



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2.097.035 - MS (2022/0088733-0)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
AGRAVANTE : PAULO LUCIANO DE OLIVEIRA
ADVOGADO : ALTAIR LEONEL DA SILVA - MS004688
AGRAVADO : MUNICIPIO DE CASSILANDIA
ADVOGADOS : ADEMIR ANTÔNIO CRUVINEL - MS005540
BRUNA MARTINS PERES - MS020226
INTERES. : CÂMARA MUNICIPAL DE CASSILÂNDIA - MS
ADVOGADO : MURILLO PEREIRA CRUVINEL - MS015109

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. ART. 1º, § 1º, DA LEI 4.717/1965. CONCEITO DE PATRIMÔNIO PÚBLICO NA AÇÃO POPULAR. MEDIDAS DE ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DE COVID-19. ALEGAÇÃO DE LESIVIDADE AO POVO E À CRENÇA RELIGIOSA. MORALIDADE ADMINISTRATIVA SANITÁRIA. LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ. IMPOSSIBILIDADE DE REVOLVIMENTO DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA 7/STJ.

1. Cuida-se, na origem, de Ação Popular ajuizada contra Decretos do Prefeito Municipal de Cassilândia e ato da Câmara dos Vereadores (PL 006/2020), editados durante a pandemia de covid-19. Alega-se, em síntese, que referidos atos limitam a atuação de profissionais de saúde privados, ferindo o direito à vida e à saúde, bem como tudo que esteja relacionado à liberdade de consciência e à crença religiosa, dados o impedimento de reunião para cultos e para vigílias durante a madrugada e, ainda, a impossibilidade de locomoção durante o toque de recolher.

2. A Ação Popular é instrumento processual imprescindível de controle judicial, pelo cidadão, de atos estatais potencialmente capazes de causar lesão direta e indireta ao patrimônio público. Logo, na hermenêutica e manejo da Lei 4.717/1965, ao juiz incumbe – com olhos atentos à *ratio* e aos valores ético-políticos, explícitos e implícitos, adotados pelo legislador – cuidado acentuado para evitar o estabelecimento de obstáculos jurídico-materiais, inclusive probatórios, que dificultem e até inviabilizem a atuação legítima e louvável do autor popular.

3. Se virou lugar-comum afirmar que tudo evolui, a ninguém deve surpreender que núcleos normativos como *patrimônio público*, *moralidade administrativa*, *ilegalidade* e *lesividade* experimentem permanente mudança, fenômeno que suscita a correlata necessidade de reavaliação e atualização da jurisprudência na temática. Sem essa plasticidade hermenêutica, a base normativa da lei envelhece e se distancia da visão presente de mundo, paralisando no passado as expectativas do povo acerca da boa Administração. Trata-se de fluidez de entendimento que também se impõe em razão da perene metamorfose das próprias patologias públicas e privadas que ameaçam e pervertem o Estado, contra as quais a Ação Popular se antepõe como um dos mais poderosos remédios reconhecidos na legislação brasileira.

4. Nessa linha de pensamento, parece óbvio não ser exaustivo, nem de inteligência literal, o conceito de patrimônio público do art. 1º, § 1º, da Lei 4.717/1965 ("os



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico"). Do contrário, mesmo com a ampliação do art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal (moralidade administrativa, meio ambiente), sobraría compreensão absurda de que outros bens e direitos fundamentais – absoluta e inequivocamente essenciais – do ordenamento brasileiro estariam excluídos do guarda-chuva do instituto, como aqueles com "valor" associado à saúde pública, à educação, à segurança nacional, à dignidade da pessoa humana. Correto, então, dizer que moralidade administrativa inclui a "moralidade administrativa sanitária", a "moralidade administrativa educacional", a "moralidade administrativa da segurança nacional", a "moralidade administrativa da dignidade humana".

5. Na hipótese dos autos, em tese, a Ação Popular até seria cabível se buscasse, com supedâneo, entre outros, nos arts. 1º, III (dignidade da pessoa humana), 3º, I (princípio da solidariedade), e 4º, II (prevalência dos direitos humanos), o **propósito diametralmente oposto** ao perseguido pelo autor da presente demanda. Ou seja, se atacasse, com base na **defesa da moralidade sanitária** (art. 5º, LXXIII, CF), eventual ação ou omissão da Administração que contrariasse os indicativos científicos de proteção da vida e da saúde pública; que incentivasse aglomerações sociais em época de pandemia; que impedisse ou dificultasse o uso de máscaras, a vacinação da população ou outras medidas de proteção das pessoas, especialmente das mais carentes. No caso, contudo, o que se tem é exatamente o contrário, isto é, ataca-se ato da administração pública que, seguindo os indicativos das autoridades sanitárias, estabeleceu medidas restritivas de combate à pandemia da covid-19, em conformidade com a moralidade administrativa e demais predicados constitucionais.

