



Número: **1038190-49.2020.4.01.0000**

Classe: **SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA**

Órgão julgador colegiado: **Corte Especial**

Órgão julgador: **Gab. Presidência**

Última distribuição : **19/11/2020**

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

Processo referência: **1008292-03.2020.4.01.3100**

Assuntos: **Energia Elétrica, Auxílio Emergencial (Lei 13.982/2020)**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

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

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
UNIÃO FEDERAL (REQUERENTE)			
JUÍZO DA 2ª VARA FEDERAL CÍVEL DA SJAP (REQUERIDO)			
Ministério Público Federal (FISCAL DA LEI)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
85658 517	19/11/2020 21:04	00. Inicial SLAT - Auxílio emergencial Amapá	Inicial



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR FEDERAL PRESIDENTE DO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO**

URGENTE: DECISÃO JUDICIAL QUE DETERMINA O PAGAMENTO IMEDIATO DE “AUXÍLIO EMERGENCIAL” VIOLA FRONTALMENTE A LEI Nº 13.982, de 2020. GRAVE VIOLAÇÃO À ORDEM JURÍDICA E ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO GRAVE À SEPARAÇÃO DE PODERES. FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELO PODER JUDICIÁRIO. DECISÃO QUE INVADE O MÉRITO ADMINISTRATIVO SEM RESPALDO TÉCNICO. INTERFERÊNCIA NO PLANEJAMENTO ADMINISTRATIVO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E NO DESEMPENHO DE SUAS FUNÇÕES.

REQUERENTES: UNIÃO e ANEEL

REQUERIDO: JUÍZO DA 2ª VARA FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO AMAPÁ

Ref. Processo Originário nº: 1008292-03.2020.4.01.3100

A **UNIÃO**, pessoa jurídica de direito público, representada pelos membros da ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO abaixo assinados, nos termos da Lei Complementar nº 73/93 e do art. 131, da CRFB/1988, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fundamento nos §§ 1ª e 4ª do art. 4º da Lei nº 8.437/1992, requererem a

SUSPENSÃO DE TUTELA ANTECIPADA

em face das tutelas de urgência concedida pelo juízo da 2ª Vara Federal da Seção Judiciária do Amapá que determinou, primeiramente à União *“que viabilize, no prazo improrrogável de 10 dias, o pagamento de ‘auxílio emergencial’ por (02) dois meses, no valor mensal de R\$ 600,00 (seiscentos reais) especificamente as famílias carentes residentes nos 13 municípios atingidos pelo referido ‘apagão’, utilizando-se dos mesmos critérios da Lei 13.982/2020, com vista a amenizar o problema social instalado, em decorrência do blecaute e da permanência de seus efeitos. Esclareço que o prazo acima estipulado é para o início do pagamento do benefício pela*





CEF (que deverá observar as regras já estabelecidas em outro processo que tramita neste juízo com vista a evitar novas contaminações por Covid-19.”; em segundo momento, determinou “o afastamento provisório, sem prejuízo da remuneração, pelo prazo de 30 (trinta) dias, a contar da ciência desta decisão, da atual diretoria da ANEEL (prevista no art. 4º da Lei 9.427/96), bem como dos atuais diretores do Operador Nacional do Sistema-ONS (previstos no art. 7º do Decreto 5.081/2004), com vista a que não interfiram na apuração das responsabilidades pelo referido apagão”.

I. DA SÍNTESE DA DEMANDA

O incidente submetido ao crivo de Vossa Excelência tem por escopo sustar os efeitos da tutela de urgência proferida pelo MM. Juízo da 2ª Vara Federal da Seção Judiciária do Amapá, no âmbito da Ação Popular de nº 1008292-03.2020.4.01.3100, ajuizada por RANDOLPH FREDERICH RODRIGUES ALVES, em face da UNIÃO, de JAIR MESSIAS BOLSONARO, da AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL), da EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA, do OPERADOR NACIONAL DO SISTEMA ELÉTRICO, da COMPANHIA DE ELETRICIDADE DO AMAPÁ – CEA, do GOVERNO DO ESTADO DO AMAPÁ, de ANTÔNIO WALDEZ GÓES DA SILVA, da empresa Multinacional ISOLUX PROJETOS E INSTALAÇÕES LTDA (CNPJ nº 07.356.815/0001-57) e da ELETRONORTE.

Na origem, a ação popular buscava a concessão de tutela provisória de urgência para determinar “*a União, a Aneel, ao Governo do Estado do Amapá e a CEA que providenciem medidas básicas de socorro à população, que se encontra sem energia elétrica há 4 dias. Dentro das medidas básicas, inclui-se o fornecimento de água potável, gêneros alimentícios, medicamentos e afins, inclusive com o deslocamento de aviões Hércules (ou afins) das Forças Armadas especificamente para a finalidade de transporte e fornecimento desses suprimentos básicos ao Amapá*”.

O autor requereu igualmente que “[...] a Polícia Federal e a Polícia Civil do Estado instaurem inquéritos, dentro de suas esferas de competência, para investigar as responsabilidades pelo apagão ocorrido no Amapá, sobretudo investigando as responsabilidades da empresa Isolux, Companhia de Eletricidade do Amapá, Eletronorte, ANEEL, Ministério de Minas e Energia e das respectivas autoridades federais, estaduais e municipais; e, ainda que o





Tribunal de Contas da União e o Tribunal de Contas do Estado do Amapá apurem, dentro de suas esferas de competência, os graves fatos que trazem prejuízos incomensuráveis para a população amapaense e responsabilizem os culpados de forma rígida”.

Por fim, também arguiu o autor popular a condenação da empresa Isolux e de autoridades públicas responsáveis pelo apagão promovam o ressarcimento dos amapaenses pelos prejuízos sofridos durante o grave apagão, bem como o seguinte: “[...] e. As autoridades públicas responsáveis expliquem as razões pelas quais o transformador reserva ficou quase 1 ano sem a devida manutenção; f. No prazo de 12 horas, a empresa Isolux apresente o plano de restabelecimento do fornecimento de eletricidade; g. A empresa Isolux proceda à resolução do problema em definitivo em todo o estado em até 72 horas, sob pena de multa diária de 1 milhão de reais pelo não cumprimento; h. Seja formada Comissão conduzida pelo MME, com a ANEEL, Eletronorte, CEA, Isolux e Governo do Amapá para a resolução imediata da situação; i. A empresa Isolux e os demais responsáveis sejam condenados à reparação de danos morais coletivos; j. A Eletronorte e a Aneel apliquem as sanções legais à empresa, inclusive com a cassação da concessão da Isolux; k. Seja enviada cópia do contrato da Isolux com a Eletronorte para analisar as cláusulas do contrato; l. Sejam feitas diligências para confirmar se a Aneel e a Eletronorte cumpriram com o dever de fiscalização em relação às atividades da Isolux”.

O Juízo da 2ª Vara Federal do Amapá proferiu decisão nos seguintes termos:

“Pretende a parte autora, em sede de tutela provisória de urgência, a concessão de provimento judicial que determine aos órgãos responsáveis a implementação, com urgência, de medidas voltadas ao restabelecimento imediato do fornecimento de energia elétrica na Capital e em mais 13 municípios do Estado-membro do Amapá, considerando que o “apagão” decorrente do suposto incêndio no transformador (TR1 – 230/69 kV) da subestação da Zona Norte de Macapá já dura mais de 04 dias, comprometendo, inclusive, a disponibilidade de outros serviços essenciais à população amapaense como, o fornecimento de água potável, gêneros alimentícios, medicamentos etc.

Inicialmente, sobreleva notar que, consoante às disposições do art. 300 do vigente CPC, a tutela provisória de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito, bem como o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo, motivo pelo qual a doutrina pátria, ao interpretar referido dispositivo, assevera que “[...] o CPC atual exige para a concessão da tutela de urgência, elementos de convicção que evidenciem a probabilidade do direito. As evidências exigidas não são da existência ou da realidade do direito postulado, mas da sua probabilidade” (in GONÇALVES, Marcos Vinícius Rios – Direito Processual Civil Esquemático pg. 364/365 - 6ª edição: 2016).





No caso concreto, é necessário enfatizar, desde logo, que a dignidade da pessoa humana elencada na Constituição Federal de 1988 como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º, inciso III da CF/88), vai muito além do que o simples acesso à alimentação, a saúde ou a educação, pois a própria manutenção desses direitos depende do acesso a serviços tidos por essenciais ao bem estar social, dentre os quais, entendo inseridos o fornecimento de energia elétrica, de água potável, dos sinais de telefonia e de internet, porquanto imprescindíveis à vida contemporânea, consubstanciando mesmo uma fração do chamado “mínimo existencial”, indispensável a uma vida com dignidade.

A situação vivenciada pela sociedade amapaense nos últimos dias é de veras calamitosa, surreal, ou mesmo como bem descreveu o Ministro do STF GILMAR MENDES, em uma postagem nas redes sociais “[...] o Amapá vive um cenário pós-apocalíptico com a interrupção nos serviços de água, saúde, telefonia e segurança pública. a situação é extremamente grave”.

Não se ignora que o estopim do referido infortúnio decorreu de evento fortuito provocado por alegado incêndio do transformador, questão que, aliás, ainda requer minuciosa investigação pela Polícia Federal. Todavia, a interrupção de energia elétrica, em proporções calamitosas, atingindo todo o Estado-membro do Amapá deve-se ao completo descaso do Governo Federal, bem como pelas empresas responsáveis pela manutenção dos geradores de energia na subestação de Macapá, no caso, a empresa multinacional ISOLUX, contratada pela Eletronorte que, aliás, tinha o dever legal e moral de fiscalizar, em nome de toda a coletividade, a correta execução dos serviços na subestação.

Referida situação, coloca em xeque todo o precário sistema de fiscalização federal sobre a empresa privada (multinacional ISOLUX), responsável pela manutenção dos serviços da subestação, notadamente, coloca sob suspeição a Eletronorte, como contratante, inclusive, de empresa com função específica de fiscalizar a contratada ISOLUX.

Outra coisa que chama a atenção, é que a atual reparação dos danos está sendo capitaneada apenas pelo Governo Federal, através do Ministério de Minas e Energias – MME, da Eletrobrás e da Eletronorte, sem que haja qualquer ônus para a contratada e responsável pela Subestação, empresa privada multinacional ISOLUX, o que configura, inclusive, hipótese de IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA e CRIME, que deverão ser apurados URGENTEMENTE tanto no âmbito da Polícia Federal como pelo Tribunal de Contas da União – TCU.

Assim, o Estado Brasileiro conduz a todos como “gado”, a mercê da indevida apropriação do aparelho estatal por grupos econômicos e políticos, umbilicalmente unidos, sequiosos de imoral enriquecimento ilícito, sem nenhuma responsabilidade com o futuro do país, que segue a esmo, sem planejamento estratégico algum, refém do atraso, do subdesenvolvimento e da má gestão dos negócios do erário.

Estamos regredindo para a os tempos da idade média, em razão de um Estado que enveredou totalmente para o descaminho da corrupção e da má gestão.

Nesse contexto, ante a excepcionalidade da situação revelada nos presentes autos a partir do exame de quadro fático que deles ressoa, entendo possível, por interpretação analógica, a intervenção do Judiciário na implantação de políticas públicas direcionadas à concretização dos direitos fundamentais e da garantia do mínimo existencial, preconizado pelo princípio da dignidade da pessoa humana, até





porque muitos chegaram a morrer pela falta de energia elétrica, sobretudo em hospitais, impondo-se uma atuação emergencial que ponha fim ao descalabro. Ressalto que não obstante o teor da referida decisão, não há falar em intromissão do Poder Judiciário na esfera de competência do Poder Executivo, porquanto o Excelso Supremo Tribunal Federal, em reiterados julgamentos, já decidiu que *mutatis mutandis*“(…) a ponderação dos princípios do mínimo existencial e da reserva do possível, levada a efeito pelo Superior Tribunal de Justiça, no sentido de que, em se tratando de direito à saúde, a intervenção judicial seria possível e necessária, não está o Poder Judiciário inovando a ordem jurídica, mas determinando que o Poder Executivo adote providência garantidora de direito estabelecido na Constituição. (STF - ARE 740800 / DF, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA - DJe-203 DIVULG 11/10/2013 PUBLIC 14/10/2013).

