



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
4ª Vara Federal de Caxias do Sul

Rua Dr. Montauray, 241, 3º andar - ala norte - Bairro: Madureira - CEP: 95020-190 - Fone: (54) 3290-3229 - www.jfrs.jus.br - Email: rscax04@jfrs.jus.br

AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 5015618-08.2016.4.04.7107/RS

AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RÉU: MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL/RS

SENTENÇA

Relatório

O Ministério Público Federal ajuizou a presente ação civil pública contra o Município de Caxias do Sul/RS. Relatou que o Município vem recebendo milhares de estrangeiros na condição de refugiados. Porém, alegou que a Prefeitura tem sido omissa e pouco efetiva em providenciar auxílio a essas pessoas. Asseverou que o então Prefeito, Alceu Barbosa Velho, em 04/05/2016, proferiu declarações preconceituosas e com teor xenofóbico na mídia local, em detrimento dos imigrantes (evento 1, PROCADM2, p. 7). Considerando a posição que ocupa, essas manifestações podem influenciar a população contra os refugiados e instigar a discriminação. Pediu: a) a condenação do Município ao pagamento de dano moral coletivo, em valor correspondente a 10% da verba de publicidade do Município, montante a ser destinado à elaboração e divulgação de campanhas de acolhimento aos imigrantes e contra toda forma de discriminação racial, além de campanhas educativas para informar sobre os direitos a que fazem jus os imigrantes, pelos próximos dois anos; b) a determinação ao Município de Caxias do Sul a criar um Comitê Municipal de Atenção aos Imigrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas do Tráfico de Pessoas, ou órgão similar, com a participação interinstitucional, para auxílio na implantação e acesso das políticas públicas a essa população, especialmente quando em situação de vulnerabilidade. Juntou documentos.

Designada audiência de tentativa de conciliação (evento 3), restou frustrada a solução consensual (evento 12).

O Município apresentou contestação (evento 15). Alegou, em preliminar: a) a inadequação do valor dado à causa; b) a ilegitimidade passiva do Município. No mérito, narrou as ações realizadas pelo ente municipal no campo do atendimento aos imigrantes. Sustentou que as declarações do ex-Prefeito não apresentaram teor xenofóbico ou discriminatório. Defendeu a desnecessidade da criação de um conselho específico para auxiliar os imigrantes. Refutou a configuração de responsabilidade civil do Estado. Pediu a improcedência do pleito. Juntou documentos.

Réplica apresentada no evento 19.

Intimadas as partes para apresentação de provas (evento 21), o Município pleiteou a produção de prova oral, em especial a oitiva do ex-Prefeito Alceu Barbosa Velho (evento 27).

Designada audiência (evento 30), procedeu-se à oitiva do ex-Prefeito Alceu Barbosa Velho. No mesmo ato, foi concedido prazo de 15 (quinze) dias para a União manifestar eventual interesse em compor processo (evento 69).

A União Federal manifestou desinteresse em compor a lide (evento 76).

Memoriais pelo autor no evento 78, e pelo réu no evento 81.

Vieram conclusos para sentença.

É o relatório. Decido.

Fundamentação

1 Preliminares

1.1 Impugnação ao valor da causa

O Município impugnou o valor conferido à causa, ao fundamento de que o autor pediu indenização por danos morais coletivos no valor de 10% da verba de publicidade da Prefeitura, o que, no ano de 2017, somou R\$ 2.029.434,71. Assim, o valor correto seria R\$ 202.943,47, e não R\$ 2.000.000,00.

Porém, como mencionou o *parquet* na réplica (evento 19), ao fixar o valor da causa, não se considerou a verba de 2017 para publicidade de campanhas institucionais, mas a do período de junho de 2015 a junho de 2016, bem assim reputou-se os valores efetivamente gastos em publicidade pelo Município nesse período, e não as previsões.

Ademais, não cabe ao réu definir qual o montante que o autor pede a título de indenização por danos morais, pois o juiz não fica vinculado ao valor indicado.