6. Considerando as peculiaridades do caso concreto, para modificar o entendimento firmado no acórdão recorrido, afastando a tese esposada na origem de que houve má-fé na conduta da parte autora, é necessário exceder as razões colacionadas no acórdão vergastado, o que demanda incursão no contexto fático-probatório dos autos, vedada em Recurso Especial, conforme a Súmula 7 desta Corte: "A pretensão de simples reexame de prova não enseja Recurso Especial".

7. Agravo Interno não provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça: ""A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo interno, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator." Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães, Francisco Falcão e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator."

Brasília, 11 de abril de 2023(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2.097.035 - MS (2022/0088733-0)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
AGRAVANTE : PAULO LUCIANO DE OLIVEIRA
ADVOGADO : ALTAIR LEONEL DA SILVA - MS004688
AGRAVADO : MUNICIPIO DE CASSILANDIA
ADVOGADOS : ADEMIR ANTÔNIO CRUVINEL - MS005540
BRUNA MARTINS PERES - MS020226
INTERES. : CÂMARA MUNICIPAL DE CASSILÂNDIA - MS
ADVOGADO : MURILLO PEREIRA CRUVINEL - MS015109

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Trata-se de Agravo Interno interposto de decisão (fls. 453-458, e-STJ) que conheceu do Agravo para conhecer em parte do Recurso Especial, tão somente quanto à afronta ao art. 1.022 do CPC/2015, e, nessa extensão, negou-lhe provimento.

A parte agravante sustenta, em suma, que, "se parte agravante impetrou dois embargos de declaração para o corte estadual demonstrasse a existência de atitude lesiva nos autos que acarretasse prejuízo a parte contrária, para configurar a litigância de má fé, sem qualquer juízo pela corte estadual, resta claro a ofensa ao artigo 1.022, restando maculada a decisão recorrida." (fl. 464, e-STJ).

Argumenta ainda (fls. 465-466, e-STJ):

Ao contrário, do fundamento lançado na decisão agravada, a ação popular com fulcro no artigo 5º, LXXIII da Constituição Federal do Brasil não exige comprovação de qualquer ato lesivo ao patrimônio público como requisito para sua propositura.

A decisão recorrida afrontou a decisão da Suprema Corte formada no tema 836 da repercussão geral, confirmada pela decisão agravada.

Resta caracterizado a afronta ao artigo 1º da lei federal nº 4.717/65 conforme demonstrado na inicial do recurso especial.

Estando patente a afronta pela decisão recorrida e confirmada pela decisão agravada a orientação vinculante do STF formada no tema 836 da repercussão geral, a decisão agravada não subsiste em relação ao óbice da súmula 07/STJ referente aos artigos 80, 485, VI e 1º da lei federal nº 4.717/65, tendo em vista, estar a decisão recorrida e a decisão agravada em afronta literal a decisão do STF supracitada acima.

Como a decisão tomada sob a égide da repercussão geral possui efeito vinculante, ou seja, as instâncias inferiores obrigatoriamente tem que



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

respeitar sua aplicabilidade, a decisão agravada torna-se totalmente insubsistente.

Pleiteia, ao final, a reconsideração da decisão agravada ou a submissão do feito ao Órgão Colegiado.

A Câmara Municipal de Cassilândia apresentou impugnação às fls. 470-472, e-STJ.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2.097.035 - MS (2022/0088733-0)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
AGRAVANTE : PAULO LUCIANO DE OLIVEIRA
ADVOGADO : ALTAIR LEONEL DA SILVA - MS004688
AGRAVADO : MUNICIPIO DE CASSILANDIA
ADVOGADOS : ADEMIR ANTÔNIO CRUVINEL - MS005540
BRUNA MARTINS PERES - MS020226
INTERES. : CÂMARA MUNICIPAL DE CASSILÂNDIA - MS
ADVOGADO : MURILLO PEREIRA CRUVINEL - MS015109

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. ART. 1º, § 1º, DA LEI 4.717/1965. CONCEITO DE PATRIMÔNIO PÚBLICO NA AÇÃO POPULAR. MEDIDAS DE ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DE COVID-19. ALEGAÇÃO DE LESIVIDADE AO POVO E À CRENÇA RELIGIOSA. MORALIDADE ADMINISTRATIVA SANITÁRIA. LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ. IMPOSSIBILIDADE DE REVOLVIMENTO DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA 7/STJ.