À luz desses fundamentos, defiro, em parte, o pedido de tutela provisória para determinar:

A criação, no prazo de 12h a contar da ciência desta decisão, de um grupo de trabalho constituído por um representante do Ministério das Minas e Energias (a ser indicado pelo senhor Ministro de Estado das Minas e Energias), por um representante da Eletrobrás (indicado pelo Presidente da Eletrobrás), por um representante da Eletronorte (a ser indicado por seu presidente), pela empresa multinacional ISOLUX, conforme indicação de seu representante legal e pela Companhia de Eletricidade do Amapá – CEA, por indicação de seu presidente, cujo papel é estabelecer o que precisa ser feito para a solução imediata da crise energética amapaense, ficando sob a responsabilidade da multinacional ISOLUX que providencie imediatamente todos os meios estabelecidos em contrato com a empresa Eletronorte, com vista a mais breve solução do problema, devendo o erário somente fornecer aquilo que não for obrigação contratual da empresa ISOLUX, devendo ser ressarcido, na forma legal, caso isso venha a acontecer. Referido grupo poderá funcionar de forma virtual ou remota com vista a dar agilidade as suas deliberações.

Que a empresa multinacional ISOLUX apresente nos autos, no prazo de 12h a contar da intimação desta decisão, um plano de ações voltado para a imediata solução do problema, destacando, inclusive, as medidas que já adotou ou que vem adotando no caso concreto e, ainda, quais as contribuições (não contratuais) que poderia obter junto aos órgãos acima mencionados, ficando, desde logo, fixada multa DIÁRIA no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) para o caso de descumprimento, que deverá ser revertida em favor do Fundo Federal de Direitos Difusos e Coletivos.

A ANEEL e a Eletronorte que apliquem à empresa multinacional ISOLUX todas as sanções contratuais e legais cabíveis em decorrência de eventual conduta negligente ou dolosa que contribuiu para a desastrosa interrupção do fornecimento de energia elétrica no Estado-membro do Amapá, comprovando nos autos, no prazo de 05 dias, que fiscalizaram regularmente o contrato celebrado com a multinacional ISOLUX, inclusive, caso necessário, que promoverão a instauração de procedimento voltado à aplicação de pena de inidoneidade para contratar com a Administração Pública;

A Eletronorte que junte aos autos, no prazo de 05 (cinco) dias o contrato que mantém com a empresa multinacional ISOLUX e com a empresa responsável pela fiscalização da ISOLUX, (inclusive o contrato social e eventuais alterações das referidas empresas) especificando o montante pago nos últimos 12 meses a cada uma delas. Requisitar ao Tribunal de Contas da União – TCU e a Superintendência da Polícia Federal no Amapá que instaure imediatamente procedimentos voltados a aferir, respectivamente, a legalidade na execução dos contratos celebrados pela





Eletronorte tanto com a multinacional ISOLUX como com a empresa responsável pela fiscalização desse contrato, bem ainda, eventual existência de crime (doloso ou culposo) no evento que culminou com a interrupção de energia elétrica no Estado-membro do Amapá.

Fixo o prazo de 03 (três) dias, a contar da intimação desta decisão, para que a Empresa Multinacional ISOLUX viabilize a COMPLETA SOLUÇÃO do problema da falta de energia elétrica no Estado-membro do Amapá, sob pena de multa no valor de R\$ 15.000.000,00 (Quinze Milhões de Reais) para o caso de descumprimento, cujo valor será revertido para o Fundo Federal de Direitos Coletivos e Difusos.

Considerando que a distribuição automática do presente processo recaiu na 2ª Vara Federal, onde exerço a titularidade, designo, desde logo, para as 15h do dia 10/11/2020, Inspeção Judicial no local do sinistro com vista a averiguar o andamento das obras de reparação, bem como o cumprimento parcial da presente decisão, devendo as partes serem intimadas, com urgência.

Não obstante a parte autora tenha incluído no polo passivo o Presidente da República e o Governador do Estado-membro do Amapá, entendo que a legitimidade para figurar no polo passivo da demanda é, em princípio, dos entes Federados e não de seus gestores, motivo pelo qual determino, desde já, a exclusão dos requeridos JAIR MESSIAS BOLSONARO e ANTÔNIO WALDEZ GÓES DA SILVA..".

Atendendo ao comando judicial, a União informou o Senhor DOMINGOS ROMEU ANDREATTA - Coordenador das ações por parte da SEE: Secretário-Adjunto de Energia Elétrica, como representante do Ministério de Minas e Energia, para integrar o Grupo de Trabalho determinado por aquele juízo. No mesmo ato processual, a União esclareceu ao juízo que o Ministro de Minas e Energia, através da Portaria nº 403, de 04 de novembro de 2020, instituiu o Gabinete de Crise, no âmbito do Ministério de Minas e Energia, para articular, monitorar, orientar e supervisionar as providências e medidas a serem adotadas, visando ao restabelecimento, no menor prazo possível, do suprimento de energia elétrica à cidade de Macapá e as demais localidades amapaenses conectadas ao Sistema Interligado Nacional, interrompido no dia 3 de novembro de 2020.

Houve aditamento à petição inicial, onde o autor popular requereu o seguinte:

"Nesse sentido, requer o autor, além de todos os pedidos já inicialmente expostos:
a) A concessão da medida liminar, em regime de urgência (plantão forense) e inaudita altera pars, para determinar que: a. A Aneel forneça cópia do contrato com a empresa de fiscalização do contrato de concessão entre a Isolux e a própria agência reguladora federal (há indícios de que houve uma "terceirização" da fiscalização);
b. A Aneel forneça relatório detalhado de todos os pagamentos feitos à empresa de fiscalização e à Isolux e de todos os "autos" ou documentos de fiscalização em ambos os contratos;





- c. A Aneel forneça a razão Social da empresa de fiscalização d. Seja afastada a Diretoria da ANEEL até a conclusão das investigações, pela patente omissão na fiscalização;
- e. Caso a empresa Isolux não cumpra a decisão liminar que determinou o prazo de 3 (três) dias para o restabelecimento integral do fornecimento de energia elétrica no Amapá, a Eletronorte/Eletróbrás assumam o gerenciamento da subestação e o contrato de concessão, com a respectiva responsabilidade de restabelecimento da normalidade no fornecimento da energia elétrica;
- f. Caso a empresa Isolux não cumpra a decisão liminar que determinou o prazo de 3 (três) dias para o restabelecimento integral do fornecimento de energia elétrica no Amapá, seja determinado o imediato “congelamento” dos bens da referida empresa, bem como de seus diretores e presidente, para que seja garantido o pagamento da multa estipulada;
- g. A Polícia Federal e a Polícia Civil do Amapá realizem perícia detalhada nos geradores e na subestação atingidos pelo incêndio, apontando-se o real problema no transformador afetado, identificando-se a confiabilidade do sistema instalado, a segurança do sistema de para-raios, assim como eventuais modificações feitas pela empresa concessionária que possam ter impactado no risco de acidentes.
- h. Que a ANEEL e a Isolux apresentem todos os relatórios de incidentes ou acidentes ocorridos na subestação da zona norte desde a concessão de sua administração nos últimos 05 anos;
- i. A CEA e a ANEEL forneça relatório de intercorrência no fornecimento de energia dos últimos 05 anos.
- b) A intimação dos réus para, querendo, manifestarem-se sobre os pedidos;
- c) No mérito, a confirmação de todos os pedidos liminares”.

Em nova petição, o autor formulou ainda outros pedidos, embora sem aditar formalmente a inicial (ID nº 376065380):

- “a) os valores decorrentes de condenação por danos morais coletivos sejam destinados, sem prejuízo de eventuais condenações em ações individuais movidas diretamente pelos cidadãos afetados, para pagamento de “auxílio emergencial”, no valor mensal de R\$ 600,00 (seiscentos reais), por 2 (dois) meses, para a população residente nos 13 municípios afetados pelo apagão de energia elétrica, valor a ser pago pela União no prazo máximo de 5 (cinco) dias, que terá eventual direito de regresso em face das empresas privadas porventura responsáveis pela situação vivida no Amapá;
- b) os valores decorrentes da aplicação das multas previstas nos itens “f” (R\$ 15 milhões) e “b” (R\$ 100 mil por dia de descumprimento) da decisão judicial proferida por Vossa Excelência no dia 7/11 sejam revertidos em prol de todos os cidadãos amapaenses que sejam residentes nos 13 municípios afetados pelo apagão de energia elétrica, sendo o valor pago no prazo máximo de até 5 (cinco) dias;
- i. Caso as empresas condenadas ao pagamento da multa não depositem o valor em juízo em até 24 horas após o término do prazo concedido na decisão inicial, requer-se que a União deposite o valor da referida penalidade, sendo que referido ente público terá direito de regresso em face das empresas originalmente responsáveis pela obrigação;





c) o laudo preliminar da perícia realizada pela Polícia Civil do Amapá1 no transformador danificado seja solicitada e juntada aos autos; e d) o relatório da inspeção judicial realizada no dia 10 de novembro, seja juntado aos autos”.

No dia 16 de novembro de 2020 a União tomou ciência de nova decisão proferida pelo o juízo da 2ª Vara Federal do Amapá (ID nº 376713864), nos seguintes termos:

[...]
“À luz desses fundamentos, DEFIRO em parte os pedidos formulados nos requerimentos de Num. 375423565, 375423565 e 376141358 e, por conseguinte:
b) **Determino à União que viabilize, no prazo improrrogável de 10 dias, o pagamento de “auxílio emergencial” por (02) dois meses, no valor mensal de R\$ 600,00 (seiscentos reais) especificamente as famílias carentes residentes nos 13 municípios atingidos pelo referido “apagão”, utilizando-se dos mesmos critérios da Lei 13.982/2020, com vista a amenizar o problema social instalado, em decorrência do blecaute e da permanência de seus efeitos.** Esclareço que o prazo acima estipulado é para o início do pagamento do benefício pela CEF (que deverá observar as regras já estabelecidas em outro processo que tramita neste juízo com vista a evitar novas contaminações;”

Cumprе ressaltar que, por incabível, não se pretende aqui discutir propriamente o mérito da citada decisão, o que será realizado nos autos do processo originário e vias recursais adequadas.

No entanto, é impositivo demonstrar perante V. Exa a grave lesão à ordem pública, administrativa e economia pública, ocasionada em decorrência dos imediatos efeitos da tutela de urgência concedida liminarmente, em decorrência da indevida interferência na organização administrativa, causando grave lesão à coletividade brasileira.

II. DO CABIMENTO DO PEDIDO DE SUSPENSÃO

O presente pedido de suspensão tem seu fundamento legal no art. 4º da Lei 8.437/1992, *in verbis*:

“Art. 4º 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”.





E, também, no art. 12, §1º, da Lei 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública), que se aplica perfeitamente à ação popular por analogia, no microsistema processual coletivo:

“Art. 12. Poderá o juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificação prévia, em decisão sujeita a agravo.

§ 1º A requerimento de pessoa jurídica de direito público interessada, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública, poderá o Presidente do Tribunal a que competir o conhecimento do respectivo recurso suspender a execução da liminar, em decisão fundamentada, da qual caberá agravo para uma das turmas julgadoras, no prazo de 5 (cinco) dias a partir da publicação do ato”.

Além disso, o Regimento Interno do TRF1 é claro sobre o cabimento do pedido de suspensão:

“Art. 322. Na ação civil pública, o presidente do Tribunal poderá suspender a execução de medida liminar (art. 12, § 1º, da Lei 7.347/1985), o mesmo podendo ocorrer nas hipóteses de que tratam o art. 4º da Lei 8.437/1992 e o art. 1º da Lei 9.494/1997. Poderá, ainda, suspender a execução de sentenças nas hipóteses do § 1º do art. 4º da Lei 8.437/1992”.

Assim, inegável a legitimidade e o interesse da União em buscar sustar a eficácia da decisão proferida nos autos da Ação Popular de nº 1008292-03.2020.4.01.3100, a qual determinou que **a União criasse um novo tipo de auxílio emergencial por (02) dois meses, no valor mensal de R\$ 600,00 (seiscentos reais) especificamente as famílias carentes residentes nos 13 municípios atingidos pela situação energética**, uma vez que o *decisum* causa risco de grave lesão à ordem pública e à economia pública.

A grave lesão à ordem pública, nas vertentes jurídica e administrativa, se configura presente na determinação feita pelo Juízo da 2ª Vara Federal da Seção Judiciária do Amapá, tendo em vista a **grave violação à separação de poderes** (art. 2º, CRFB/1988), o **prejuízo à organização e ao planejamento administrativos na formulação e aplicação de políticas públicas de assistência social**, como é o caso da concessão de auxílio emergencial de que trata a Lei nº13.982/2020.

A decisão impugnada, ao determinar à União a criação de um novo tipo de auxílio emergencial, **viola a separação funcional de poderes** (art. 2º, CRFB/1988) por invadir esfera de organização administrativa de um adequado planejamento orçamentário-financeiro na assistência social.





