Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

SUSPENSÃO DE LIMINAR OU ANTECIPAÇÃO DE TUTELA Nº 5002992-50.2020.4.02.0000/RJ

AUTOR: UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO
RÉU: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

DESPACHO/DECISÃO

Trata-se de **PEDIDO DE SUSPENSÃO DE LIMINAR,** apresentado pela **UNIÃO,** representada pela Procuradoria Regional da União da 2ª Região, em face da decisão proferida pelo Juízo da 1ª Vara Federal de Duque de Caxias, que deferiu o pedido liminarmente formulado pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL nos autos da Ação Civil Pública autuada sob nº 5002814-73.2020.4.02.5118.

Na origem, o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL propôs a Ação Civil Pública em face do MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS e da UNIÃO requerendo a concessão das seguintes medidas em sede de tutela de urgência:

> *"a.1) A SUSPENSÃO da aplicação dos incisos XXXIX e XL do § 1º do art. 3º do Decreto nº 10.282/2020, inserido pelo Decreto nº 10.292/2020, editados pela União;*
>
> *a.2) À União que se ABSTENHA de editar novos decretos que tratem de atividades e serviços essenciais sem observar a Lei nº 7.783/1989 e as recomendações técnicas e científicas dispostas no art. 3º, § 1º, da Lei nº 13.979/2020, sob pena de multa de R$ 500.000,00;*
>
> *a.3) Ao Município de Duque de Caxias que se ABSTENHA de adotar qualquer medida que assegure ou autorize o funcionamento dos serviços e atividades mencionados nos incisos XXXIX e XL do § 1º do art. 3º do Decreto nº 10.282/2020, inserido pelo Decreto nº 10.292/2020, sob pena de multa de R$ 500.000,00;*
>
> *a.4) À União e ao Município de Duque de Caxias que se ABSTENHAM de adotar qualquer estímulo à não observância do isolamento social recomendado pela OMS e o pleno compromisso com o direito à informação e o dever de justificativa dos atos normativos e medidas de saúde, sob pena de multa de R$ 500.000,00."*

Na ACP o *parquet* federal, após discorrer sobre a pandemia causada pelo COVID-19 e o estado de emergência na saúde pública, aduziu que o Exmo. Sr. Presidente da República teria exorbitado dos limites de seu poder regulamentar ao editar o Decreto nº 10.292, de 25 de março de 2020, o qual incluiu os incisos XXXIX e XL ao artigo 3º, do Decreto 10.282, de 20 de março de 2020, definindo como serviços públicos e/ou atividades essenciais aquelas prestadas por entidades religiosas e as exercidas por unidades lotéricas.

Acrescentou o MPF que referidos dispositivos normativos teriam o condão de corroborar a postura adotada pelo Município de Duque de Caxias, no Estado do Rio de Janeiro, que, na pessoa do seu Prefeito, teria estimulado a abertura de igrejas e a circulação de pessoas, deixando de observar as recomendações de isolamento social promovidas pela Organização Mundial de Saúde (OMS).

Ao analisar o pleito formulado na exordial da ACP, o Juízo da 1ª Vara Federal de Duque de Caxias deferiu o pedido de tutela de urgência, nos seguintes termos:

> *"Assim sendo, DETERMINO:*
>
> *1) A SUSPENSÃO da aplicação dos incisos XXXIX e XL do § 1º do art. 3º do Decreto nº 10.282/2020, inserido pelo Decreto nº 10.292/2020, editados pela União;*
>
> *2) À UNIÃO que se ABSTENHA de editar novos decretos que tratem de atividades e serviços essenciais sem observar a Lei nº 7.783/1989 e as recomendações técnicas e científicas dispostas no art. 3º, § 1º, da Lei nº 13.979/2020, sob pena de multa de R$ 100.000,00;*
>
> *3) Ao MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS que se ABSTENHA de adotar qualquer medida que assegure ou autorize o funcionamento dos serviços e atividades mencionados nos incisos XXXIX e XL do § 1º do art. 3º do Decreto nº 10.282/2020, inserido pelo Decreto nº 10.292/2020, sob pena de multa de R$ 100.000,00;*
>
> *4) À UNIÃO e ao MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS que se ABSTENHAM de adotar qualquer estímulo à não observância do isolamento social recomendado pela OMS e o pleno compromisso com o direito à informação e o dever de justificativa dos atos normativos e medidas de saúde, sob pena de multa de R$ 100.000,00;*
>
> *P.I. Cumpra-se com urgência."*