1. Cuida-se, na origem, de Ação Popular ajuizada contra Decretos do Prefeito Municipal de Cassilândia e ato da Câmara dos Vereadores (PL 006/2020), editados durante a pandemia de covid-19. Alega-se, em síntese, que referidos atos limitam a atuação de profissionais de saúde privados, ferindo o direito à vida e à saúde, bem como tudo que esteja relacionado à liberdade de consciência e à crença religiosa, dados o impedimento de reunião para cultos e para vigílias durante a madrugada e, ainda, a impossibilidade de locomoção durante o toque de recolher.

2. A Ação Popular é instrumento processual imprescindível de controle judicial, pelo cidadão, de atos estatais potencialmente capazes de causar lesão direta e indireta ao patrimônio público. Logo, na hermenêutica e manejo da Lei 4.717/1965, ao juiz incumbe – com olhos atentos à *ratio* e aos valores ético-políticos, explícitos e implícitos, adotados pelo legislador – cuidado acentuado para evitar o estabelecimento de obstáculos jurídico-materiais, inclusive probatórios, que dificultem e até inviabilizem a atuação legítima e louvável do autor popular.

3. Se virou lugar-comum afirmar que tudo evolui, a ninguém deve surpreender que núcleos normativos como *patrimônio público*, *moralidade administrativa*, *ilegalidade* e *lesividade* experimentem permanente mudança, fenômeno que suscita a correlata necessidade de reavaliação e atualização da jurisprudência na temática. Sem essa plasticidade hermenêutica, a base normativa da lei envelhece e se distancia da visão presente de mundo, paralisando no passado as expectativas do povo acerca da boa Administração. Trata-se de fluidez de entendimento que também se impõe em razão da perene metamorfose das próprias patologias públicas e privadas que ameaçam e pervertem o Estado, contra as quais a Ação Popular se antepõe como um dos mais poderosos remédios reconhecidos na legislação brasileira.

4. Nessa linha de pensamento, parece óbvio não ser exaustivo, nem de intelecção



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

literal, o conceito de patrimônio público do art. 1º, § 1º, da Lei 4.717/1965 ("os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico"). Do contrário, mesmo com a ampliação do art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal (moralidade administrativa, meio ambiente), sobriria compreensão absurda de que outros bens e direitos fundamentais – absoluta e inequivocamente essenciais – do ordenamento brasileiro estariam excluídos do guarda-chuva do instituto, como aqueles com "valor" associado à saúde pública, à educação, à segurança nacional, à dignidade da pessoa humana. Correto, então, dizer que moralidade administrativa inclui a "moralidade administrativa sanitária", a "moralidade administrativa educacional", a "moralidade administrativa da segurança nacional", a "moralidade administrativa da dignidade humana".

5. Na hipótese dos autos, em tese, a Ação Popular até seria cabível se buscasse, com supedâneo, entre outros, nos arts. 1º, III (dignidade da pessoa humana), 3º, I (princípio da solidariedade), e 4º, II (prevalência dos direitos humanos), o **propósito diametralmente oposto** ao perseguido pelo autor da presente demanda. Ou seja, se atacasse, com base na **defesa da moralidade sanitária** (art. 5º, LXXIII, CF), eventual ação ou omissão da Administração que contrariasse os indicativos científicos de proteção da vida e da saúde pública; que incentivasse aglomerações sociais em época de pandemia; que impedisse ou dificultasse o uso de máscaras, a vacinação da população ou outras medidas de proteção das pessoas, especialmente das mais carentes. No caso, contudo, o que se tem é exatamente o contrário, isto é, ataca-se ato da administração pública que, seguindo os indicativos das autoridades sanitárias, estabeleceu medidas restritivas de combate à pandemia da covid-19, em conformidade com a moralidade administrativa e demais predicados constitucionais.