A grave lesão à ordem econômica se verifica essencialmente em função do dispêndio de valores não previstos no orçamento federal para o atual contexto.

É dizer, ao contrário do que pressupõe o juízo da 2ª Vara Federal do Amapá, o que está em discussão nesta ação judicial não é a omissão estatal ou cometimento de ilegalidades pela Administração Pública, nem muito menos a desconsideração da gravidade da situação que assola atualmente a população de Macapá e região, mas justamente a invasão desproporcional e irrefletida do Poder Judiciário nas esferas próprias de competência dos órgãos do Poder Executivo na formulação e aplicação de políticas de assistência social, o que, em razão dos valores e da desorganização administrativa gerada para o cumprimento da decisão, cria um cenário que bloqueia a atuação governamental em qualquer tipo de planejamento para o enfrentamento da situação por que passa a população no Estado do Amapá.

A doutrina e a jurisprudência anotam a excepcionalidade da presente medida, que possui natureza de contracautela, e, portanto, deve ser concedida, tão-somente, nas hipóteses em que do imediato cumprimento da decisão decorrer **fundado risco de afronta a algum dos valores protegidos pelo art. 4º da Lei 8.437/92 ou pelo art. 12, §1º, da Lei nº 7.347/85 – ordem, saúde, segurança ou economia pública.**

Mais uma vez, destaca-se que o presente incidente não tem por objeto a reforma do mérito da decisão, mas tão somente a suspensão de sua **eficácia**, sob o fundamento de que “*se executada causará dano irreparável ao interesse público*”¹.

Buscar-se-á, portanto, evidenciar o inequívoco risco de grave lesão à ordem e à economia públicas decorrente da manutenção da referida decisão. Antes, todavia, tendo em vista que, quando o requisito para o deferimento do pedido suspensivo decorre das razões de decidir da decisão impugnada, admite-se um **mínimo juízo de delibação** sobre a questão meritória da causa (STJ, AgInt na SLS n. 2.282/BA, relatora Ministra Laurita Vaz, DJe de 24/11/2017), serão tecidos breves comentários sobre a matéria de fundo discutida, consoante a seguir demonstrado.

III. DO JUÍZO DE DELIBACÃO

¹ RODRIGUES, Marcelo Abelha. Suspensão de segurança. São Paulo: RT. 2010. p. 200.





De acordo com o que têm decidido as Cortes Superiores, “a natureza excepcional da contracautela permite tão somente juízo mínimo de delibação sobre a matéria de fundo e análise do risco de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas” (STF, SS 4007/RJ, Rel. Min. Ricardo Lewandowski).

No caso vertente, para o fim de contribuir com o juízo de delibação, cumpre apenas esclarecer ao Excelentíssimo Presidente qual a matéria de fundo, discutida na origem, não sem antes expor algumas questões processuais relevantes que impediriam ou o processamento mesmo da ação na origem ou o deferimento da liminar nos termos em que foi concedida.

III.1. DAS QUESTÕES PROCESSUAIS.

III.1.1. Da falta de interesse processual do autor. Inadequação da via eleita: (i) impossibilidade de pleitear obrigação de fazer em sede de ação popular e (ii) ausência de indicação ou comprovação de ato lesivo ao patrimônio público.

Como se vê, o autor popular, em primeiro grau, desejava a obtenção de tutela jurisdicional condenatória em face da ré e de seus órgãos. Com efeito, observem-se os seguintes pedidos formulados em sede de tutela de urgência:

[...] “a) A concessão da medida liminar, em regime de urgência (plantão forense) e inaudita altera pars, para determinar que:

- a. A União, a Aneel, o Governo do Amapá e a CEA **providenciem medidas básicas de socorro à população, que se encontra sem energia elétrica há 4 dias.** Dentro das medidas básicas, inclui-se o fornecimento de água potável, gêneros alimentícios, medicamentos e afins, inclusive com o deslocamento de aviões Hércules (ou afins) das Forças Armadas especificamente para a finalidade de transporte e fornecimento desses suprimentos básicos ao Amapá;
- b. A **Polícia Federal** e a Polícia Civil do Estado **instauem inquéritos**, dentro de suas esferas de competência, para investigar as responsabilidades pelo apagão ocorrido no Amapá, sobretudo investigando as responsabilidades da empresa Isolux, Companhia de Eletricidade do Amapá, Eletronorte, ANEEL, Ministério de Minas e Energia e das respectivas autoridades federais, estaduais e municipais;
- c. O **Tribunal de Contas da União** e o Tribunal de Contas do Estado do Amapá **apurem**, dentro de suas esferas de competência, os graves fatos que trazem prejuízos incommensuráveis para a população amapaense e responsabilizem os culpados de forma rígida; (...)” (grifado)





No mérito, pede a confirmação de todos os pedidos liminares.

Por sua vez, a **decisão** impugnada nesta Suspensão de Liminar **também impõe uma obrigação de fazer ao ente público** – implementação de uma política pública não planejada anteriormente, com dispêndio financeiro imediato, sem a sujeição ao regime de precatórios – ao assim prever:

“b) **Determino à União que viabilize, no prazo improrrogável de 10 dias, o pagamento de “auxílio emergencial” por (02) dois meses, no valor mensal de R\$ 600,00 (seiscentos reais) especificamente as famílias carentes residentes nos 13 municípios atingidos pelo referido “apagão”, utilizando-se dos mesmos critérios da Lei 13.982/2020, com vista a amenizar o problema social instalado, em decorrência do blecaute e da permanência de seus efeitos.** Esclareço que o prazo acima estipulado é para o início do pagamento do benefício pela CEF (que deverá observar as regras já estabelecidas em outro processo que tramita neste juízo com vista a evitar novas contaminações;”

Todavia, o art. 5º, inciso LXXIII, da CRFB/88 e o art. 1º, §1º, da Lei nº. 4.717/65 acentuam expressamente que a tutela jurisdicional almejada consiste na **anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos**. A ação popular utilizada para condenação em obrigação de fazer ou não fazer **acaba por assumir um papel de ação civil pública, embora sem todos os requisitos que essa última envolve para poder ser ajuizada** – a começar pela legitimidade ativa muito mais restrita, pois, para manejar a ação popular, como se sabe, basta a condição de cidadão, que atua como legitimado extraordinário em prol da coletividade.

Dessa forma, o **pedido formulado pelo autor é incompatível com o manejo da ação popular**, como se infere da leitura das ementas de julgados ora colacionadas:

[...] “Pje - PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POPULAR. AUSÊNCIA DE INTIMAÇÃO DO MIINSTÉRIO PÚBLICO. INEXISTÊNCIA DE PREJUÍZO. PROCESSO EXTINTO SEM JULGAMENTO DO MÉRITO. ANULAÇÃO DA SENTENÇA. DESCABIMENTO. AÇÃO PROPOSTA CONTRA DECRETO PRESIDENCIAL. EXTINÇÃO DE RESERVA AMBIENTAL. REVOGAÇÃO DO ATO. PERDA SUPERVENIENTE DO OBJETO. APELAÇÃO DESPROVIDA. [...] 5. Em *obter dictum*, **a ação popular tem cabimento para o fim específico da anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público, não sendo servil à pretensão de imposição de obrigação de fazer ou não fazer**. 6. Apelação desprovida”. TRF1. AC 1010788-80.2017.4.01.3400, DESEMBARGADOR FEDERAL DANIELE MARANHÃO COSTA, TRF1 - QUINTA TURMA, Pje 17/01/2020 PAG. (**grifo nosso**)





"REEXAME NECESSÁRIO. AÇÃO POPULAR. DEFESA DE INTERESSES PRIVADOS OU PARTICULARES. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. SENTENÇA CONFIRMADA. [...] 2. **Ação popular. Pretensão imediata à condenação dos réus em obrigações de fazer e de não fazer e ao pagamento de dano moral coletivo. Inadequação da via eleita. (A) Conclusão do Juízo no sentido de que "inexiste possibilidade jurídica ao manejo da ação popular cujos pedidos imediatos são de condenação dos réus ao cumprimento de puras obrigações de fazer e não fazer, vez que ditos objetos imediatos não são cabíveis nessa espécie de ação."** [...] (C) **Conclusão em consonância com a jurisprudência. Não cabimento de ação popular que visa "a obter [...] o cumprimento de obrigação de fazer e de não fazer, objetivo para o qual é adequada a ação civil pública (Lei 7.347/85, art. 3º), e não a ação popular, voltada para a invalidação de atos estatais ou de particulares, lesivos ao patrimônio público, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural (Lei 4.717/65, art. 1º; Carta Magna, art. 5º, LXXIII)."** (TRF1, REO 0055728-61.2000.4.01.0000/MG; AC 0002112-05.2000.4.01.4000/PI; REO 0060441-03.2015.4.01.3800/MG.) (D) Sentença confirmada. 3. Remessa oficial não provida.
TRF1. REO 0020686-71.2016.4.01.3400, JUIZ FEDERAL LEÃO APARECIDO ALVES (CONV.), TRF1 - QUINTA TURMA, e-DJF1 15/02/2019 PAG. (**grifo nosso**)

"REMESSA NECESSÁRIA. AÇÃO POPULAR. PRETENSÃO INDENIZATÓRIA DE CUNHO PARTICULAR. EXIGÊNCIA DE OBRIGAÇÃO DE FAZER E NÃO FAZER. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. SENTENÇA MANTIDA. I. **A ação popular se presta à anulação de um determinado ato administrativo que seja lesivo ao patrimônio público; daí porque, via de regra, incabível o seu uso para veicular pretensões condenatórias a obrigações de fazer, de não fazer ou de indenizar, exceto quando decorram diretamente do reconhecimento da nulidade requerida.** Precedentes desta E. Corte. [...] TRF1. REO 0006141-64.2014.4.01.3400, DESEMBARGADOR FEDERAL JIRAIR ARAM MEGUERIAN, TRF1 - SEXTA TURMA, e-DJF1 01/10/2018 PAG. (**grifo nosso**)

Pede-se vênia, ainda, para transcrever trecho de recentíssima decisão proferida pela Exma. Desembargadora Federal DANIELE MARANHÃO, no dia 30/6/2020, em sede agravo de instrumento interposto pela UNIÃO em face de decisão proferida em outra ação popular, que versava sobre a temática da pandemia da COVID-19²:

[...] "Sob outro ângulo, a ação popular constitui rito especial direcionado à anulação de ato lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, consoante disciplina a Constituição Federal em seu art. 5º, LXXIII, que estabelece:

² Trata-se do **agravo de instrumento nº 1019778-70.2020.4.01.0000**, referente à ação popular nº 1032760-04.2020.4.01.3400, que visava à imposição de obrigações de fazer ao Exmo. Presidente da República e aos servidores públicos federais.





Art. 5º.

*LXXIII – qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a **anular ato lesivo** ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;*

Extrai-se do dispositivo constitucional que o escopo da ação há de estar delimitado dentro da previsão quanto ao seu cabimento, que **pressupõe a anulação de ato lesivo, seja ao patrimônio ou à moralidade administrativa, dentre outras hipóteses elencadas.**

A propositura da ação especial em debate não se relaciona a qualquer propósito de anulação de ato administrativo, **mas tem por finalidade condenação em obrigação de fazer, que encerra pretensão indisponível para a modalidade do rito especial, pelo menos enquanto pedido imediato.**

Com efeito, não se discute a viabilidade da ação popular contra ato omissivo e nem se olvida sobre a possibilidade de utilização da via a despeito da comprovação material do dano aos cofres públicos. **Entretanto, quando se objetiva diretamente a condenação em obrigação de fazer ou não fazer a via apropriada é a ação civil pública, consoante interpretação deste Tribunal, e de acordo com a inteligência da legislação nacional vigente.**

E ao se permitir o prosseguimento de ação popular em substituição de ação civil pública, **não só se concretiza descumprimento da lei, como também se permite seja usurpada a legitimidade estabelecida pelo art. 5º, incisos I a V, da Lei da Ação Civil Pública, que traz o rol taxativo das pessoas legitimadas a figurarem no polo ativo deste tipo de ação, submetida a regras especiais.**

Além do preceito constitucional referenciado, confira-se, ainda, o que disciplina da Lei da Ação Popular em seu art. 1º:

Art. 1º Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedade de economia mista (Constituição, art. 141, § 3º), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

Mais adiante, a mesma lei indica as hipóteses em que se configura a nulidade do ato, consoante expresso pelo art. 2º e incisos:





Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

- a) incompetência;*
- b) vício de forma;*
- c) ilegalidade do objeto;*
- d) inexistência de motivos;*
- e) desvio de finalidade.*

Portanto, dentro da perspectiva constitucional e legal, a ação popular não se presta para veicular pretensão de condenação em obrigação de fazer, seja ela de qualquer natureza, já que o cabimento da via especial tem por pressuposto a anulação de ato administrativo que lesa, ou o patrimônio ou a moralidade.