Diante do decisum parcialmente transcrito acima, a UNIÃO apresenta o presente Pedido de Suspensão de Liminar, alegando, sucintamente (i) que tal decisão causa grave lesão à ordem jurídica processual, uma vez que a ACP em questão seria "*conexa com a*

Ação Popular nº 5002142-64.2020.4.04.7202 distribuída para a 2ª Vara federal de Chapecó/SC", sendo, portanto, o juízo da 1ª Vara Federal de Duque de Caxias incompetente para a análise do pleito; (ii) que a mesma decisão causa grave lesão à ordem jurídica administrativa, tendo em vista que usurpa "*competência constitucionalmente entregue ao Poder Legislativo*", qual seja, a competência exclusiva do Congresso Nacional para sustar atos normativos do Poder Executivo quando estes exorbitem do poder regulamentar (art. 49, V, da CRFB); (iii) e que haveria, na hipótese, em verdade, *periculum in mora* inverso, uma vez que a decisão impugnada limitaria "*drasticamente o acesso da população a estabelecimento que desempenha atividade bancária delegada, como o recebimento (pela população) de benefícios fiscais*".

Requer, a União, no presente incidente:

> *"(i) a suspensão liminar da decisão proferida pela 1ª Vara Federal de Duque de Caxias, que deferiu a tutela de urgência pleiteada, no bojo da Ação Civil Pública nº 5002814-73.2020.4.02.5118 tendo em vista a presença dos requisitos previstos no art. 4º da Lei 8.437/1992, especialmente a grave lesão à ordem administrativa;*
>
> *(ii) em cognição exauriente, a confirmação da suspensão liminar, em todos os seus termos, com fundamento no art. 4º da Lei n.º 8.437/1992;*
>
> *(iii) a declaração de que os efeitos da suspensão deferida sejam mantidos até o trânsito em julgado da decisão de mérito a ser proferida na ação popular mencionada, a teor do disposto no § 9º do art. 4º da mencionada Lei n.º 8.437/92, com a redação da Medida Provisória n.º 2.180-35/2001."*

Apresentado, nestes autos, Parecer do Ministério Público Federal (Evento 2).

É o Relatório. Decido.

Impende registrar, inicialmente, que o âmbito de cognição do pedido de suspensão de liminar dirigido a Presidente de Tribunal é balizado pelas circunstâncias expressamente enunciadas no artigo 4º da Lei nº 8.437/92, que assim dispõe:

> "Art. 4° Compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas."

Dessa forma, o deferimento do pedido de suspensão de liminar é medida excepcional, fazendo-se necessária a demonstração clara e objetiva, com prova inequívoca e segura, de que, uma vez executado, o ato judicial hostilizado possa vir a acarretar grave lesão, que deve ser de magnitude expressiva à ordem, saúde, segurança e/ou economia públicas.

Nesta restrita seara, portanto, não se adentra a análise da questão fática e jurídica de fundo versada na demanda originária. Leva-se em consideração, para fins da prestação jurisdicional no incidente de suspensão, apenas o manifesto interesse público ou a flagrante ilegitimidade da liminar concedida contra o Poder Público, bem como os riscos de grave lesão que a decisão impugnada possa carrear, de modo abrangente, para a sociedade.

O objetivo do incidente é, portanto, preservar o interesse público, impedindo o cumprimento imediato de liminares que possam causar graves danos à pessoa jurídica de direito público e, consequentemente, à coletividade.