6. Considerando as peculiaridades do caso concreto, para modificar o entendimento firmado no acórdão recorrido, afastando a tese esposada na origem de que houve má-fé na conduta da parte autora, é necessário exceder as razões colacionadas no acórdão vergastado, o que demanda incursão no contexto fático-probatório dos autos, vedada em Recurso Especial, conforme a Súmula 7 desta Corte: "A pretensão de simples reexame de prova não enseja Recurso Especial".

7. Agravo Interno não provido.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Os autos foram recebidos neste Gabinete em 9 de fevereiro de 2023.

O Agravo Interno não merece prosperar, pois a ausência de argumentos hábeis para alterar os fundamentos da decisão ora agravada torna incólume o entendimento nela firmado. Portanto não há falar em reparo na decisão.

1. Histórico da demanda

Cuida-se, na origem, de Ação Popular ajuizada contra atos do Prefeito Municipal de Cassilândia (Decreto 3.483/2020, Decreto 3.488/2020 e Decreto 3.499/2020) e ato da Câmara dos Vereadores (PL 006/2020), editados durante a pandemia de covid-19. Alega-se, em síntese, que referidos atos limitam a atuação de profissionais de saúde privados ferindo o direito à vida e à saúde, bem como tudo que esteja relacionado à liberdade de consciência e crença religiosa; dada a impossibilidade de reunirem-se para cultos e para vigílias durante a madrugada e, ainda, pelo impedimento de locomoção durante o toque de recolher.

Para melhor elucidação da matéria, cumpre transcrever, novamente, o Voto condutor do acórdão recorrido (fls. 252-255, e-STJ, grifei):

Em resumo, Paulo Luciano de Oliveira ajuizou Ação Popular em face do Município de Cassilândia e da Câmara Municipal de Cassilândia objetivando a anulação dos Decretos n^{os} 3.486/20, 3.488/20 e 3.499/20, com declaração de inconstitucionalidade, sob o argumento de que estes decretos lesionaram os cidadãos de Cassilândia, pois foram violados diversos direitos individuais, como a liberdade de consciência e crença, livre exercício da profissão, liberdade de locomoção e direito à saúde.

Todavia, entendo que a presente ação não preencheu os requisitos de cabimento. Explico.

A Ação Popular encontra previsão no art. 5^o, LXXIII, da Constituição Federal e permite ao cidadão promover a tutela do bem coletivo e fiscalizar a atuação das autoridades estatais, impedindo atos que lesam o meio ambiente, o patrimônio histórico, a moralidade administrativa, o erário e também os consumidores quando o Poder Público for prestador de serviços essenciais contínuos.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Um dos requisitos da ação constitucional é a comprovação da lesividade ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente, ao patrimônio histórico e cultural. Também deve-se entender lesividade como ilegalidade.

Importa registrar, que a Lei da Ação Popular (Lei n. 4.717/65) conceitua patrimônio público, em seu artigo 1º, parágrafo 1º, como o conjunto de bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico, pertencentes aos entes da administração pública direta e indireta. Segundo a definição da lei, o que caracteriza o patrimônio público é o fato de pertencer a um ente público (União, Estado, Município etc.).

No presente caso, o autor alega que os decretos, ao determinar medidas restritivas para o combate do Covid-19, acabou violando direitos fundamentais, principalmente dos trabalhadores da área de saúde e a prática de crença religiosa.

Ressaltou que o patrimônio público lesionado seria o “povo”, bem como a lesão ao patrimônio histórico e cultural estaria relacionado à “crença religiosa”.

Todavia, a alegação genérica de lesão ao “povo” e à “crença religiosa” não é suficiente para embasar a presente ação, pois não encontra amparo em nenhuma das hipóteses de manejo da ação popular, as quais, consoante já exposto, pressupõem a prática de ato nulo ou anulável, do qual resulte necessariamente lesão ao patrimônio público ou aos demais interesses tutelados.

Mostra-se vago e desprovido de fundamentação, o que, por conseguinte, inviabilizaria, de qualquer forma, a sua eventual análise e, por conseguinte, resta prejudicada análise acerca do pedido de inconstitucionalidade incidental.

(...) É indiscutível, portanto, a importância da demonstração da lesividade na ação popular e sua ausência conduz à extinção do feito sem resolução do mérito, pois se trata de uma condição da ação passível de análise em qualquer grau de jurisdição.

Portanto, verifica-se a inadequação da via eleita, na medida em que não se visualiza a presença, nos argumentos expendidos, de pretensão destinada à proteção do patrimônio público, do meio ambiente e da moralidade administrativa contra ato ilegal e lesivo, condições da ação popular.