Nesse sentido, colaciono precedentes deste Tribunal, que respaldam a convicção expressa:

REMESSA NECESSÁRIA. AÇÃO POPULAR. PRETENSÃO INDENIZATÓRIA DE CUNHO PARTICULAR. EXIGÊNCIA DE OBRIGAÇÃO DE FAZER E NÃO FAZER. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. SENTENÇA MANTIDA.

I. A ação popular se presta à anulação de um determinado ato administrativo que seja lesivo ao patrimônio público; daí porque, via de regra, incabível o seu uso para veicular pretensões condenatórias a obrigações de fazer, de não fazer ou de indenizar, exceto quanto decorram diretamente do reconhecimento da nulidade requerida. Precedentes desta E. Corte.

[...]

(TRF – 1ª Região, Sexta Turma, REO 0010645-91.2011.4.01.3700. Relator Desembargador Federal JIRAIR ARAM MEGUERIAN, em 13/06/2016. e-DJF1 22/06/2016)

CONSTITUCIONAL, ADMINSITRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POPULAR. OBRIGAÇÃO DE FAZER. RETRATAÇÃO PÚBLICA. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. EXTINÇÃO DA AÇÃO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. ART. 485, VI, DO CPC. SENTENÇA MANTIDA. 1. "A ação popular, regulada pela Lei 4.717, de 29.06.1965, visa a teor da Constituição de 1988 (art. 5º, LXXIII), anular atos lesivos ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. Caracteriza-se por sua legitimação ativa, reservada a qualquer cidadão, que, em nome próprio, defende interesses da comunidade, consagrando assim não apenas um importante predicado de cidadania, mas também uma inédita forma de tutela de interesses transindividuais por iniciativa particular." (Teori Albino Zavascki, Reforma do Processo Coletivo: Indispensabilidade de disciplina diferenciada para direitos individuais homogêneos e para direitos transindividuais, in Direito Processual Coletivo, coordenado por Ada Pellegrini





Grinover, Aluisio Gonçalves de Castro Mendes e Kazuo Watanabe, Editora RT: São Paulo, 2007, pp. 35-37) 2. Na presente, ação, a parte autora não postula a anulação de nenhum ato concreto, pretendendo impor ao réu obrigação de fazer (retratação pública), para a qual, segundo entendimento predominante, não se presta a Ação Popular. Como bem fundamentou a MMª Juíza de base: "Falece ao autor, portanto, interesse de agir, quer sob o prisma da necessidade, que sob o prisma da adequação da via eleita. A pretensão autoral esbarra no primeiro subprincípio da proporcionalidade, também denominado adequação: a referida ação constitucional não meio apto a anular o ato impugnado, pois o objeto (declarações do Ministro) não comporta declaração de nulidade". 3. In casu, portanto, está caracterizada a inadequação da Ação Popular, uma vez que a parte autora busca a condenação do réu em obrigação de fazer. 4. Remessa oficial não provida. (TRF – 1ª Região, Sexta Turma. REO 0017588-44.2017.4.01.3400. Relator Desembargador Federal KASSIO NUNES MARQUES, em 11/09/2017. e-DJF1 19/09/2017)

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POPULAR. OMISSÃO. REGULAR FUNCIONAMENTO DOS SERVIÇOS DE SAÚDE NO ESTADO DO PARÁ. ATO LESIVO. INEXISTÊNCIA. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. SENTENÇA MANTIDA.

I – As Turmas que compõem a 3ª Seção desta Corte possuem precedentes jurisprudenciais no sentido de que a pretensão de obter, do Estado, cumprimento de obrigação de fazer deve ser veiculada por meio de ação civil pública. Manutenção da sentença que indeferiu a inicial de ação popular proposta objetivando tutela específica (obrigação de fazer) consubstanciada na manutenção do regular funcionamento dos serviços públicos na área de saúde do Estado do Pará, para os pacientes em tratamento de câncer.

II – Sentença mantida. Reexame necessário ao qual se nega provimento.

(TRF – 1ª Região, Sexta Turma, REO 0008048-05.2009.4.01.3900. Relator Desembargador Federal JIRAIR ARAM MEGUERIAN. Juiz Federal ROBERTO CARLOS DE OLIVEIRA (CONV.), em 18/02/2019. e-DJF1 26/02/2019)

Com essas considerações, e não obstante o entendimento em contrário do juízo *a quo*, a compreensão é de que a decisão de primeiro grau deve ser reformada, diante da existência de elementos que impedem o processamento da ação, sendo de se impor a **negativa de prosseguimento da ação popular, por duplo fundamento, ausência de interesse processual, na modalidade necessidade do provimento judicial, e por inadequação da via eleita.**

Em face do exposto, **ACOLHO A PRELIMINAR DE AUSÊNCIA DE CONDIÇÕES DA AÇÃO**, arguida pelos requeridos, desconstituo a decisão de primeiro grau, ao tempo em que reconheço ser a hipótese de obstar o processamento da ação popular, pelo que JULGO O PROCESSO de origem, SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO, nos termos do art. 487, VI, do CPC".





Diante desse entendimento, vê-se que o juízo de primeiro grau, no lugar de ter imposto uma obrigação de fazer que nem mesmo foi requerida pelo autor popular, deveria, em verdade, ter proferido sentença de extinção do processo sem resolução de mérito, pela patente inadequação da via eleita para o fim buscado pelo demandante.

Dessa forma, é patente a **falta de interesse de agir, em virtude da inadequação da via eleita**, sendo caso de aplicação do art. 485, inciso VI, do CPC/15, o que apenas reforça a necessidade de que a decisão proferida pelo juízo a quo seja imediatamente suspensa em seus efeitos, pois ultrapassou questão processual quanto ao cabimento da ação popular que simplesmente não poderia ter sido ignorada.

Por sua vez, também quanto a este mesmo aspecto, deve-se notar que a ação popular também não foi utilizada da maneira adequada, pois não houve a indicação e muito menos a comprovação de um ato administrativo lesivo ao patrimônio público, o que constitui outro requisito para o cabimento do instrumento utilizado pelo demandante.

Com efeito, a **lesividade** ao patrimônio público constitui um **pressuposto** ou **requisito específico da ação popular**, que também deve satisfazer os requisitos e pressupostos gerais.

Para Geisa de Assis Rodrigues (Ação Popular in Ações Constitucionais. Fredie Didier Jr. (org.). Salvador: Juspodivm, 2006, p. 224-225): “no caso de proteção ao patrimônio público, além de demonstrar a lesão ao Erário o autor deve estabelecer a existência de vício de incompetência, ou de forma, a ilicitude do objeto, a inexistência de motivos ou o desvio de finalidade”.

De fato, o entendimento dos Tribunais vai no sentido de que é necessária a indicação de ato lesivo para o ajuizamento da ação popular, como se verifica dos seguintes precedentes:

[...] “RECURSO ESPECIAL. AÇÃO POPULAR. ANULAÇÃO DE TESTAMENTO. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. AFASTAMENTO DA MULTA IMPOSTA. SÚMULA Nº 98. 1. O art. 9º do Regimento Interno do STJ dispõe que a competência das Seções e Turmas é fixada em função da natureza da relação litigiosa. No caso, não obstante tratar-se de ação popular, o fato é que a relação em litígio é eminentemente de ordem privada, pois litiga-se a nulidade de um testamento. O interesse da Administração Pública é reflexo, em razão da possível conversão da herança em vacante. 2. Para que





o ato seja sindicável mediante ação popular, deve ele ser, a um só tempo, nulo ou anulável e lesivo ao patrimônio público, no qual se inclui "os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico". Com efeito, mostra-se inviável deduzir em ação popular pretensão com finalidade de mera desconstituição de ato por nulidade ou anulabilidade, sendo indispensável a asserção de lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público. 3. No caso, pretende-se a anulação de testamento por suposta fraude, sendo que, alegadamente, a herança tornar-se-ia jacente. Daí não decorre, todavia, nem mesmo em tese, uma lesão aos interesses diretos da Administração. Isso porque, ainda que se prosperasse a alegação de fraude na lavratura do testamento, não se teria, por si só, uma lesão ao patrimônio público, porquanto tal provimento apenas teria o condão de propiciar a arrecadação dos bens do falecido, com subsequente procedimento de publicações de editais. 4. A jacência, ao reverso do que pretende demonstrar o recorrente, pressupõe a incerteza de herdeiros, não percorrendo, necessariamente, o caminho rumo à vacância, tendo em vista que, após publicados os editais de convocação, podem eventuais herdeiros se apresentarem, dando-se início ao inventário, nos termos dos arts. 1.819 a 1.823 do Código Civil. 5. "Embargos de declaração manifestados com notório propósito de prequestionamento não têm caráter protelatório" (Súmula nº 98). 6. Recurso especial parcialmente conhecido e, na extensão, provido.

(Recurso Especial n. 445653, Rel. Min. Luis Felipe Salomão. 4ª Turma. Data da decisão 15/10/2009. Data da publicação 26/10/2009. Disponível em: <<https://www2.jf.jus.br/juris/unificada/Resposta>>)

Nos autos do **Recurso Especial nº 1.447.237**, por sua vez, assentou-se a orientação de que se tem "*como imprescindível a comprovação do binômio ilegalidade-lesividade, como pressuposto elementar para a procedência da ação popular e conseqüente condenação dos requeridos no ressarcimento ao erário em face dos prejuízos comprovadamente atestados ou nas perdas e danos correspondentes*".

A respeito, vide também o posicionamento do Tribunal Regional Federal da 3ª Região em pelo menos dois casos:

[...] "CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL - AÇÃO POPULAR - ACORDO INTERNACIONAL. 1. A ação popular constitui instrumento processual de que se utiliza o cidadão para anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, a teor do art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal. 2. Para sua admissibilidade, além dos requisitos específicos: ser o autor titular de cidadania, eleitor, e ocorrer efetiva ilegalidade e lesividade em razão do ato atacado, previstos





na Lei nº 4.717/65, exige-se os pressupostos processuais e condições da ação, inscritas nas normas gerais de direito processual civil. 3. In casu, trata-se de ação proposta contra acordo internacional que ao ingressar no ordenamento jurídico terá a característica normativa de generalidade e abstração, para cujo questionamento, ao menos via controle difuso de constitucionalidade, ensejará efetivo prejuízo à parte interessada. 4. Inadequação da ação popular para controle preventivo de constitucionalidade ou para servir como sucedâneo de ação direta de constitucionalidade de acordo internacional que sequer integra o ordenamento jurídico. 4. Sentença extintiva sem resolução de mérito mantida." (grifado)

(Apelação/Reexame necessário n. 1443719. Rel. Juiz Convocado Hermert de Bruyn. 6ª Turma. Data da decisão 22.11.2012. Data da publicação 29.11.2012. Disponível em <<https://www2.jf.jus.br/juris/unificada/Resposta>>. Acesso em 19/01/2018)

[...] "AGRAVO. DECISÃO MONOCRÁTICA. ART. 557, CAPUT, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. AÇÃO POPULAR. ATO ADMINISTRATIVO. LESIVIDADE. NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO. MANUTENÇÃO DA SITUAÇÃO FÁTICA. I- Nos termos do caput e §1º-A, do art. 557, do Código de Processo Civil e da Súmula 253/STJ, o Relator está autorizado, por meio de decisão monocrática, a negar seguimento ao recurso e ao reexame necessário, nas hipóteses de pedido inadmissível, improcedente, prejudicado ou em confronto com a jurisprudência dominante da respectiva Corte ou de Tribunal Superior. II- A decisão monocrática está em absoluta consonância com o entendimento do Colendo Superior Tribunal de Justiça. III - Inviável a ação popular, por ser via inadequada para o postulado suprimimento da aventada omissão do Presidente da República. Por sua vez, a inicial, após seu aditamento, ao deixar de conter pedido de condenação de obrigação de fazer, em face da referida autoridade, problematizou a extensão subjetiva do polo passivo da demanda, implicando na necessária exclusão do Presidente da República da lide, com repercussão na competência da Justiça Federal para processo e julgamento do feito. Por outro prisma, também inviabilizada a ação popular porquanto indispensável que a autora demonstre, na inicial, de forma concreta e específica, a potencial ofensa à moralidade administrativa ou a lesividade ao patrimônio público (CR/88, art. 5º, LXXIII, e Lei n. 4.717/65, arts. 2º, 3º e 4º), decorrente do ato ou atos reputados ilegais ou ilegítimos, mormente quando existente pedido de condenação de ressarcimento de danos ou prejuízos causados, ônus este, que não se desincumbiu a autora popular. IV - Inexistência de elementos novos capazes de modificar o entendimento adotado por esta Relatora no momento em que proferida a decisão monocrática. V - Agravo Legal improvido". (grifado)