Assim, rejeito a impugnação.

1.2 Legitimidade passiva do município

O réu suscitou preliminar de ilegitimidade passiva do ente municipal, porquanto, no seu entender, o Poder Executivo não poderia ser confundido com as opiniões pessoais que externou seu "representante" na época, o qual, inclusive, esclareceu o teor de sua manifestação.

Sem razão, porém.

Com feito, um dos pressupostos para reconhecimento da responsabilidade civil do Estado reside na *oficialidade da conduta* do agente público (STF, 2ª T., AI 734689 AgR-ED, Rel. Min. Celso de Mello, j. 26/06/2012), ou seja, atuação na condição de representante do Poder Público, ainda que fora do local do trabalho e horário de expediente. No caso sob exame, o sr. Alceu Barbosa Velho preferiu declarações perante a imprensa local, com suposto conteúdo preconceituoso e xenofobo, na condição de Prefeito de Caxias do Sul, e não como opinião pessoal ou de qualquer cidadão.

Portanto, o Município ostenta legitimidade passiva *ad causam*, motivo pelo qual afasto a preliminar.

2 Mérito

2.1 Síntese da controvérsia

O Ministério Público Federal, por meio da presente ação civil pública, alegou, em síntese, que o sr. Alceu Barbosa Velho, quando estava na qualidade de Prefeito de Caxias do Sul, proferiu palavras preconceituosas e xenofóbicas pela imprensa local, em detrimento de imigrantes senegaleses, haitianos e ganeses que se estabeleceram na cidade. Sustentou também que a Prefeitura tem sido omissa em relação às políticas públicas de atendimento aos direitos dos refugiados. Postulou, ao final: a) a condenação do Município ao pagamento de dano moral coletivo, em valor correspondente a 10% da verba de publicidade do Município, montante a ser destinado à elaboração e divulgação de campanhas de acolhimento aos imigrantes e contra toda forma de discriminação racial, além de campanhas educativas para informar sobre os direitos a que fazem jus os imigrantes, pelos próximos dois anos; b) a determinação ao Município de Caxias do Sul a criar um Comitê Municipal de Atenção aos Imigrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas do Tráfico de Pessoas, ou órgão similar, com a participação interinstitucional, para auxílio na implantação e

acesso das políticas públicas a essa população, especialmente quando em situação de vulnerabilidade.

O Município refuta as alegações do Agente Ministerial. Afirma que as manifestações do ex-Prefeito não tem teor discriminatório ou ofensivo, e que não está sendo omissivo no atendimento aos estrangeiros.

Os pedidos serão analisados separadamente.

2.2 Dano extrapatrimonial coletivo

Postula o Ministério Público Federal a condenação do réu ao pagamento de danos morais coletivos. Sustenta que não se trata de mero aborrecimento, mas de transtorno anormal enfrentado pela população estrangeira que busca refúgio e abrigo no Brasil, diretamente atingida pela declaração do Prefeito Municipal proferida no ano de 2016 e que "*insufloou um sentimento de exclusão contra os imigrantes, disseminando o preconceito*".

No campo do dano extrapatrimonial individual a busca por critérios seguros para sua configuração nos casos específicos, diante da ausência de parâmetros objetivos, costuma desaguar no emprego do princípio da proporcionalidade, da solução mais próxima da "lógica do razoável" ou da "concepção ética-jurídica dominante na sociedade", para que sejam consideradas como reparáveis apenas as situações que fugirem à normalidade, a fim de evitar a banalização ou industrialização do dano moral (CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de Responsabilidade Civil*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 86-87).