Inclusive a jurisprudência é no sentido de que não cabe ação popular sem que esteja demonstrado a lesão aos bens jurídicos protegidos pela norma, vejamos:

(...)

Assim, sendo constatada a inadequação da via eleita pelo autor para provocar a atividade jurisdicional, já que não demonstrada, pelos argumentos expendidos, pretensão destinada à proteção do patrimônio público, do meio ambiente e da moralidade administrativa contra ato ilegal e lesivo, condições da ação popular, nos termos do que prevê a Lei n 4.717/1965 e o art. 5º, inciso LXXIII da Constituição Federal, deve ser extinto o feito sem julgamento do mérito, nos termos do art. 485, VI, do CPC.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Com relação à condenação do autor por litigância de má-fé, o apelante insurge-se ao argumento de que não incorreu em nenhum dos incisos do art. 80 do CPC, razão pela qual a multa é descabida.

Segundo o art. 80 do CPC, considera-se litigante de má-fé aquele que:

I - deduzir pretensão ou defesa contra texto expresso de lei ou fato incontroverso;

II - alterar a verdade dos fatos;

III - usar do processo para conseguir objetivo ilegal;

IV - opuser resistência injustificada ao andamento do processo;

V - proceder de modo temerário em qualquer incidente ou ato do processo.

VI - provocar incidente manifestamente infundado;

VII - interpor recurso com intuito manifestamente protelatório.'

Consta que o apelante/autor omitiu o parágrafo único do artigo 4.º-D do Decreto municipal nº 3.522/2020, o qual, no inciso IV, permitiu a realização e participação em missas, cultos, reuniões de cunho espiritual, agindo com o claro intuito de induzir o julgador a erro para obtenção de julgamento favorável, visto que defendeu na inicial que a crença religiosa estaria sendo violada, pois os cultos estariam suspensos.

Realmente verifica-se que a apelante incorreu na hipótese prevista no inciso, assim a sentença deve ser mantida, pois a transcrição parcial do Decreto, apenas na parte que ampara o pedido do autor, é suficiente para comprovar a má-fé do autor.

2. Alegada violação ao art. 1.022 do CPC/2015

Conforme assentado na decisão monocrática, inexistente a alegada violação do art. 1.022 do CPC/2015, visto que a Corte *a quo* julgou integralmente a lide e solucionou, de maneira clara e amplamente fundamentada, a controvérsia, em conformidade com o que lhe foi apresentado, não podendo o acórdão ser considerado nulo tão somente porque contrário aos interesses da parte.

Ademais, consoante entendimento do STJ, o Magistrado não está obrigado a responder a todas as alegações das partes nem a rebater um a um todos seus argumentos, desde que os fundamentos utilizados tenham sido suficientes para embasar a decisão, como ocorre na espécie.

3. Ação Popular e "moralidade sanitária"



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

A Ação Popular é instrumento processual imprescindível de controle judicial, pelo cidadão, de atos estatais potencialmente capazes de causar lesão direta e indireta ao patrimônio público. Logo, na hermenêutica e manejo da Lei 4.717/1965, ao juiz incumbe – com olhos atentos à *ratio* e aos valores ético-políticos, explícitos e implícitos, adotados pelo legislador – cuidado acentuado para evitar o estabelecimento de obstáculos jurídico-materiais, inclusive probatórios, que dificultem e até inviabilizem a atuação legítima e louvável do autor popular.

Se virou lugar-comum afirmar que tudo evolui, a ninguém deve surpreender que núcleos normativos como *patrimônio público*, *moralidade administrativa*, *ilegalidade* e *lesividade* experimentem permanente mudança, fenômeno que suscita a correlata necessidade de reavaliação e atualização da jurisprudência na temática. Sem essa plasticidade hermenêutica, a base normativa da lei envelhece e se distancia da visão presente de mundo, paralisando no passado as expectativas do povo acerca da boa Administração. Trata-se de fluidez de entendimento que também se impõe em razão da perene metamorfose das próprias patologias públicas e privadas que ameaçam e pervertem o Estado, contra as quais a Ação Popular se antepõe como um dos mais poderosos remédios reconhecidos na legislação brasileira.