(Apelação Cível n. 860186, Rel. Desembargadora Federal Regina Costa. 6ª Turma. Data da decisão 16/08/2012. Data da publicação 23/08/2012. Disponível em: <<https://www2.jf.jus.br/juris/unificada/Resposta>>





Outros Tribunais Regionais Federais também apontam a inadequação da ação popular quando ausente lesividade, incluindo este Egrégio Tribunal Regional da 1ª Região. Exemplificativamente, destaca-se:

[...] “PROCESSUAL CIVIL E CONSTITUCIONAL. AÇÃO POPULAR. INSTRUMENTO DE DEFESA DOS INTERESSES DA COLETIVIDADE, DESTINADA A INVALIDAR ATOS LESIVOS AO PATRIMÔNIO PÚBLICO, AO MEIO AMBIENTE, À MORALIDADE ADMINISTRATIVA E AO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL. CONSTITUÇÃO FEDERAL ART. 5º, LXXIII; LEI Nº 4.717/65, ART. 1º, CAPUT e § 1º. TUTELA DE DIREITO INDIVIDUAL. IMPOSSIBILIDADE. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. PRECEDENTES DO STJ E DESTA CORTE. 1. Nos termos da legislação de regência, a Ação Popular destina-se a proteger o patrimônio público, propiciando a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio dos entes públicos ou de instituições ou entidades criadas, custeadas ou subvencionadas pelos cofres públicos; bem como ao meio ambiente, à moralidade administrativa e ao patrimônio histórico e cultural. 2. Não se presta, pois, a referida ação, de índole constitucional, à defesa de pretensões individuais homogêneas de caráter tributário. 3. Tal entendimento encontra-se consagrado pela jurisprudência pátria: (REO n. 0000658-28.2002.4.01.3803, Relatora Desembargadora Maria do Carmo Cardoso, Oitava Turma, e-DJF1 p. 460 de 08/04/2011; REsp n.776857/RJ, Relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe-18/2/2009). 4. Na hipótese vertente, resta evidente a inadequação da via eleita, por falta de lesividade ao patrimônio público. Inadequada, assim, a via processual eleita. 5. Remessa oficial não provida. Sentença mantida”. (grifado)

(TRF da 1ª Região. Rel. Desembargador Federal Reynaldo Fonseca. 7ª Turma. Data da decisão 28/06/2011. Data da publicação 08/07/2011. Disponível em: <<https://www2.jf.jus.br/juris/unificada/Resposta>>. Acesso em 19/01/2019).

“AÇÃO POPULAR. ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. ATO LESIVO. PATRIMÔNIO PÚBLICO. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. EXTINÇÃO DO FEITO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. 1. Trata-se de apelação e remessa oficial em face da sentença que extinguiu sem resolução de mérito ação popular, em face da inadequação da via eleita. 2. O pedido da ação popular possui caráter constitutivo-negativo e condenatório. A ilegalidade e a lesividade do ato constituem, entre outros, requisitos próprios da ação popular, visto que esta tem por objeto a anulação de ato ilegal e lesivo ao patrimônio público. 3. Não cabe, através de ação popular, pedido de caráter nitidamente mandamental e não desconstitutivo, sendo, portanto, inadequada a via eleita pelos apelantes, conforme dispôs a sentença vergastada. 4. Apelação e remessa oficial improvidas”.





(TRF da 5ª Região. Rel. Desembargador Federal Marcelo Navarro. 3ª Turma. Data da decisão 18/04/2013. Data da publicação 24/04/2013. Disponível em: <<https://www2.jf.jus.br/juris/unificada/Resposta>>. Acesso em 19/01/2019).

Dessa maneira, também sob esse ponto de vista, observa-se que a ação popular foi utilizada de maneira completamente indevida, pois não foi indicado ato lesivo concreto ao patrimônio público; pelo contrário, a demanda fez as vezes de verdadeira ação civil pública, pois manejada para a obtenção de uma diversidade de tutelas condenatórias em face do Poder Público, sob o pretexto de omissão deste, o que, aliás, não é verdadeiro, tendo em vista as diversas medidas já adotadas até o presente momento, como se irá expor mais abaixo.

Portanto, se também sob este aspecto o processo deveria ter sido prontamente extinto sem resolução de mérito, nos termos do art. 485, VI, do CPC/2015, com muito mais razão, a decisão impugnada, neste via, deve ter os seus efeitos suspensos, porque, além de tudo, causa gravíssimas lesões à ordem pública, como abaixo se verá.

III.1.2. Do caráter extra petita da decisão proferida, pois defere medida que não foi nem mesmo pleiteada na exordial, de maneira a criar política pública.

Nesse ponto, cabe também destacar que o provimento jurisdicional ora impugnado simplesmente não se adstringe a qualquer pedido formulado pelo autor popular no bojo da inicial ou do aditamento posteriormente formulado (ID nº 372747894). Como já explicitado anteriormente, os pedidos formulados pelo demandante foram os seguintes:

[...] “a) A concessão da medida liminar, em regime de urgência (plantão forense) e inaudita altera pars, para determinar que:

a. A União, a Aneel, o Governo do Amapá e a CEA **providenciem medidas básicas de socorro à população, que se encontra sem energia elétrica há 4 dias**. Dentro das medidas básicas, inclui-se o fornecimento de água potável, gêneros alimentícios, medicamentos e afins, inclusive com o deslocamento de aviões Hércules (ou afins) das Forças Armadas especificamente para a finalidade de transporte e fornecimento desses suprimentos básicos ao Amapá;

b. A **Polícia Federal** e a Polícia Civil do Estado **instauem inquéritos**, dentro de suas esferas de competência, para investigar as responsabilidades pelo apagão ocorrido no Amapá, sobretudo investigando as responsabilidades da empresa Isolux, Companhia de Eletricidade do Amapá, Eletronorte, ANEEL, Ministério de Minas e Energia e das respectivas autoridades federais, estaduais e municipais;





c. O **Tribunal de Contas da União** e o Tribunal de Contas do Estado do Amapá **apurem**, dentro de suas esferas de competência, os graves fatos que trazem prejuízos incomensuráveis para a população amapaense e responsabilizem os culpados de forma rígida; (...)” (grifado)

Diante desses pedidos, o d. juízo *a quo* acabou por determinar a implementação de um “auxílio emergencial” para a população afetada, **medida que não tem qualquer correlação com o pedido de fornecimento de suprimentos básicos, medicamento, alimentos etc.**

Nessa linha, é evidente a afronta aos artigos 141 e 492 do Código de Processo Civil de 2015, que, consagram o princípio da **adstrição, correlação** ou **congruência**, segundo os quais a parte autora define os limites objetivos da demanda, não podem o magistrado conceder pleito além dos estritos limites buscados:

[...] “Art. 141. O juiz decidirá o mérito nos limites propostos pelas partes, sendo-lhe vedado conhecer de questões não suscitadas a cujo respeito a lei exige iniciativa da parte.

Art. 492. É vedado ao juiz proferir decisão de natureza diversa da pedida, bem como condenar a parte em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado”

Assim, ressei notório que a decisão recorrida viola claramente o princípio da congruência, pois concede provimento judicial que não se insere no objeto da demanda principal, porque não fora expressamente solicitado. Logo, trata-se de decisão *extra petita*, pois verdadeiramente **inova** ao deferir a tutela de urgência pleiteada, não sendo nem o caso de apenas conceder à parte mais do que foi pedido (o que a caracterizaria como *ultra petita*). Vide o esclarecimento doutrinário sobre o ponto:

[...] “Diz-se *extra petita* a decisão que (i) tem natureza diversa ou **concede à parte coisa distinta da que foi pedida**, (ii) leva em consideração fundamento de fato não suscitado por qualquer das partes, em lugar daqueles que foram efetivamente suscitados, ou (iii) atinge sujeito que não faz parte do processo. (...).

Como já se viu no item precedente, a decisão *extra petita* diferente da *ultra petita* porque nesta o magistrado analisa o pedido ou o fundamento de fato invocado pela parte, mas vai além dele, enquanto que naquela (*extra petita*) o juiz não analisa o pedido ou o fundamento invocado pela parte: analisa-se outro pedido ou outro fundamento, ambos não invocados.





Pode-se afirmar, portanto, que **aqui o magistrado inventa**, dispondo sobre (i) **uma espécie de provimento ou uma solução não pretendidos pela parte**; (ii) um fato não alegado nos autos ou (iii) um sujeito que não participa do processo.

(...)

Há, também nesses casos, *error in procedendo*.

Se isso acontece, **impõe-se a invalidação de toda a decisão, tendo em vista que, em regra, não há o que possa ser aproveitado**³. (grifado)

De fato, na linha do trecho acima, **houve verdadeira invenção do magistrado de primeiro grau**, que condenou o ente público a implementar uma medida que o autor popular nem mesmo chegou a pedir.

É caso, portanto, de nulidade da decisão impugnada, em face do evidente erro de procedimento, o que serve para reforçar ainda mais o pleito de retirada dos seus efeitos.

III.1.3. **Vedação à concessão de tutela que esgote, no todo ou em parte, o objeto da ação.**

O ordenamento jurídico traz limitações específicas às antecipações de efeito da tutela em desfavor da Fazenda Pública (Leis nº. 8.437/92, 9.494/97 e 12.016/09).

A propósito, confira-se a previsão de tal obstáculo no § 3º do artigo 1º da Lei nº 8.437/1992, extensível às tutelas antecipadas por força do art. 1º da Lei nº 9.494/97:

[...] “Art. 1º da Lei nº. 8.437/92. Não será cabível medida liminar contra atos do Poder Público, no procedimento cautelar ou em quaisquer outras ações de natureza cautelar ou preventiva, toda vez que providência semelhante não puder ser concedida em ações de mandado de segurança, em virtude de vedação legal.

§ 3º Não será cabível medida liminar que esgote, no todo ou em qualquer parte, o objeto da ação.”

Recorde-se, neste ponto, que qualquer controvérsia acerca da constitucionalidade dos dispositivos legais transcritos já foi definitivamente sepultada no julgamento da **Ação Declaratória de Constitucionalidade nº. 4** pelo Supremo Tribunal Federal, da qual irradia efeito vinculante.

No presente processo, a decisão liminar postulada violaria claramente o supracitado dispositivo legal, já que visa à concessão integral do objeto da ação.

³ DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Curso de Direito Processual Civil*, vol. 2, 12ª edição, Salvador: Editora Juspodivm, 2017, p. 414.





A liminar deferida possui caráter totalmente satisfativo, uma vez que impõe, de imediato, a execução da medida que entendeu adequada para o enfrentamento da crise vivida no Estado do Amapá, que já poderá esgotar o objeto da demanda antes mesmo da prolação da sentença.

Nesse diapasão, ressalta-se que o Supremo Tribunal Federal tem reiteradamente decidido pela **impossibilidade de concessão de liminar satisfativa**, exauriente do próprio mérito da ação. Veja-se, a título de exemplificação, a ementa do seguinte julgado, *ipsis litteris*:

[...] EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL. MEDIDA LIMINAR. MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. DESPESAS. ACESSO. LIMINAR. PERICULUM IN MORA. AUSÊNCIA. MEDIDA SATISFATIVA. AGRAVO PROVIDO. LIMINAR INDEFERIDA.

I - A concessão de medida liminar em mandado de segurança pressupõe a ineficácia da medida, caso seja deferida ao final. Além disso, a impetrante não demonstrou urgência na publicação das informações buscadas.

II - A medida liminar, ademais, se mostra satisfativa, isto é, esvazia o próprio objeto do mandamus.

III - Agravo regimental provido, para indeferir a liminar. (grifou-se)

(MS 28.177 MC-AgrR, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 30/09/2009, DJe-237 DIVULG 17-12-2009 PUBLIC 18-12-2009 EMENT VOL-02387-03 PP-00429)

Dessa forma, inicialmente, é certo que **não é possível o acolhimento do pleito de tutela de urgência formulado pelo autor popular.**

III.2. DAS QUESTÕES RELATIVAS AO MÉRITO PROPRIAMENTE DITO.

III.2.1. Das medidas adotadas pelos órgãos e entidades federais no enfrentamento da situação energética no Amapá.

Como já delineado nos tópicos precedentes, toda a discussão judicial se relaciona a eventual omissão estatal na situação de gravidade que atinge as cidades de Macapá e região. Contudo, nada mais equivocado.