Padrão semelhante é aplicado na tentativa de identificar o dano extrapatrimonial coletivo. A doutrina normalmente utiliza critérios como, por exemplo, análise do "padrão de conduta", "nota de gravidade" e "lesão significativa" (MEDEIROS NETO, Xisto Tiago de. *Dano moral coletivo*. 4. ed. São Paulo: LTr, 2014. p. 163, 186 e 188), "razoabilidade e prudência" (STEIGLEDER, Annelise Monteiro. *Responsabilidade Civil Ambiental: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 166), fato agressor de "razoável significância" e que "desborde os limites da tolerabilidade" (GAJARDONI, Fernando da Fonseca. *Comentários à Lei de Improbidade Administrativa: Lei 8.429, de 02 de junho de 1992*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 354).

O STJ, da mesma forma, tem decidido que o dano moral coletivo é cabível quando "ultrapassa os limites do tolerável e atinge, efetivamente, valores coletivos" (STJ, 2ª T., AgRg no AREsp 809.543/RJ, Rel. Min. Humberto Martins, j. 8/3/2016, DJe 15/3/2016; 2ª T., AgRg no REsp 1.513.156/CE, Rel. Min. Humberto Martins, j. 18/8/2015, DJe 25/8/2015; 2ª T., REsp 1681245/PR, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 15/08/2017, DJe 12/09/2017). Para a Corte Superior, "prescinde de comprovação de dor, de sofrimento e de abalo

psicológico, suscetíveis de apreciação na esfera do indivíduo, mas é inaplicável aos interesses difusos e coletivos” (STJ, 2ª T., REsp 1.057.274/RS, Rel. Min. Eliana Calmon, DJe 26/2/2010), exigindo-se a identificação de “situação que importe lesão à esfera moral de uma comunidade - isto é, violação de direito transindividual de ordem coletiva, de valores de uma sociedade atingidos sob o ponto de vista jurídico” (STJ, 2ª T., REsp 1402475/SE, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 09/05/2017, DJe 28/06/2017).

Portanto, reputa-se como adequado, tendo em conta a inerente imprecisão do conceito e a impossibilidade de delimitar critérios abstratos *a priori*, o emprego do **princípio da proporcionalidade** no caso concreto, com o objetivo de identificar uma lesão a valores morais coletivos que desbordem da normalidade, sempre em cotejo com a orientação jurisprudencial em situações semelhantes, a fim de resguardar racionalidade e isonomia na decisão judicial.

Em entrevista concedida ao jornal Pioneiro para a série "Ilusões Perdidas", o ex-Prefeito asseverou que os milhares de negros que saíram do Caribe e da África para tentar a vida na região foram recebidos e tratados de forma correta pelo município (evento 1, PROCADM2, p. 7), porém, aduziu que o poder público não pode resolver tudo, abordando, até de forma indignada, a impossibilidade de garantir vagas de trabalho e alimentação a todos, momento crucial da entrevista em que qualificou os imigrantes como "bando". Referiu, por outro lado, que os imigrantes que desejam trabalhar devem buscar sua colocação no mercado, pois a situação no município estaria ruim para todos. Acrescentou que a Fundação de Assistência Social (FAS) de Caxias do Sul, responsável por orientar os imigrantes, dá "o suporte adequado à situação". Arguiu, ainda, além da questão humanitária, que a prefeitura de Caxias do Sul estava preocupada com a saúde pública, pois os imigrantes "entram no país sem vacinas para protegê-los", e vem de países com doenças já erradicadas no Brasil, sustentando estar atento a isso.

A entrevista permite concluir pela existência de uma preocupação geral e recíproca do ex-Prefeito com a saúde dos imigrantes e da população local, e não apenas com as possíveis doenças que o movimento migratório oriundo de determinados países pudesse introduzir no Brasil (evento 1, PROCADM2, p. 14). Sua declaração, no ponto, envolve preocupação com a saúde pública, que implica atenção do Estado, e não de manifestação de natureza xenófoba contra os imigrantes.

Já em relação à expressão "bando de imigrantes", houve retratação do Sr. Alceu Barbosa Velho publicada no Jornal Pioneiro de 06/05/2016 (evento 1, PROCADM2, p. 16), nos seguintes termos:

"- Fui infeliz e cometi um erro ao falar a palavra bando, mas não quis dizer em um sentido pejorativo. Poderia ter dito "muitos imigrantes", "uma porção de imigrantes", mas foi a palavra que me ocorreu na hora. Mas fora o uso dessa

palavra, minha consciência está tranquila e sei que não fiz e nem falei nada de errado."

Em sua oitava, no evento 69, o ex-Prefeito afirmou que ao contrário do que alega o MPF o próprio atendimento dado aos imigrantes implicou acréscimo no fluxo desses, inclusive de muitos que se dirigiram inicialmente a outros municípios. Afirmou, ainda, que não fez e não faz discriminação e que atendeu de forma adequada a onda migratória, sendo evitente que a vinda de muitos estrangeiros ao mesmo tempo causa transtornos, porém, não houve descaso com a política migratória por parte do município.

No caso *sub judice*, em que pese seja reprovável a expressão utilizada pelo ex-Prefeito de Caxias do Sul e replicada na mídia ("*Ninguém pode achar que o poder público pode tudo. Agora vem esse bando de imigrantes e temos de dar trabalho e comida? Não é assim.*"), especialmente em razão do cargo que ocupava e da repercussão que ocasionou, não se pode afirmar que os prejuízos sofridos coletivamente sejam extraordinários ou que a situação tenha atingido intensamente a moral da coletividade específica, ou, ainda, lesão considerável e grave à dignidade daquele grupo de pessoas. Não é qualquer conduta censurada judicialmente e que atinja interesses coletivos e difusos que autoriza a condenação por dano moral coletivo, sob pena de banalização desse importante instituto.

Assim, entendo por rejeitar o pleito neste ponto.

2.3 Pedido de criação de comitê municipal

Não restou demonstrado pela parte autora o cabimento da excepcionalíssima intervenção do Poder Judiciário na tomada de decisão pelo Poder Executivo.

Com efeito, em face do princípio da separação dos Poderes, insculpido como cláusula pétrea no artigo 2º da Constituição Federal, não há o Poder Judiciário, sem a devida comprovação de ofensa à ordem jurídica vigente, que se substituir ordinariamente ao administrador em seu papel de, avaliando os mais diversos aspectos que envolvem o implemento de determinadas ações administrativas, efetuar ou não a criação de um comitê municipal para implantação de políticas públicas de âmbito local dirigidas aos "imigrantes, refugiados, apátridas, vítimas de tráfico e demais pessoas em mobilidade".

Como regra, compete às entidades e órgãos que integram a Administração Pública alocar seus respectivos recursos humanos conforme a reserva de suas possibilidades e atentos às prioridades determinadas pelo interesse público, de cuja tutela são responsáveis nos limites de suas competências e nos termos da repartição constitucional.

Dispositivo

Ante o exposto, rejeito as preliminares e, no mérito, **JULGO IMPROCEDENTE** o pedido da parte autora, extinguindo o feito na forma do art. 487, I, do CPC.

Sem condenação do MPF em custas processuais diante do teor do artigo 4º, da Lei nº 9.289/96.

No que tange aos honorários advocatícios, é uníssona jurisprudência reconhecendo a impossibilidade de condenação do MPF ao respectivo pagamento quando se tratar de ACP ou execução de TAC, salvo má-fé (STJ - AgRg no Ag 1304896/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 22/03/2011, DJe 30/03/2011), o que não é o caso.

Publique-se, registre-se e intimem-se.

Havendo recurso de apelação, vista à parte apelada para contrarrazões.

Vindas, ou decorrido o prazo legal, remetam-se os autos ao TRF da 4ª Região.

Documento eletrônico assinado por **JOSÉ RICARDO PEREIRA, Juiz Federal**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **710006633342v7** e do código CRC **81f0b97e**.

Informações adicionais da assinatura:
Signatário (a): JOSÉ RICARDO PEREIRA
Data e Hora: 21/9/2018, às 22:20:28