Nessa linha de pensamento, parece óbvio não ser exaustivo, nem de inteligência literal, o conceito de patrimônio público do art. 1º, § 1º, da Lei 4.717/1965 ("os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico"). Do contrário, mesmo com a ampliação do art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal (moralidade administrativa, meio ambiente), sobraria compreensão absurda de que outros bens e direitos fundamentais – absoluta e inequivocamente essenciais – do ordenamento brasileiro estariam excluídos do guarda-chuva do instituto, como aqueles com "valor" associado à saúde pública, à educação, à segurança nacional, à dignidade da pessoa humana. Correto, então, dizer que moralidade administrativa inclui a "moralidade administrativa sanitária", a "moralidade administrativa educacional", a "moralidade administrativa da segurança nacional", a "moralidade administrativa da dignidade humana".



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

4. Hipótese dos autos

A Corte de origem, alicerçando-se nas assertivas acima transcritas, entendeu não caracterizados os pressupostos de ilegalidade e lesividade do ato impugnado via Ação Popular, cujo reconhecimento ou não de estarem plenamente satisfeitos, inclusive mediante a interpretação sistemática da Lei 4.717/1965, implica, considerando as peculiaridades do caso concreto, reavaliação de todo o conjunto fático-probatório presente nos autos, medida inviável na instância especial, a teor da Súmula 7 do STJ.

Argumente-se que, aqui, em tese, a Ação Popular até seria cabível se buscasse, com supedâneo, entre outros, nos arts. 1º, III (dignidade da pessoa humana), 3º, I (princípio da solidariedade), e 4º, II (prevalência dos direitos humanos), o **propósito diametralmente oposto** ao perseguido pelo autor da presente demanda. Ou seja, se atacasse, com base na defesa da **moralidade sanitária** (art. 5º, LXXIII, CF), eventual ação ou omissão da Administração que contrariasse os indicativos científicos de proteção da vida e da saúde pública; que incentivasse aglomerações sociais em época de pandemia; que impedisse ou dificultasse o uso de máscaras, a vacinação da população ou outras medidas de proteção das pessoas, especialmente das mais carentes. No caso, contudo, o que se tem é exatamente o contrário, isto é, ataca-se ato da administração pública que, seguindo os indicativos das autoridades sanitárias, estabeleceu medidas restritivas de combate à pandemia da covid-19, em conformidade com a moralidade administrativa e demais predicados constitucionais.

Lembro, ademais, que o Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal, nos autos da ADPF 672/DF-MC, entendeu que os governadores e prefeitos têm plena legitimidade para adotar, no âmbito de seus respectivos territórios, medidas restritivas destinadas ao combate à pandemia da covid-19, tais “como a imposição de distanciamento ou isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas”.

O aresto encontra-se assim ementado:

CONSTITUCIONAL. PANDEMIA DO CORONAVÍRUS



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

(COVID-19). RESPEITO AO FEDERALISMO. LEI FEDERAL 13.979/2020. MEDIDAS SANITÁRIAS DE CONTENÇÃO À DISSEMINAÇÃO DO VÍRUS. ISOLAMENTO SOCIAL. PROTEÇÃO À SAÚDE, SEGURANÇA SANITÁRIA E EPIDEMIOLÓGICA. COMPETÊNCIAS COMUNS E CONCORRENTES E RESPEITO AO PRINCÍPIO DA PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE (ARTS. 23, II, 24, XII, E 25, § 1º, DA CF). COMPETÊNCIAS DOS ESTADOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DAS MEDIDAS PREVISTAS EM LEI FEDERAL. ARGUIÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

1. Proposta de conversão de referendo de medida cautelar em julgamento definitivo de mérito, considerando a existência de precedentes da CORTE quanto à matéria de fundo e a instrução dos autos, nos termos do art. 12 da Lei 9.868/1999.

2. A gravidade da emergência causada pela pandemia do coronavírus (COVID-19) exige das autoridades brasileiras, em todos os níveis de governo, a efetivação concreta da proteção à saúde pública, com a adoção de todas as medidas possíveis e tecnicamente sustentáveis para o apoio e manutenção das atividades do Sistema Único de Saúde, sempre com o absoluto respeito aos mecanismos constitucionais de equilíbrio institucional e manutenção da harmonia e independência entre os poderes, que devem ser cada vez mais valorizados, evitando-se o exacerbamento de quaisquer personalismos prejudiciais à condução das políticas públicas essenciais ao combate da pandemia de COVID-19.