De maneira recente, a União peticionou em primeiro grau demonstrando as diversas medidas que vêm sendo tomadas até o presente momento para o enfrentamento da crise, inclusive com a juntada de diversos documentos comprobatórios (petição de ID nº 377124481 e seus anexos⁴).

Com efeito, o ente público, por meio do Comitê de Crise, instituído pelo Ministério de Minas e Energia em 04/11/2020, vem executando diversas ações assistenciais/humanitárias à população amapaense, com o envolvimento direto das Forças Armadas (Exército, Marinha e Aeronáutica), auxiliando e executando diversas ações como: transporte, por meio de aviões da Força Aérea Brasileira, transportando de materiais, equipamentos, equipes técnicas, gênero de primeira necessidade (alimentos, cestas básicas e água), e contingentes militares das três forças militares, para auxiliar nas ações da defesa civil.

Frise-se, ainda, que a Marinha Brasileira deslocou 3 (três) navios para transporte de equipamentos e alimentos, sendo que o último navio, que recentemente aportou no porto de do Município de Santana, transportou aproximadamente 40 fuzileiros navais, dentre os quais profissionais de saúde, além de medicamentos, para prestar assistência à saúde as pessoas carentes em decorrência do apagão.

Outro dado relevante, que demonstra a proatividade da União, é a autorização de empenho e transferência de recursos ao Estado do Amapá, por parte do Ministério de Desenvolvimento Regional (Secretaria Nacional de Defesa Civil), com fulcro na Portaria n. 2.2828 e na Portaria n. 2.2829, ambas de 10 de novembro de 2020, publicadas em edição extra

⁴ Pertinentes, nesse sentido, as seguintes notícias constantes dos *links* abaixo:

<https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/noticias/operacao-amapa-forcas-armadas-seguem-ampliando-presenca-e-atuacao-no-estado>;

[https://www.correiodopovo.com.br/noticia/ADcias/geral/avi%C3%B5es-e-navios-das-for%C3%A7as-armadas-come%C3%A7am-a-chegar-no-amap%C3%A1-1.516965#:~:text=Avi%C3%B5es%20e%20navios%20das%20For%C3%A7as%20Armadas%20come%C3%A7am%20a%20chegar%20no%20Amap%C3%A1.-Aeronaves%20da%20For%C3%A7a&text=Navios%20da%20Marinha%20e%20avi%C3%B5es,desde%20a%20%C3%BAltima%20ter%C3%A7a%20Dfeira.](https://www.correiodopovo.com.br/noticia/ADcias/geral/avi%C3%B5es-e-navios-das-for%C3%A7as-armadas-come%C3%A7am-a-chegar-no-amap%C3%A1-1.516965#:~:text=Avi%C3%B5es%20e%20navios%20das%20For%C3%A7as%20Armadas%20come%C3%A7am%20a%20chegar%20no%20Amap%C3%A1.-Aeronaves%20da%20For%C3%A7a&text=Navios%20da%20Marinha%20e%20avi%C3%B5es,desde%20a%20%C3%BAltima%20ter%C3%A7a%20Dfeira.;);

<https://www.correiobrasiliense.com.br/brasil/2020/11/4887910-governo-autoriza-repasse-de-rs-216-milhoes-ao-amapa-apos-apagao.html>;

<https://www.ecoamazonia.org.br/2020/11/marinha-envia-3-navios-1-aeronave-40-fuzileiros-ajudar-acoas-amapa/>;





do DOU, no dia 10/11/2020, sendo a primeira no importe de R\$ 668.399,95, e a segunda liberando o valor de R\$ 20.950.302,56, **totalizando os recursos repassados o valor de R\$ 21.618.702,51**, tendo como fim específico de execuções de ações da defesa civil. à população que a população amapaense vem enfrentado em razão do apagão elétrico, conforme documentos anexos.

Portanto, fica claro, pela narrativa acima, que a União vem prestando efetivo auxílio à população local, até o restabelecimento mais breve possível da energia elétrica, dando total suporte de logística, por meio de Navios da Marinha, aviões e helicópteros da Aeronáutica, forças militares, repasses financeiros para o Estado do Amapá, visando a ações da defesa civil, dentre outras medidas humanitárias, para minorar o sofrimento da população amapaense. Ademais, a perspectiva de solução para a retomada completa da energia na região seria no dia 26 de novembro próximo.

Além dessas medidas, deve-se destacar o relatório encaminhado de maneira recente pelo Ministério de Minas e Energia – MME, pelo qual dá conta de diversas outras ações que estão sendo tomadas para a contenção/solução da crise instaurada (vide documento em anexo):

“Síntese das ações já realizadas:

- Instituição imediata do Gabinete de Crise pelo Ministério de Minas e Energia (Portaria MME nº 403, de 4 de novembro de 2020), com participação de instituições e empresas envolvidas na ocorrência, de modo a coordenar os esforços para reestabelecimento da energia o mais breve possível;
- Deslocamento de autoridades e técnicos das instituições que compõem o Gabinete de Crise ao Amapá, incluída a Presença do Ministro de Minas e Energia, do Diretor-Geral da ANEEL e do Diretor-Geral do Operador Nacional do Sistema Elétrico – ONS;
- Realização de reuniões do Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico, que deliberaram pela necessidade de contratação, de forma célere, excepcional e temporária, de geração de energia elétrica no montante de até 150 MW, no Município de Macapá, Estado do Amapá, até que haja condição satisfatória de atendimento ao Estado;
 - 237ª reunião (ordinária) no dia 04 de novembro;
 - 238ª reunião (extraordinária) no dia 06 de novembro;
 - 239ª reunião (extraordinária) no dia 07 de novembro.
- Autorização, pelo Ministério de Minas e Energia, de contratação emergencial para atendimento ao Amapá (Portaria MME nº 406, de 6 de novembro de 2020);





- Providências para contratação de geração de energia elétrica local pela Eletrobras Eletronorte;
- Reestabelecimento da geração de energia da Usina Hidrelétrica Coaracy Nunes (50 MW) pela Eletrobras Eletronorte;
- Reforço das equipes de modernização para disponibilizar mais 25 MW da Usina Hidrelétrica Coaracy Nunes pela Eletrobras Eletronorte;
- Envio de equipamentos de outros estados para utilização no reparo de um transformador na Subestação Macapá;
- Retorno à operação de um transformador na Subestação Macapá;
- Atendimento permanente às cargas prioritárias, como hospitais e abastecimento de água, pela Distribuidora CEA;
- Estabelecimento de rodízio para os demais consumidores pela CEA, considerando a atual restrição à capacidade de atendimento;
- Retorno à operação de unidade geradora (UG) da UHE Coaracy Nunes (25 MW) pela Eletrobras Eletronorte, no dia 11 de novembro de 2020, agregando mais 25 MW no fornecimento de energia;
- Atualmente estão sendo atendidos aproximadamente 75% da carga do sistema elétrico de Macapá.

Síntese das ações em andamento:

- Contratação e implantação de geração térmica adicional pela Eletrobras Eletronorte;
- Remanejamento de um segundo transformador da Subestação Laranjal para a Subestação Macapá pela LMTE, previsão informada pela concessionária para 26 de novembro de 2020;
- Providências para transferência de terceiro transformador para recompor a configuração da SE Macapá pela LMTE, remanejado de Boa Vista (RR), conforme informado pela concessionária;
- Reestabelecimento do transformador retirado da Subestação Laranjal pela LMTE”.

Diante do exposto, resta claro que não se trata de omissão estatal em relação à situação energética no Amapá, mas sim medidas administrativas adotadas **com base em critérios técnicos** que visam justamente a mitigar a situação gravemente vivenciada pela população na região.

Portanto, **não se pode simplesmente pressupor a omissão da União – sem evidências – e, por essa razão, determinar-se a criação de um novo benefício social pela via judicial. Na verdade, as informações acima demonstram a total atenção do Poder Público ao caso, consubstanciada nas diversas medidas adotadas pelos órgãos e**





entidades federais, visando justamente a resolver a situação nefasta por que passa a população do Amapá.

III.2.2. Do auxílio emergencial estabelecido pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020.

Como restou mencionado, o magistrado de primeiro grau, a pretexto de procurar mitigar a situação vivenciada na região de Macapá, resolveu por bem determinar o pagamento pela União do auxílio emergencial por *“(02) dois meses, no valor mensal de R\$ 600,00 (seiscentos reais) especificamente as famílias carentes residentes nos 13 municípios atingidos pelo referido ‘apagão’, utilizando-se dos mesmos critérios da Lei 13.982/2020”*. Ocorre que essa decisão viola frontalmente a Lei nº 13.982/2020.

Com efeito, em razão da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus (Covid-19), a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, o Congresso Nacional editou a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, para criar um auxílio emergencial no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais) mensais aos trabalhadores informais, microempreendedores individuais (MEI), autônomos e desempregados, que atendam aos seus requisitos, a fim de colaborar com o sustento das famílias de baixa renda durante esta grave crise social.

Para melhor compreensão do auxílio emergencial, convém citar a redação do art. 2º da Lei nº 13.982, de 2020, com o texto dado pela Lei nº 13.998, de 2020:

“Art. 2º Durante o período de 3 (três) meses, a contar da publicação desta Lei, será concedido auxílio emergencial no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais) mensais ao trabalhador que cumpra cumulativamente os seguintes requisitos:

I - seja maior de 18 (dezoito) anos de idade, salvo no caso de mães adolescentes; [Redação dada pela Lei nº 13.998, de 2020](#)

II - não tenha emprego formal ativo;

III - não seja titular de benefício previdenciário ou assistencial ou beneficiário do seguro-desemprego ou de programa de transferência de renda federal, ressalvado, nos termos dos §§ 1º e 2º, o Bolsa Família;

IV - cuja renda familiar mensal **per capita** seja de até 1/2 (meio) salário-mínimo ou a renda familiar mensal total seja de até 3 (três) salários mínimos;

V - que, no ano de 2018, não tenha recebido rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70 (vinte e oito mil, quinhentos e cinquenta e nove reais e setenta centavos);

e

VI - que exerça atividade na condição de:

a) microempreendedor individual (MEI);





b) contribuinte individual do Regime Geral de Previdência Social que contribua na forma do caput ou do inciso I do § 2º do art. 21 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991; ou

c) trabalhador informal, seja empregado, autônomo ou desempregado, de qualquer natureza, inclusive o intermitente inativo, inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) até 20 de março de 2020, ou que, nos termos de autodeclaração, cumpra o requisito do inciso IV.

§ 1º O recebimento do auxílio emergencial está limitado a 2 (dois) membros da mesma família”.

Resta claro, portanto, que o benefício emergencial em análise foi criado para uma situação específica (enfrentamento da Pandemia da COVID19), com critérios e requisitos legais muito bem delineados, os quais não se adequam à situação do apagão vivido pelos cidadãos amapaenses.

Ademais, é válido registrar que o pagamento do auxílio emergencial já se exauriu. Tanto é que foi editada a Medida Provisória nº 1.000/2020, que criou o auxílio emergencial residual, a ser pago até 31/12/2020, com critérios de elegibilidade ainda mais específicos e restritos.

Insta mencionar que o auxílio emergencial residual teve por escopo genérico substituir o auxílio emergencial previsto no art. 2º da Lei nº 13.982, de 2020, vedando-se a acumulação dos dois benefícios pela mesma pessoa. Mesmo com as diferenças entre os dois benefícios, doravante destacadas, impende ressaltar que foi mantido o mesmo público beneficiário do auxílio emergencial.

Vale destacar que a primeira diferença fundamental estabelecida na supracitada Medida Provisória é o valor, que passou a ser de R\$ 300,00 (trezentos reais), ou seja, metade do valor do auxílio emergencial pago por força do caput do art. 2º da Lei nº 13.982, de 2020. O novo valor, a ser pago em até quatro parcelas mensais, é derivado da conjugação de dois fatores principais, quais sejam: (i) a necessidade de dar continuidade à proteção excepcional de renda, uma vez que a população brasileira ainda lida com as consequências sociais e econômicas da Covid-19; e (ii) a capacidade de financiamento do Governo Federal, isto é, a necessidade de manter a dívida pública dentro de patamares administráveis.

Também impende esclarecer que a Medida Provisória nº 1.000/2020 estabeleceu que a parcela do Auxílio Emergencial Residual será paga de forma subsequente à última parcela do auxílio emergencial disposto no art. 2º da Lei nº 13.982, de 2020, desde que o





beneficiário atenda aos requisitos da Medida Provisória, independentemente de requerimento. Além disso, veda-se a possibilidade de cumulação simultânea pelo mesmo beneficiário do Auxílio Emergencial Residual com qualquer outro auxílio emergencial federal, como, por exemplo, o Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda, gerido pelo Ministério da Economia.

Com relação aos **critérios de elegibilidade**, a referida Medida Provisória representou um avanço em relação ao auxílio emergencial, uma vez que resolveu questões sensíveis que não estavam claramente definidas na lei daquele benefício e já levou em conta as recomendações dos órgãos de controle externo e interno.

É digno de registro que a nova norma prevê a aplicação de critérios de não elegibilidade que visam aprimorar a focalização do público-alvo, como pessoas residentes no exterior ou que estejam presas em regime fechado, além de estabelecer que os rendimentos tributáveis considerados são os relativos ao ano de 2019 e não mais de 2018, incluindo ainda a verificação da posse e propriedade, em 31 de dezembro de 2019, de bens ou direitos, inclusive terra nua, de valor total superior a R\$ 300.000,00, dentre outros. Foram também ajustadas as regras relativas ao quantitativo de cotas do Auxílio Emergencial Residual para cada família.

Ademais, o ato normativo em foco ainda definiu precisamente o prazo de vigência do novo benefício, que será devido a partir do recebimento da última parcela do auxílio emergencial e até a data de 31 de dezembro de 2020. Dessa forma, garante-se proteção aos trabalhadores já elegíveis, sem solução de continuidade em relação às cinco parcelas do auxílio emergencial, cuja vigência já se encerrou.

Nesse viés, resta evidenciado que o Poder Público já criou, no contexto da pandemia da COVID-19, políticas públicas necessárias para minorar os efeitos da crise econômica vivenciada pelos brasileiros que necessitam de auxílio estatal, não havendo qualquer espaço normativo para sustentar a extensão feita pelo magistrado *a quo* em relação ao benefício do auxílio emergencial.

Ressalte-se que a extensão consubstanciada na decisão abre um enorme espaço, sem autorização legislativa, para que o auxílio emergencial seja pago após qualquer catástrofe ou infortúnio, gerando gastos sem qualquer previsão orçamentária





e ensejando um efeito multiplicador incomensurável. Afinal, a seguir a linha combatida, após qualquer incêndio, enchente, apagão ou desastre de média ou grande proporção no País o benefício emergencial seria devido aos prejudicados.

Obviamente, não se está a dizer que o Estado não possa adotar, eventualmente – e por iniciativa própria do Poder Executivo –, medidas emergenciais para auxiliar a população que sofre com este tipo de acontecimento, mediante planejamento prévio; *nada obstante*, o auxílio emergencial não pode ser agora implementado como uma potencial solução para qualquer problema relativo aos direitos sociais, muito menos, com a devida vênia a entendimento diverso, a partir de uma imposição feita pelo Poder Judiciário.

Ademais, a decisão fustigada possivelmente seria ineficaz, na medida em que somente deveria ser concretizada após 10 dias de intimação do *decisum*, prazo no qual o retorno pleno do fornecimento de energia elétrica provavelmente terá ocorrido (dia 26/11/2020).

Portanto, totalmente descabida de juridicidade a decisão proferida pelo magistrado de primeiro grau.

IV. DOS PRESSUPOSTOS DE CABIMENTO DA SUSPENSÃO DE LIMINAR

IV.1. EXISTÊNCIA DE GRAVE LESÃO À ORDEM PÚBLICA ADMINISTRATIVA.

De plano, cumpre relatar os prejuízos administrativos – grave lesão à ordem pública – que serão enfrentados pela Administração Pública Federal a partir da prolação da decisão atacada.

Conforme ensinamentos pontificados pelo Excelentíssimo Ministro Néri da Silveira, quando ainda ocupante de assento no extinto Tribunal Federal de Recursos, “*no juízo de ordem pública está compreendida, também, a ordem administrativa em geral, ou seja, a normal execução do serviço público, o regular andamento das obras públicas, o devido exercício das funções da administração, pelas autoridades constituídas*” (TFR, SS nº 4.405/SP, DJU 01.12.1979).

No mesmo sentido, o entendimento há muito pacificado pelo Superior Tribunal de Justiça, no sentido de que “*há lesão à ordem pública, aqui compreendida a ordem administrativa, quando a decisão atacada interfere no critério de conveniência e*





oportunidade do ato administrativo impugnado” (AgRg na STA 66/MA, Rel. Ministro EDSON VIDIGAL, CORTE ESPECIAL, julgado em 25/10/2004, DJ 06/12/2004, p. 171).

Desde logo, portanto, divisa-se a lesão à ordem pública, aqui compreendida como ordem administrativa, na medida em que determinação de pagamento de benefício assistencial além dos definidos por lei, **viola a separação funcional de poderes** (art. 2º, CRFB/88) por invadir **esfera de organização administrativa** ao implementar política pública assistencial abrangente que absolutamente não foi prevista pelo Poder Público, principalmente em um cenário de pandemia causada pelo coronavírus, no qual os gastos e a alocação de recursos deve ser feita com prudência e com o devido planejamento.

Da mesma forma, deve-se considerar que a decisão judicial, cujos efeitos se pretende sustar por intermédio do presente remédio de contracautela, ao interferir **excessivamente tanto na esfera de discricionariedade técnica quanto na política do ato normativo de formulação de políticas públicas de assistência social**, acaba também por violar a separação das funções típicas do Estado (art. 2º, caput, CRFB/88). Insta ressaltar, neste aspecto, que o Supremo Tribunal Federal entende como presente o requisito de **“grave lesão à ordem pública”**, *verbis*:

“SUSPENSÃO DE LIMINAR. CRITÉRIOS DE CONVOCAÇÃO DE SESSÃO EXTRAORDINÁRIA PARA ELEIÇÃO DA MESA DIRETORA. DECISÃO QUE ADENTROU NO JUÍZO DE PERTINÊNCIA DE QUESTÃO INTERNA CORPORIS. COMPROVADA LESÃO À ORDEM PÚBLICA. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. (...) . II – A convocação de sessão extraordinária pela edilidade configura ato *interna corporis*, não passível, portanto, de revisão pelo Poder Judiciário, maculando-se o princípio da separação dos Poderes, assegurado no art. 2º da Constituição Federal. Exatamente por essa razão é que a manutenção da decisão causa lesão à ordem pública. III – Agravo regimental a que se nega provimento”. (SL 846 AgR, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI (Presidente), Tribunal Pleno, DJ de 06-10-2015) (grifou-se)

No mesmo sentido, é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça externalizado em julgado relativamente recente:

“AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. GRAVE LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS. DECISÃO LIMINAR. AMPLIAÇÃO DO ROL DE BENEFICIÁRIOS NÃO PREVISTOS EM MEDIDA PROVISÓRIA. CARÁTER SATISFATIVO DA MEDIDA. INGERÊNCIA INDEVIDA NA ADMINISTRAÇÃO. INTERESSE PÚBLICO MANIFESTO. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO. 1. A





suspensão de segurança é medida excepcional de contracautela cuja finalidade é evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas. 2. **Comprovada a grave lesão à ordem e à economia públicas provocada por decisão liminar que interfere na gestão, na organização e no custeio de políticas públicas, invadindo a competência do Poder Executivo, é manifesto o interesse público em suspendê-la.** 3. Agravo interno desprovido". (AgInt na SLS 2.714/SE, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, CORTE ESPECIAL, julgado em 05/08/2020, DJe 13/08/2020) (grifou-se)

Em sentido semelhante, já se pronunciou esse Eg. Tribunal Regional Federal da 1ª Região:

"AGRAVO REGIMENTAL. **SUSPENSÃO DE LIMINAR. ATRIBUIÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INGERÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO. DISPENSAÇÃO DE MEDICAMENTOS NÃO CONTEMPLADOS EM LISTA GOVERNAMENTAL. MEDICINA COM BASE EM EVIDÊNCIAS. PROTOCOLOS CLÍNICOS E DIRETRIZES TERAPEUTICAS. TRATAMENTO DE CÂNCER. GRAVE LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS.** 1. O princípio da separação dos poderes não veda que o Judiciário reconheça, de forma pontual, a necessidade de erigir medidas urgentes, a fim de realizar o direito à saúde, em casos concretos e personalizados, a partir de uma política de saúde já estabelecida pelo Executivo. O que se veda, nessa interferência, é a pretensão de formular, ainda que em função de determinadas moléstias, políticas públicas de saúde em lugar das autoridades do Executivo. 2. A liminar cuja eficácia foi interdita, de comando genérico e sem o apelo instrutório dos fatos de cada caso, termina por instituir sistema paralelo à política pública já existente no que se refere à aquisição e distribuição de medicamentos à população carente, determinando a distribuição de fármacos de alto custo a um número indefinido de pessoas portadoras de câncer, sem nenhuma preocupação com a necessidade de cada eventual paciente, ditada e administrada pelo seu médico, finda por atentar contra a ordem administrativa em geral - compreendida na ordem pública - e mesmo contra a economia pública, em face do desconhecimento dos custos alocados para o seu cumprimento. (...). 5. Atenta contra a ordem administrativa a atribuição à Defensoria Pública da União do encargo de executar, com amplos poderes, a política de saúde para o câncer no âmbito do cumprimento da decisão, no leque casuístico que de logo se prevê anárquico para os padrões administrativos que se pautam pelas previsões orçamentárias. 6. **A liminar proferida, de forma ampla e que beneficia genericamente um número indeterminado de pessoas, tem potencial para causar grave lesão à ordem administrativa - "a situação e o estado de legalidade normal, em que as autoridades exercem suas precípuas atribuições e os cidadãos as respeitam e acatam, sem constrangimento ou protesto" -, à saúde e à economia públicas, não se credenciando, si et in quantum, à produção de efeitos.** 7. Improvimento do agravo regimental". (AGRSLT 0017211-98.2011.4.01.0000, Desembargador Federal OLINDO MENEZES, TRF1 - Corte Especial, e-DJF1 29/08/2011) (grifou-se)

"PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO. RECEBIMENTO COMO AGRAVO. DEFERIMENTO DO PEDIDO DE SUSPENSÃO DOS EFEITOS DE DECISÃO. NÃO PROVIMENTO. (...)





III - Ocorrência de grave lesão à ordem pública, pois o juízo de primeiro grau determinou a adoção de regra não prevista no ordenamento jurídico, invadindo a competência administrativa do Tribunal de Justiça do Mato Grosso e violando, assim, o princípio da separação dos poderes. IV -Agravos a que se nega provimento”. (AGRS/ST 0024710-07.2009.4.01.0000, Desembargador Federal JIRAIR ARAM MEGUERIAN, TRF1 - Corte Especial, e-DJF1 08/09/2009) (grifou-se)

Em processo recente submetido à apreciação dessa Eg. Presidência, restou ponderado que a interferência excessiva do Poder Judiciário em relação ao mérito administrativo seria hipótese de configuração de grave lesão à ordem pública. Pede-se vênua para transcrever trechos desse entendimento, os quais se adere como razões de pedir:

“Não se apresenta, assim, com a licença de posicionamento diverso, como juridicamente admissível ao Poder Judiciário que, como regra geral, ao exercitar o controle jurisdicional das políticas públicas, possa interferir decisivamente na sua formulação e/ou execução, quando inexistentes seguros elementos de convicção aptos a configurar a ilegalidade ou inconstitucionalidade dos atos do Poder Executivo.

Por isso, não havendo suficientes e seguros elementos de convicção que demonstrem, com segurança, a ilegalidade ou a inconstitucionalidade do(s) ato(s) administrativo(s) impugnado(s), prevalece, nessa hipótese, **a presunção de legitimidade que se opera em relação aos atos praticados pelo administrador, sobretudo cenário de crise grave sanitária, de modo a se respeitar, em última análise, o espaço de discricionariedade do gestor público no planejamento, elaboração e execução das medidas adequadas em tal contexto.**

[...]

Importante ainda mencionar, na espécie, **a respeito do desempenho das atividades do administrador público, que a atuação do gestor estatal se caracteriza, essencialmente, por ser dotada da iniciativa ínsita à atuação de ofício e pela possibilidade de mudança de orientação em face das variações dos cenários fáticos com os quais se defronta, realidade distinta da atuação do Poder Judiciário, a quem incumbe, mediante provocação, a realização de controle jurisdicional dos atos administrativos.**

Portanto, a condução do enfrentamento da pandemia da COVID-19 e a decisão de retomada das atividades econômicas, no Município de Uberaba, a partir dos protocolos sanitários oriundos do Estado de Minas Gerais e com os subsídios de um Comitê Técnico Científico Municipal, **encontram-se, data venia, na esfera de competência do representante do Poder Executivo, não podendo ser alterada, ao menos no atual momento processual, em seu mérito administrativo, pelo Poder Judiciário, mormente quando não suficientemente demonstrada eventual ilegalidade, ou inconstitucionalidade, a macular a linha de atuação adotada pelo Administrador Municipal.**





Eis as razões pelas quais, com a licença de ótica distinta, **encontra-se caracterizado, na espécie, o quadro de grave violação à ordem jurídico-administrativa.**

[...]