Nesse sentido, as lições do Ilustre doutrinador Dr. Marcelo Abelha Rodrigues:

> "*As razões que justificam o pedido de suspensão de execução de pronunciamento judicial não se associam à juridicidade ou antijuridicidade da decisão prolatada, isto é, não são consequência de uma suposta legalidade ou ilegalidade do pronunciamento cuja eficácia se pretende suspender.*
>
> *Bem pelo contrário, as razões e motivos da suspensão são para evitar grave lesão à ordem, à saúde e à economia públicas, independentemente do acerto ou desacerto da decisão que terá sua eficácia suspensa**.** O Objeto da demanda proposta contra o poder público foge ao objeto de tutela da suspensão de segurança.*
>
> *A licitude ou ilicitude da decisão deverão ser atacadas pela via própria recursal que terá o condão, pois, de apreciar as razões jurídicas da decisão, para só então reformá-la ou cassá-la.*
>
> *Portanto, tecnicamente falando, a decisão permanece intacta, inalterada e imune ao pedido de suspensão de execução que se volta contra um efeito seu e não propriamente contra o seu conteúdo, que deverá, oportunamente, e pela via legal, ser desafiado pelo remédio próprio*". (*In* **Suspensão de Segurança - Sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o Poder Público**, Editora Juspodivm, 4ª Edição, 2017, p. 166) - grifo nosso.

Também nessa linha a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

> *"AGRAVO REGIMENTAL. PEDIDO DE SUSPENSÃO DE LIMINAR. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. [...] LESÃO À ORDEM PÚBLICA NÃO CARACTERIZADA. SUCEDÂNEO RECURSAL. IMPOSSIBILIDADE.*
>
> *I - A teor da legislação de regência (Lei n. 8.437/1992), a suspensão da execução de decisum proferido contra o Poder Público visa à preservação do interesse público e supõe a existência de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas, sendo, em princípio, seu respectivo cabimento alheio ao mérito da causa.*
>
> *II - A mens legis do instituto da suspensão de segurança ou de sentença é o estabelecimento de prerrogativa justificada pelo exercício da função pública, na defesa do interesse do Estado. Sendo assim, busca 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.*
>
> *[...]*
>
> *IV - O pedido de suspensão de liminar articulado pelo agravante se confunde com o mérito da ação civil pública, sendo inviável o exame do acerto ou desacerto da decisão objeto do pleito suspensivo.*
>
> *Agravo regimental improvido*."
>
> (STJ, Corte Especial, AgRg na SLS 2.107/SP, Rel. Min. Francisco Falcão, DJe 20/05/2016).

In casu, conforme relatado, verifica-se que a decisão que se pretende suspender deferiu liminar para determinar "*1) A SUSPENSÃO da aplicação dos incisos XXXIX e XL do § 1º do art. 3º do Decreto nº 10.282/2020, inserido pelo Decreto nº 10.292/2020, editados pela União; 2) À UNIÃO que se ABSTENHA de editar novos decretos que tratem de atividades e serviços essenciais sem observar a Lei nº 7.783/1989 e as recomendações técnicas e científicas dispostas no art. 3º, § 1º, da Lei nº 13.979/2020, sob pena de multa de R$ 100.000,00; 3) Ao MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS que se ABSTENHA de adotar qualquer medida que assegure ou autorize o funcionamento dos serviços e atividades mencionados nos incisos XXXIX e XL do § 1º do art. 3º do Decreto nº 10.282/2020, inserido pelo Decreto nº 10.292/2020, sob pena de multa de R$ 100.000,00; 4) À UNIÃO e ao MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS que se ABSTENHAM de adotar qualquer estímulo à não observância do isolamento social recomendado*

pela OMS e o pleno compromisso com o direito à informação e o dever de justificativa dos atos normativos e medidas de saúde, sob pena de multa de R$ 100.000,00".

Deixada de lado a questão da competência, que deve ser analisada em via própria e não faz parte do escopo desta decisão, como já bem marcado, da simples leitura do parágrafo acima, saltam aos olhos a lesividade e a ilegitimidade da decisão liminar proferida pelo MM. Juízo da 1ª Vara Federal de Duque de Caxias, restando preenchidos, portanto, os requisitos necessários ao deferimento da suspensão requerida.

E isso porque a decisão cujos efeitos se busca suspender interfere sobremaneira em atribuição exclusiva do Congresso Nacional (art. 49, V, da CRFB), em atribuição privativa do Chefe do Poder Executivo Federal (art. 84, VI, da CRFB) e em atribuição conferida ao Chefe do Poder Executivo Municipal (art. 23, II, da CRFB), em nítida e indevida interferência jurisdicional na esfera de outros Poderes.

Por certo, a sociedade brasileira vivencia um momento atípico, presenciando, inclusive, a decretação de calamidade pública pelo Congresso Nacional, em 20 de março do corrente ano, através do Decreto-Legislativo nº 06/2020. Porém, não se pode aproveitar o momento de pandemia mundial e calamidade pública para se permitir a perpetração de afrontas à Constituição da República e ao consagrado Princípio da Separação dos Poderes.

Pelo contrário, o momento exige, por parte dos aplicadores do Direito, sobretudo dos Juízes, muito equilíbrio, serenidade e prudência no combate ao inimigo comum.

Conforme asseverado por meio do Código de Ética da Magistratura Nacional (Resolução CNJ nº 60 de 19 de setembro de 2008), o magistrado prudente é o que busca adotar comportamentos e decisões que sejam o resultado de juízo justificado racionalmente, após haver meditado e valorado os argumentos e contra-argumentos disponíveis, à luz do Direito aplicável (art. 24). Ao proferir decisões, incumbe ao magistrado atuar de forma cautelosa, atento às consequências que a sua decisão pode vir a provocar (art. 25).

Nesse mesmo sentido, ressaltou o Excelentíssimo Ministro do Supremo Tribunal Federal Luiz Fux, no artigo "*Justiça infectada? A hora da prudência***",** publicado em 30 de março de 2020, e no qual se lê:

> *"Está na ordem do dia a virtude passiva dos juízes e a humildade judicial de reconhecer, em muitos casos, a ausência de expertise em relação à COVID-19. É tudo novo para a Ciência, quiçá para o Judiciário"*
>
> ***Nesse contexto, impõe-se aos juízes atenção para as consequências das suas decisões, recomendando-se prudência redobrada em cenários nos quais os impactos***

> ***da intervenção judicial são complexos, incalculáveis ou imprevisíveis***
>
> *[...]*
>
> *Positivamente,* ***não é hora do impulso imoderado, mas do raciocínio prudente, racional e consequencialista, sob pena de a Justiça, cujo desígnio é dar a cada um o que é seu, transformar-se num paciente infectado por uma COVID que adoece a alma e a razão, ferindo de morte, a um só tempo, a vida dos que sofrem e a esperança dos que intentam viver"*** (FUX, Luiz. "**Justiça infectada? A hora da prudência**". O Globo, Rio de Janeiro, 30 de março de 2020. Caderno: Opinião, pág. 3) – grifo nosso.

De se ver que o poder constituinte originário foi bem claro em entregar competência exclusiva ao Congresso Nacional para sustar atos normativos do Poder Executivo quando estes exorbitem do poder regulamentar (art. 49, V, da CRFB).

Portanto, a decisão liminar em epígrafe contraria aquele postulado constitucional e se revela ilegítima, na medida em que, indevidamente, se imiscui em análise acerca de suposta exorbitância do poder regulamentar do Exmo. Sr. Presidente da República quando da edição do Decreto nº 10.292/2020, que alterou o Decreto nº 10.282/2020 e incluiu os incisos XXXIX e XL em seu art. 3º.

Não se trata, pois, de controle jurisdicional da legalidade de atos normativos, como sustenta o MPF em seu parecer, mas sim de intromissão indesejável do Poder Judiciário na atuação dos demais Poderes, o que se revela de forma nítida na determinação do magistrado de piso "*à UNIÃO que se ABSTENHA de editar novos decretos que tratem de atividades e serviços essenciais sem observar"* tal ou qual parâmetro.

Além disso, registre-se que cabe ao Presidente da República dispor mediante decreto sobre os serviços públicos e atividades essenciais a que se referem o art. 3º, § 8º, da Lei 13.979/2020, conforme disciplina o § 9º do seu mesmo artigo, o que está em clara consonância com o que o prevê o art. 84, VI, da Constituição da República. Do mesmo modo, cabe ao Executivo Municipal promover as atividades de interesse local, como assentado em mais de um dispositivo da CRFB, *v. g.*, art. 23, II.

Não bastasse isso, deixa de considerar, o *parquet* federal, que, além da atividade legislativa, é também típica do Poder Legislativo a atividade de controle.

Assim, sem grande dificuldade percebe-se que o Magistrado de 1ª instância usurpou competência constitucionalmente entregue para os Poderes Legislativo, através do Congresso Nacional, e

Executivo, através do Presidência da República e da Prefeitura de Duque de Caxias, violando frontalmente a Constituição da República e a harmoniosa relação que deve existir entre os poderes.

Essa usurpação de função dos Poderes Legislativo e Executivo, por si só, configura grave lesão à ordem jurídica apta a autorizar o deferimento deste pedido de suspensão. Entretanto, outro relevante ponto merece ser destacado: o *periculum in mora* inverso.

Isso porque a retirada das unidades lotéricas da lista de serviços e atividades essenciais acarretaria, na prática, a possibilidade de seu fechamento por decisão de governos locais, gerando o aumento do fluxo de pessoas nas agências bancárias tradicionais, implicando em aglomerações indesejadas no momento atualmente vivido pela sociedade brasileira.

Ademais, nas localidades desassistidas de rede bancária, onde apenas existe unidade lotérica, os beneficiários de prestações sociais terão que viajar para outras cidades que possuam rede bancária regular, acarretando indesejável incremento do fluxo intermunicipal de pessoas.

Cumpre consignar, em necessária adição, que os dispositivos suspensos pela decisão liminar se revestem de evidente caráter de cautela, o que se pode extrair da clara previsão de que as atividades religiosas de qualquer natureza só poderão ser efetivadas "*obedecidas as determinações do Ministério da Saúde*".

Sendo assim, descabe ao Poder Judiciário se intrometer em considerações de ordem política, uma vez que seu compromisso é exclusivamente com a técnica, com a correta interpretação das leis, sejam substantivas ou processuais, e com o respeito à Lei Maior.

Conclui-se, por fim, que a decisão combatida, tomada em juízo de cognição sumaríssima, tem o condão de acarretar grave lesão à ordem pública, tendo em vista o risco de agravamento da crise político-social que a Nação atravessa, com reflexos, inclusive, no cenário econômico deste País.

Ante o exposto, com amparo no art. 4º, da Lei nº 8.437/92, **DEFIRO o pedido formulado pela União**, a fim de suspender os efeitos do ato judicial impugnado.

Oficie-se, com urgência, ao Juízo da 1ª Vara Federal de Duque de Caxias, comunicando o inteiro teor deste *decisum*.

Publique-se. Intimem-se.

Documento eletrônico assinado por **REIS FRIEDE, Presidente**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 2ª Região nº 17, de 26 de março de 2018. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço

eletrônico https://eproc.trf2.jus.br, mediante o preenchimento do código verificador **20000137597v2** e do código CRC **b0c3fd0f**.

Informações adicionais da assinatura:
Signatário (a): ROY REIS FRIEDE - CPF: 62858033749
Data e Hora: 31/3/2020, às 20:26:43

5002992-50.2020.4.02.0000 **20000137597 .V2**