3. Em relação à saúde e assistência pública, a Constituição Federal consagra a existência de competência administrativa comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23, II e IX, da CF), bem como prevê competência concorrente entre União e Estados/Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, da CF), permitindo aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, desde que haja interesse local (art. 30, II, da CF); e prescrevendo ainda a descentralização político-administrativa do Sistema de Saúde (art. 198, CF, e art. 7º da Lei 8.080/1990), com a conseqüente descentralização da execução de serviços, inclusive no que diz respeito às atividades de vigilância sanitária e epidemiológica (art. 6º, I, da Lei 8.080/1990).

4. O Poder Executivo federal exerce o papel de ente central no planejamento e coordenação das ações governamentais em prol da saúde pública, mas nem por isso pode afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais, adotem medidas sanitárias previstas na Lei 13.979/2020 no âmbito de seus respectivos territórios, como a imposição de distanciamento ou isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outros mecanismos reconhecidamente eficazes para a redução do número de infectados e de óbitos, sem prejuízo do exame da validade formal e material de cada ato normativo específico estadual, distrital ou municipal editado nesse contexto pela autoridade jurisdicional competente.

5. Arguição julgada parcialmente procedente. (ADPF 672 MC-Ref, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 13/10/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-260 DIVULG 28-10-2020



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

PUBLIC 29-10-2020).

Tal entendimento tem como fundamento a competência constitucional atribuída a estes entes federativos (Estados e Municípios), permitindo-lhes a implementação de políticas públicas, em especial as destinadas ao combate a PANDEMIA que nos atinge.

Ressalta-se que, como bem salientou o *Parquet* Federal, "trata-se em verdade, de mero descontentamento do autor com as medidas de enfrentamento à pandemia de Covid-19 pela Administração Municipal, descontentamento este desprovido de fundamento legal e que, a essa altura, já perdeu o objeto" (fl. 451, e-STJ).

5. Honorários advocatícios e má-fé do autor popular

Por fim, em relação aos honorários advocatícios, a jurisprudência do STJ trafega no sentido de que a parte autora, em ações dessa natureza, não deve pagar honorários de advogado, a menos que seja condenado por litigância de má-fé.

Na hipótese em exame, é evidente que, para modificar o entendimento firmado no acórdão recorrido, afastando a tese esposada na origem de que houve má-fé na conduta da parte autora, é necessário exceder as razões colacionadas no acórdão vergastado, o que demanda incursão no contexto fático-probatório dos autos, vedada em Recurso Especial, conforme Súmula 7 desta Corte: "A pretensão de simples reexame de prova não enseja Recurso Especial".

Em síntese, ausente a comprovação da necessidade de retificação a ser promovida na decisão agravada, proferida com fundamentos suficientes e em consonância com entendimento pacífico deste Tribunal, não há prover o Agravo Interno que contra ela se insurge.

Por tudo isso, nego provimento ao Agravo Interno.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2022/0088733-0 PROCESSO ELETRÔNICO AgInt no
AREsp 2.097.035 /
MS

Números Origem: 14043669220208120000 500020777202081208000007 80002077720208120800
8000207772020812080050004 8000207772020812080050005

PAUTA: 11/04/2023

JULGADO: 11/04/2023

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **DENISE VINCI TULIO**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : PAULO LUCIANO DE OLIVEIRA
ADVOGADO : ALTAIR LEONEL DA SILVA - MS004688
AGRAVADO : MUNICIPIO DE CASSILANDIA
ADVOGADOS : ADEMIR ANTÔNIO CRUVINEL - MS005540
BRUNA MARTINS PERES - MS020226
INTERES. : CÂMARA MUNICIPAL DE CASSILÂNDIA - MS
ADVOGADO : MURILLO PEREIRA CRUVINEL - MS015109

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Servidor
Público Civil - Sistema Remuneratório e Benefícios - Assistência à Saúde

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : PAULO LUCIANO DE OLIVEIRA
ADVOGADO : ALTAIR LEONEL DA SILVA - MS004688
AGRAVADO : MUNICIPIO DE CASSILANDIA
ADVOGADOS : ADEMIR ANTÔNIO CRUVINEL - MS005540
BRUNA MARTINS PERES - MS020226
INTERES. : CÂMARA MUNICIPAL DE CASSILÂNDIA - MS
ADVOGADO : MURILLO PEREIRA CRUVINEL - MS015109

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo interno, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator."



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães, Francisco Falcão e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator.