federal a decisão sobre os fatos.

A situação não é nova e já levou, por exemplo, ao reconhecimento da competência da Justiça Federal para apreciação de licenciamentos ambientais conduzidos por órgãos estaduais.

É ilusória a aparente vinculação automática entre a competência jurisdicional federal e a competência administrativa conferida pela Constituição Federal ao ente subnacional, seja ele qual for. Em outros termos, mesmo em situação de competência administrativa estadual, se presente o interesse federal, será competente a Justiça Federal.

O ponto, então, será avaliar se, mesmo nas hipóteses em que se reconheça competência administrativa concorrente ou exclusiva dos

Documento assinado via Token digitalmente por UBIRATAN CAZETTA, em 20/05/2020 13:19. Para verificar a assinatura acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 0c50E5D3.448BB718.AA78C0CD.DAE7ED08



Estados, Distrito Federal ou Municípios, algum fato de atração da competência jurisdicional federal subsiste.

E não há nenhuma novidade na tese que se sustenta, fruto, dentre outros, da constatação de que o federalismo brasileiro encontra forte influência da União.

A questão que se coloca, então, é aferir se, no caso concreto, há elementos de atração do interesse federal e a resposta positiva decorre, quando menos, de dois fatores distintos.

De um lado, tem-se já pacificada a posição da União como garante das obrigações internacionais assumidas pelo Estado brasileiro, ainda que diante de ação ou omissão dos entes subnacionais.

Não é demais recordar que todo o ordenamento jurídico interno está sujeito ao confronto de conveniência, já que, no contencioso internacional, os atos normativos internos, as decisões judiciais e os atos executivos são tratados como fatos e, nessa condição, serão analisados quanto à violação ou não das obrigações internacionais a que aderiu o Estado¹.

Mesmo decisões judiciais, que, em princípio, apenas fariam incidir o ordenamento interno em uma situação determinada, podem configurar, no cenário internacional, um fato gerador da responsabilidade internacional, quer pela demora na prolação da sentença², quer pelo resultado do julgamento.

Nenhuma relevância terá, no campo internacional, a forma como se organiza o Estado-Parte, já que, em tal cenário, quem atua é o

¹ Lembra Cançado Trindade: "a jurisprudência internacional (arbitral e judicial) está repleta de exemplos de determinação da responsabilidade internacional do Estado por atos, ou omissões, seja do Poder Executivo, seja do Legislativo, seja do Judiciário. Como poderia um Estado Parte em um tratado explicar aos demais Estados Partes a 'derrogação' ou 'revogação' do referido tratado por uma lei? Que segurança jurídica ofereceria este Estado no cumprimento de seus compromissos internacionais? Tal entendimento, avançado em uma época em que o Estado territorial se julgava auto-suficiente e árbitro final do alcance de suas obrigações internacionais, leva em última análise à própria negação do Direito Internacional, além de colocar sob suspeita a boa-fé do Estado ao contrair aquelas obrigações. Urge que o Judiciário de alguns países, inclusive latino-americanos, se desencarne de H. Triepel e D. Anzilotti". (TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. 2. ed. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2003, volume 1, p. 547).

² Vide a decisão da CIDH no caso *Genie Lacayo*, em que a Nicarágua foi condenada pela demora injustificada na prolação da sentença referente ao desaparecimento de Jean Paul Genie Lacayo. Diversas, também, foram as condenações sofridas pela Itália, perante a Corte Europeia de Direitos Humanos, pela morosidade judicial. Note-se que a responsabilidade decorre da ofensa à razoável duração do processo, não se vinculando, portanto, ao sucesso (ou insucesso) na demanda que deveria ter sido julgada.



Estado, uno e indivisível, que não poderá utilizar-se de suas próprias idiossincrasias para fugir ao compromisso assumido.

Assim, para a caracterização da responsabilidade internacional, pouco importa se o desrespeito aos compromissos assumidos partiu do Poder Executivo, do Poder Judiciário ou do Poder Legislativo.

Esse raciocínio mostra-se essencial em um Estado federado, que não poderá escudar-se em tal estruturação para negar sua responsabilidade. Não poderá, assim, o Brasil sustentar a impossibilidade de condenação caso o desrespeito seja praticado por um de seus entes federados³, atraindo a responsabilidade do Estado brasileiro e, não, a do ente subnacional, que não ostenta personalidade jurídica no âmbito internacional⁴.

Nesse sentido, a Corte Interamericana de Direitos Humanos já decidiu:

es un principio básico del derecho de la responsabilidad internacional del Estado, recogido por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que todo Estado es internacionalmente responsable por todo y cualquier acto u omisión de cualesquiera de sus poderes u órganos en violación de los derechos internacionalmente consagrados.

Na mesma linha, sustentou o Juiz Cançado Trindade, em voto concorrente:

la distribución de competencias entre los poderes y órganos estatales, y el principio de la separación de poderes, aunque sean de la mayor relevancia en el ámbito del derecho constitucional, no condicionan la determinación de la

³ André de Carvalho Ramos lembra que “a Federação responde pela conduta de seus entes internos. Esse entendimento é parte integrante do Direito dos Tratados e do Direito Internacional costumeiro, sendo rechaçada a imposição da ‘cláusula federal’ em tratados internacionais, que vem a ser a possibilidade de um dos contratantes não cumprir uma obrigação internacional bastando alegar ‘ausência de competência federal’. Note-se que a não-aceitação da chamada ‘cláusula federal’ decorre diretamente de ser o Estado uno perante o Direito Internacional. A ausência de ‘competência federal’ é matéria de Direito interno e não de Direito Internacional. O Estado Federal responde pelo fato internacionalmente ilícito da mesma maneira que responde por atos ou omissões efetuadas por seu agente, mesmo quando este age em cumprimento estrito do Direito interno.” (RAMOS, André de Carvalho. *Responsabilidade internacional por violação de direitos humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 194).

⁴ No caso *Ximenes Lopes*, que resultou na primeira condenação brasileira, todos os fatos deram-se no âmbito do Estado-membro. Assim também, no caso *Maria da Penha*, que tramitou na Comissão Interamericana de Direitos Humanos, e no caso do *Presídio Urso Branco*. Tudo a demonstrar a relevância do tema.



*responsabilidad internacional de un Estado Parte en un tratado de derechos humanos*⁵.

A situação não passou despercebida aos tratados internacionais, como se vê no artigo 50⁶ do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, no artigo 28⁷ da Convenção Americana de Direitos Humanos ou, ainda, nos artigos 27⁸ e 29⁹ da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, reafirmando a incidência dos atos internacionais em todo o território do Estado-Parte e, ainda, a impossibilidade de utilizar-se o direito interno como justificativa para fugir ao compromisso assumido.

Assim, ao ver descumpridas pelo Distrito Federal as obrigações internacionais assumidas com a Organização Mundial da Saúde, internalizadas no ordenamento jurídico brasileiro, tem a União interesse direto na correta aplicação dos protocolos de saúde, em desrespeito direto ao Regulamento Sanitário Internacional (art. 43, parág 2º, c/c art. 43, parág 1º, alínea a).

Tem-se, então, que os pedidos formulados na inicial contra o Distrito Federal estão alicerçados em infração ao Regulamento Sanitário Internacional, *tratado internacional* recentemente promulgado internamente através do Decreto nº 10.212, de 30 de janeiro de 2020, e acordado na 58ª Assembleia Geral da Organização Mundial de Saúde, em 23 de maio de 2005.

5 RAMOS, André de Carvalho. Responsabilidade internacional do Estado por violação de direitos humanos. *Revista CEJ*, Brasília, DF, v. 9, n. 29, abr./jun. 2005, p. 57.

6 "Art. 50 – Aplicar-se-ão as disposições do presente Pacto, sem qualquer limitação ou exceção, a todas as unidades constitutivas dos estados federativos".

7 "Artigo 28. Cláusula federal – 1. Quando se tratar de um Estado Parte constituído como Estado federal, o governo nacional do aludido Estado Parte cumprirá todas as disposições da presente Convenção, relacionadas com as matérias sobre as quais exerce competência legislativa e judicial. 2. No tocante às disposições relativas às matérias que correspondem à competência das entidades componentes da federação, o governo nacional deve tomar imediatamente as medidas pertinentes, em conformidade com sua constituição e suas leis, a fim de que as autoridades competentes das referidas entidades possam adotar as disposições cabíveis para o cumprimento desta Convenção".

8 O artigo 27 tem a seguinte redação: "Direito Interno e Observância de Tratados – Uma parte não pode invocar as disposições de seu direito interno para justificar o inadimplemento de um tratado. Esta regra não prejudica o artigo 46". O artigo 46, por sua vez, que trata de uma das facetas do princípio da boa-fé, diz: "Disposições do Direito Interno sobre Competência para Concluir Tratados – 1. Um Estado não pode invocar o fato de que seu consentimento em obrigar-se por um tratado foi expresso em violação de uma disposição de seu direito interno sobre competência para concluir tratados, a não ser que essa violação fosse manifesta e dissesse respeito a uma norma de seu direito interno de importância fundamental. 2. Uma violação é manifesta se for objetivamente evidente para qualquer Estado que proceda, na matéria, de conformidade com a prática normal e de boa fé".

9 "Artigo 29 – Aplicação Territorial de Tratados – A não ser que uma intenção diferente se evidencie do tratado, ou seja estabelecida de outra forma, um tratado obriga cada uma das partes em relação a todo o seu território".



O objeto do Regulamento Sanitário Internacional é *“prevenir, proteger, controlar e dar uma resposta de saúde pública contra a propagação internacional de doenças, de maneiras proporcionais e restritas aos riscos para a saúde pública, e que evitem interferências desnecessárias com o tráfego e o comércio internacionais”* (art. 2º).

Trata-se de infração aos deveres de *fundamentação suficiente* previstos e explicitados nesse tratado internacional, o qual dispõe sobre a obrigatoriedade de fundamentação em caso de não aplicação das recomendações da Organização Mundial da Saúde:

Art. 43

2. Ao decidir implementar ou não as medidas de saúde de que trata o parágrafo 1º deste Artigo ou as medidas adicionais de saúde contempladas no parágrafo 2º do Artigo 23, parágrafo 1º do Artigo 27, parágrafo 2º do Artigo 28 e parágrafo 2º(c) do Artigo 31, os Estados Partes basearão suas determinações em:

- (a) princípios científicos;
- (b) evidências científicas disponíveis de risco para a saúde humana ou, quando essas evidências forem insuficientes, informações disponíveis, incluindo informações fornecidas pela OMS e outras organizações intergovernamentais e organismos internacionais relevantes; e
- (c) qualquer orientação ou diretriz específica da OMS disponível.

O Regulamento Sanitário Internacional tem por objetivos, conforme está expresso na Portaria MS 1.865, do Ministério da Saúde, *“oferecer a máxima proteção em relação à propagação de doenças em escala mundial, mediante o aprimoramento dos instrumentos de detecção, prevenção e controle de riscos de saúde pública”* e avaliar e aperfeiçoar as *“capacidades dos serviços de saúde pública para detectar e oferecer resposta apropriada aos eventos que possam se constituir em emergência de saúde pública de importância internacional”*.

Para isso; prevê, em seu art. 4.1, que *“cada Estado parte deverá designar ou estabelecer um Ponto Focal Nacional para o RSI e as autoridades responsáveis em suas respectivas áreas de jurisdição pela implementação de medidas de saúde em conformidade com este regulamento”*.

Documento assinado via Token digitalmente por UBIRATAN CAZETTA, em 20/05/2020 13:19. Para verificar a assinatura acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 0c50E5D3.448BB718.AA78C0CD.DAE7ED08



No Brasil, a Portaria MS nº 1.865, de 10 de agosto de 2006, estabeleceu a Secretaria de Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde como Ponto Focal Nacional, informação que foi encaminhada à Organização Mundial da Saúde no mesmo ano.

No caso sub judice, o Distrito Federal infringiu a Recomendação Temporária (*Interim Guidance*) emitida em 16 de abril de 2020 pela Organização Mundial da Saúde, sobre requisitos e critérios para a retirada de medidas de distanciamento social no contexto da Covid-19, com vigência por dois anos.

Em síntese, como apresentado na inicial, a Recomendação Temporária de 16 de abril último listou os seguintes critérios que cada país deve atender antes de suspender o distanciamento social, infringidos pelo Distrito Federal, como manifestado na inicial: se a transmissão da covid-19 está controlada; se o sistema de saúde é capaz de identificar, testar, isolar e tratar todos os pacientes e as pessoas com as quais eles tiverem entrado em contato; a capacidade dos ambientes de trabalho e demais locais em proteger as pessoas, à medida que elas retomarem suas atividades; a capacidade de lidar com os casos importados de pessoas que venham de fora do país; se os riscos de surtos estão controlados em locais sensíveis, como postos de saúde ou casas de repouso; se as comunidades estão conscientes, engajadas e capazes de prevenir o contágio e adotar as medidas preventivas, que deverão passar a ser vistas como o "novo normal".

De outro lado, se para a afirmação da competência federal não bastassem os compromissos internacionais, certo é que o próprio modelo de atuação concertada da União com os entes subnacionais demonstra que, no campo da saúde, o interesse federal é direto.

Desde, ao menos, os anos 1990, o Supremo Tribunal Federal vem apontando a responsabilidade solidária dos entes federativos na oferta das políticas de saúde, em posição da qual não diverge o Tribunal Regional Federal da 1ª Região:

CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. TRATAMENTO DE SAÚDE. DIREITO FUNDAMENTAL E DIFUSO CONSTITUCIONALMENTE GARANTIDO. PEDIDO PROCEDENTE. APELAÇÃO. DESCENTRALIZAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. UNIÃO, ESTADOS,

Documento assinado via Token digitalmente por UBIRATAN CAZETTA, em 20/05/2020 13:19. Para verificar a assinatura acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 0c50E5D3.448BB718.AA78C0CD.DAE7ED08



MUNICÍPIOS E DISTRITO FEDERAL. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DOS ENTES FEDERATIVOS. CONTROVÉRSIA DECIDIDA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MULTA (ASTREINTES). DESCABIMENTO. DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. CABIMENTO. SÚMULA N. 421 DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). SENTENÇA PARCIALMENTE REFORMADA. (...)

3. Não podem os direitos sociais ficar condicionados à boa vontade do administrador, sendo de fundamental importância que o Judiciário atue como órgão controlador da atividade administrativa. Seria uma distorção pensar que o princípio da separação dos Poderes, originalmente concebido com o escopo de garantia dos direitos fundamentais, pudesse ser utilizado justamente como óbice à realização dos direitos sociais, igualmente fundamentais (AgRg no REsp 1.136.549/RS, Relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 08.06.2010, DJe de 21.06.2010).

(...)

6. Remessa oficial, tida por interposta, e apelação do Município de Uberlândia (MG), parcialmente providas, para afastar a aplicação da multa diária. 7. Apelações da União e do Estado de Minas Gerais desprovidas. (AC 0004795-67.2013.4.01.3803 / MG, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL DANIEL PAES RIBEIRO, SEXTA TURMA, e-DJF1 de 09/06/2016)

No caso dos autos, a flexibilização que se discute tem impacto direto nas políticas de saúde, colocando em risco, se não adotados os critérios adequados, a própria sustentabilidade do Sistema Único de Saúde, o que atrai interesse federal direto, apto a fixar a competência federal.

DA SINDICABILIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS – DO RESPEITO AO ESPAÇO DO PODER EXECUTIVO – CONTROLE E NÃO SUBMISSÃO

Não se pretende retirar do Poder Executivo do Distrito Federal o papel que lhe é próprio, respeitando-se a formatação clássica adotada no Brasil.

Tal afirmação, todavia, não pode ser levada ao ponto de criar-se uma zona de insindicabilidade dos atos administrativos.

Como se sabe, a saúde, como uma garantia fundamental, deve ser assegurada pelos Entes Federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) por meio de políticas sociais e econômicas que visem à redução de risco de doenças e de outros agravos. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 assegurou a proteção à saúde em seu artigo 196, *in verbis*:

Documento assinado via Token digitalmente por UBIRATAN CAZETTA, em 20/05/2020 13:19. Para verificar a assinatura acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 0c50E5D3.448BB718.AA78C0CD.DAE7ED08



Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Desse modo, é pacífico o entendimento acerca do dever estatal de preservar o direito à saúde, o que inclui adotar medidas de enfrentamento a situações excepcionais, tal como o enfrentamento da grave situação sanitária atual.

Contudo, caso constatada a omissão estatal no dever de preservar o direito à saúde, justifica-se a intervenção judicial no âmbito das políticas públicas, sobretudo quando se pretende adotar medidas desvinculadas de critérios técnicos objetivos e aferíveis.

Novamente, merece transcrição o dispositivo da d. decisão agravada pelo Distrito Federal:

PELO EXPOSTO, modificando a decisão proferida em 06 de maio p.p., DEFIRO EM PARTE A LIMINAR PARA CONDICIONAR a abertura das atividades comerciais previstas nos blocos 1 e 2 da tabela 11 da Nota Técnica da Codeplan (id 232694887), mantendo-se o intervalo temporal de 15 dias para cada etapa de liberação, fixando protocolos sanitários para cada uma das atividades econômicas específicas, como já foi feito para as atividades bancárias, especificando entre outros, quantitativo de pessoas por metro quadrado para evitar aglomerações e permitir o distanciamento mínimo recomendado por autoridades de saúde; fornecimento de equipamento de proteção individual a todos os empregados, colaboradores, terceirizados e prestadores de serviço; disponibilização de álcool gel 70% para empregados e clientes; regras específicas de higienização do ambiente; regras de aferição de temperatura e de encaminhamento à rede de saúde de empregados ou clientes com sintomas; normas específicas que favoreçam o isolamento de pessoas idosas, crianças, gestantes e com doenças crônicas, tais como afastamento do trabalho, horário de atendimento especial ou com hora marcada, ou de entrega, escalas de revezamento de trabalho, regras para uso de banheiro e locais de alimentação, funcionamento em horários que melhor atendam a mobilidade dos trabalhadores que utilizam transporte público, indicando os órgãos responsáveis pela fiscalização.

Documento assinado via Token digitalmente por UBIRATAN CAZETTA, em 20/05/2020 13:19. Para verificar a assinatura acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 0c50E5D3.448BB718.AA78C0CD.DAE7ED08



Quanto ao transporte público, necessário que também sejam fixadas regras de quantitativo de passageiros para evitar aglomeração dentro dos meios de transporte.

Ainda, conforme proposto pelo Distrito Federal, deverá ser permitido acesso às partes dos dados referentes à ocupação de leitos hospitalares e UTIs, fluxo no uso de transporte coletivo, bem como demais elementos que permitam compreender de forma transparente as medidas que vêm sendo adotadas pelo Distrito Federal no combate ao COVID-19.

Embora não esclarecido pelo Distrito Federal em sua petição de agravo de instrumento, **a decisão agravada mantém a programação de afrouxamento de medidas de distanciamento social tal como estabelecida e juntada aos autos pelo próprio Distrito Federal ao MM. Juízo de piso**¹⁰.

Essa mesma programação foi apresentada previamente em *visita* feita pelo MM. Juízo Federal à sede do Governo do Distrito Federal, acompanhado das partes no processo, para conhecimento da programação de relaxamento, bem como de sua fundamentação.

Na decisão agravada, são mencionados os blocos 1 e 2 de estabelecimentos que constam **do próprio documento de programação do Distrito Federal** referido, bem como é mantido o prazo de 15 dias para novas reaberturas, tal como previsto no mesmo documento, além de condicionar à realização de medidas com que o próprio Poder Executivo havia se comprometido.

Apesar de coincidir em seu dispositivo com a programação de afrouxamento das medidas de distanciamento social do *próprio* Distrito Federal, **a decisão agravada mostrou-se processualmente necessária**.

De fato, apesar das duas oportunidades abertas pelo Juízo de piso ao agravante para que apresentasse a *motivação* para o atual afrouxamento das medidas de distanciamento social, a decisão agravada apontou diversas lacunas nas informações apresentadas.

Assim, a título de exemplo, o MM. Juízo de piso constata que: *“não é possível se extrair as datas de aberturas dos blocos e muito menos as regras sanitárias que serão implementadas para os diferentes ramos”* (p. 10); as orientações para a prevenção de transmissão da Covid-19 no

10 Nota Técnica da Codeplan, documento id 232694887 do processo originário.



comércio varejista e atacadista foram apresentadas pelo Distrito Federal em documento apócrifo (p.10/13); não foi cumprida a determinação de juntada aos autos do *"protocolo de retomada gradual da atividade econômica, elaborado pelo Grupo Econômico criado pelo Decreto nº 40.525/2020[2], que apresenta compromissos com regras sanitárias essenciais para a reabertura do comércio"*, mencionado pelo Governador do Distrito Federal na reunião do dia 07/05/2020 (p. 12/13); em relação a leitos de UTI, *"as informações apresentadas pela Codeplan indicam que o quadro é delicado, pois, ainda que os percentuais sejam menores do que em relação ao período inicial, há um crescimento no número de casos e a projeção até 13.05.2020 apontava para um aumento do número de casos e de óbitos. Acrescenta-se o fato de que uma parcela relevante da população na faixa de risco (idosos, notadamente) reside com outras pessoas, dentre crianças e adultos, que saem diariamente para trabalhar"* (p. 15); em relação ao processo de aquisição e planejamento de distribuição de máscaras, *"não há qualquer registro nos autos destas medidas, que inclusive devem estar nas regras para a abertura do comércio, no que se refere ao seu fornecimento aos empregados e colaboradores"* (p. 17); em relação a regras sanitárias para transporte público, *"não identificou nos documentos apresentados alguma forma de limitação de passageiros por veículo (seja em ônibus ou metrô), apesar de ter sido constantemente mencionada a preocupação no sentido de evitar aglomeração"*; *"ainda estão sendo desenvolvidos protocolos sanitários específicos [pelo Distrito Federal] para cada atividade que será posteriormente permitida pelo Poder Executivo, com a existência de respectivo plano de retomada. Desta forma, a não apresentação do detalhamento do plano de retomada com regras sanitárias a serem aplicadas a cada setor compromete não só a atuação dos órgãos de fiscalização, como também uma adequação das campanhas educativas quanto às medidas de proteção e o conhecimento pela sociedade da atual gravidade da pandemia"*.

É notório que, após a decisão agravada, o Governador do Distrito Federal anunciou para a imprensa o início do processo de abertura dos estabelecimentos comerciais nesta unidade federativa, já tendo publicado no Diário Oficial do Distrito Federal o Decreto nº 40.778, que permite a abertura de lojas de calçados, lojas de roupas, serviços de corte e costura e lojas de extintores.

Documento assinado via Token digitalmente por UBIRATAN CAZETTA, em 20/05/2020 13:19. Para verificar a assinatura acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 0c50E5D3.448BB718.AA78C0CD.DAE7ED08



Inexiste, portanto, afastamento do campo próprio de atuação do Poder Executivo.

III – CONCLUSÃO

O Ministério Público Federal requer, então, o CONHECIMENTO e PROVIMENTO do presente agravo interno, reformando-se a r. decisão monocrática atacada.

Brasília, 20 de maio de 2020.

UBIRATAN CAZETTA
Procurador Regional da República

Documento assinado via Token digitalmente por UBIRATAN CAZETTA, em 20/05/2020 13:19. Para verificar a assinatura acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 0c50E5D3.448BB718.AA78C0CD.DAE7ED08