(SL 1016167-12.2020.4.01.0000, DESEMBARGADOR FEDERAL ITALO FIORAVANTI SABO MENDES, TRF1, PJE 04/06/2020 PAG.) (grifou-se)⁵

No caso dos autos, o magistrado de origem, ao determinar o pagamento do auxílio emergencial com os mesmos critérios da Lei nº 13.982/2020, na verdade **cria um benefício social não contemplado pela Constituição da República.**

Com efeito, a Constituição da República, nos termos do seu artigo 22, XXIII, erigiu a uniformidade nacional como diretriz para o disciplinamento da seguridade social, de sorte que cabe somente à União dispor sobre a matéria.

Nesse esteio, cabe ao Congresso Nacional (ou ao Presidente da República nas situações em que a Constituição autoriza a edição de medida provisória), legislar sobre o tema, no qual a assistência social está inserida, nos termos dos artigos 203 e 204 da Carta Constitucional, *litteris*:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita

⁵ Posicionamento recente também foi afirmado na apreciação da SL 1029155-65.2020.4.01.0000, DESEMBARGADOR FRANCISCO DE ASSIS BETTI, TRF1, PJE 11/09/2020).





tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de: [\[Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003\]](#)

I - despesas com pessoal e encargos sociais; [\[Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003\]](#)

II - serviço da dívida; [\[Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003\]](#)

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados. [\[Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003\]](#)

Forte nessas premissas, no exercício de sua missão constitucional, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 13.982/2020, criando o auxílio emergencial, o qual não contemplou a hipótese acolhida na demanda judicial.

Impende registrar que o órgão constitucionalmente responsável por legislar sobre o tema deliberou sobre as hipóteses de cabimento e os beneficiários do auxílio emergencial, não sendo viável a extensão do benefício por analogia ou qualquer outra interpretação da norma.

Afrontaria, de forma clara e direta, o princípio da legalidade estender o auxílio emergencial a outros grupos sociais ou a outras situações emergenciais, pelo fato de não estar contemplada na legislação de regência tal possibilidade e também por não ser acolhida pela jurisprudência prevaiente a possibilidade de extensão de benefício social por analogia.

Nesse sentido a jurisprudência é pacífica. Citem-se os seguintes precedentes dos Tribunais Regionais Federais da 1ª, 3ª e 4ª Região:

[...] “PREVIDENCIÁRIO. BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. ACRÉSCIMO DE 25%. ART. 45 DA LEI 8.213/91. ANALOGIA. IMPOSSIBILIDADE. Impossibilidade de concessão do acréscimo de 25% (vinte e cinco por cento) a beneficiário de amparo assistencial, ainda que necessite da assistência permanente de terceiro. Acréscimo devido apenas aos beneficiários de aposentadoria por invalidez. Artigo 45, da Lei n.º 8.213/91”. (TRF4, AC 0014021-17.2014.404.9999, Sexta Turma, Relator João Batista Pinto Silveira, D.E. 03/12/2014)

“PREVIDENCIÁRIO. APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO. ART. 45 DA LEI Nº 8.213/91. ASSISTÊNCIA PERMANENTE. INCABÍVEL O ACRÉSCIMO DE 25% (VINTE E CINCO POR CENTO) SOBRE O BENEFÍCIO. **AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL**.1. A pretensão de recebimento do percentual de 25% (vinte e cinco por cento) previsto no art. 45 da Lei nº 8.213/91 a incidir sobre o valor da aposentadoria por tempo de serviço **não encontra guarida no ordenamento jurídico por inexistência de previsão normativa**.2. **A análise sistemática e teleológica da lei previdenciária não favorece a interpretação da parte requerente de ampliar a tutela do Estado a todos os segurados da previdência social** que, por deficiência, são dependentes da assistência permanente de terceiros.3. Como a hipótese em





comento não se amolda a qualquer equívoco da Administração no ato de deferimento do tipo de aposentadoria, mas, ao contrário, trata-se da concessão do direito assegurado ao trabalhador que satisfaz o período contributivo exigido ao RGPS, sem qualquer discussão acerca da higidez física ao momento do ingresso na inatividade, nada a reparar na sentença que julgou improcedente o pedido.4. Recurso de apelação a que se nega provimento”. (Apelação Cível nº 20033300071536, Rel.: Juíza Federal ROGÉRIA MARIA CASTRO DEBELLI, TRF1, Segunda Turma Suplementar, e-DJF1 06-04-2011).

“PREVIDENCIÁRIO. APOSENTADORIA POR TEMPO DE SERVIÇO. NECESSIDADE DE ASSISTÊNCIA PERMANENTE DE OUTRA PESSOA. ACRÉSCIMO DE 25% (VINTE E CINCO POR CENTO) PREVISTO NO ART. 45 DA LEI 8.213/91. INAPLICABILIDADE.1. “O valor da aposentadoria por invalidez do segurado que necessitar da assistência permanente de outra pessoa será acrescido de 25% (vinte e cinco por cento)”. (art. 45 da Lei 8.213/91).2. Sendo o autor titular do benefício previdenciário de aposentadoria por tempo de serviço, ele não faz jus ao acréscimo de 25% (vinte e cinco por cento) previsto no art. 45 da Lei 8.213/91, cuja vantagem se destina exclusivamente aos segurados aposentados por invalidez que necessitem da assistência permanente de outra pessoa e não pode ser estendida a outras espécies de benefícios previdenciários, à míngua de previsão legal. 3. Apelação desprovida”. (Apelação Cível nº 20043800001962, Rel.: Des. Federal NEUZA MARIA ALVES DA SILVA, TRF1, Segunda Turma, e-DJF1 20-04-2012).

“PREVIDENCIÁRIO. AGRAVO LEGAL. CONCESSÃO DE ADICIONAL DE 25%. **NÃO PREENCHIDOS OS REQUISITOS LEGAIS.** DECISÃO FUNDAMENTADA.I – Não procede a insurgência da parte agravante, porque não preenchidos os requisitos legais para a concessão do adicional de 25% previsto no art. 45 da Lei nº 8.213/91.II – Trata-se de pedido de concessão do adicional de 25% previsto no art. 45 da Lei nº 8.213/91. O acréscimo de 25% previsto no art. 45 da Lei nº 8.213/91 é exclusivo da aposentadoria por invalidez, não se aplicando a nenhum outro benefício.III – O acréscimo de 25% previsto no art. 45 da Lei nº 8.213/91 é exclusivo da aposentadoria por invalidez, não se aplicando a nenhum outro benefício.IV – Ausente a possibilidade jurídica do pedido, motivo pelo qual a r. sentença de 1ª Instância merece ser mantida.V – Decisão monocrática com fundamento no artigo 557, caput e § 1º-A, do CPC, que confere poderes ao relator para decidir recurso manifestamente improcedente, prejudicado, deserto, intempestivo ou contrário à jurisprudência dominante do respectivo Tribunal, do Supremo Tribunal Federal ou de Tribunal Superior, sem submetê-lo ao órgão colegiado, não importa em infringência ao CPC ou aos princípios do direito.VI – É pacífico o entendimento nesta E. Corte, segundo o qual não cabe alterar decisões proferidas pelo relator, desde que bem fundamentadas e quando não se verificar qualquer ilegalidade ou abuso de poder que possa gerar dano irreparável ou de difícil reparação.VII – Não merece reparos a decisão recorrida, que deve ser mantida, porque calcada em precedentes desta E. Corte e do C. Superior Tribunal de Justiça.VIII – Agravo improvido”. (Apelação Cível nº 00034037920104039999, Rel.: Juíza Convocada RAQUEL PERRINI, TRF3, Oitava Turma, e-DJF3 20-05-2013).

“PREVIDENCIÁRIO. AGRAVO LEGAL. AÇÃO AJUIZADA COM VISTAS À CONCESSÃO DE ACRÉSCIMO DE 25% À BENEFÍCIO DE APOSENTADORIA POR IDADE. AGRAVO





IMPROVIDO.– Recurso interposto contra decisão monocrática proferida nos termos do art. 557, do CPC.– O pagamento do adicional de 25% (vinte e cinco por cento), está previsto no art. 45, da Lei nº 8.213/91 e é devido somente nos casos de aposentadoria por invalidez.– O caso dos autos não é de retratação. A agravante aduz que faz jus à benesse. Decisão objurgada mantida.

– Eventual alegação de que não é cabível o julgamento monocrático no caso presente, resta superada, frente à apresentação do recurso em mesa para julgamento colegiado.– Agravo legal não provido” (Apelação Cível nº 00477515620084039999, Rel.: Des. Federal VERA JUCOVSKY, TRF3, Oitava Turma, e-DJF3 07-12-12).

Portanto, eventual acolhimento da tese acolhida no *decisum*, além de violar a competência do Poder Legislativo para legislar privativamente sobre seguridade social e do Poder Executivo para operacionalizar o auxílio emergencial, estenderia por analogia um benefício assistencial a determinado grupo de pessoas, sem que haja previsão legal para tanto.

Calha mencionar que em caso relativamente recente, o Presidente do STJ entendeu presente a gravidade da lesão à ordem pública em situação onde a decisão judicial impugnada visava conceder o auxílio emergencial ultrapassando os critérios previstos na Lei nº 13.982/2020, *in verbis*:

“Preliminarmente, verifica-se que a causa de pedir da ação de origem refere-se à configuração de eventual extrapolação do poder regulamentar do Executivo federal na edição do Decreto n. 10.316/2020 em relação às disposições da norma regulamentada – Lei n. 13.982/2020. Trata-se de questão que se reveste de natureza infraconstitucional e que consolida, portanto, a competência do STJ para apreciação do pleito suspensivo a ela atinente.

No mérito, cabe a suspensão de liminar em ações movidas contra o Poder Público se houver manifesto interesse público ou flagrante ilegitimidade e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas (art. 4º da Lei n. 8.347/1992).

No caso, a severa lesão à ordem e à economia públicas está configurada porquanto, conforme aponta a requerente, o cumprimento da liminar impugnada passa pela readequação do sistema de gerenciamento cadastral atualmente em uso pela Dataprev, o que implica atraso inevitável no processamento dos pedidos futuros e na análise daqueles ainda não apreciados, bem como adiamento no pagamento do auxílio àqueles que já tiveram seu direito reconhecido com base na aludida plataforma de dados, que ultrapassam, no momento, o total de 45 milhões de cidadãos.

Se, em circunstâncias normais, a possibilidade do atraso de 48 horas nas operações referentes ao pagamento de auxílio à população representa intercorrência administrável do ponto de vista da gestão pública, no atual quadro de desaceleração abrupta das atividades comerciais e laborais do setor privado, retardar, ainda que por alguns dias, o recebimento do benefício emergencial acarretará consequências desastrosas à economia nacional e, por conseguinte, à população.

[...]





Está demonstrada, portanto, a grave lesão à ordem e à economia públicas decorrente da possibilidade de atraso no pagamento do auxílio emergencial instituído para fazer frente aos efeitos devastadores da atual pandemia, tendo sido comprovada nos autos, por outro lado, a adoção das medidas necessárias a evitar a aglomeração de pessoas em postos da Receita Federal do Brasil”. (SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 2692 - PA - 2020/0089719-9)

Outrossim, desconsidera o magistrado – provocando prejuízos de ordem prática à organização administrativa, além de grave lesão à ordem pública – que o administrador público possui uma visão mais ampla do cenário institucional para poder implementar ações destinadas à concretização de políticas públicas, estando amparado por órgãos com maior capacidade técnica para lidar com tais problemas.

Dessa forma, o Judiciário deve assumir um papel de **autocontenção** diante das escolhas administrativas, pois a sua interferência em uma função própria de outro Poder pode causar mais prejuízos à população.

De fato, evidencia-se aqui a limitação imposta pela teoria das **capacidades institucionais** inerentes a cada Poder, a qual determina que, quando uma questão submetida ao crivo judicial envolver matéria que, por sua alta complexidade e especialidade, foge ao conhecimento e domínio do Poder Judiciário, este deve abster-se de se imiscuir na esfera do gestor público, diante da falta de parâmetros técnicos objetivos para uma atuação segura no exercício do controle judicial.

Nesses casos, a intervenção judicial deve se dar com menor intensidade, no exercício da autocontenção judicial, privilegiando a expertise e experiência das entidades da Administração competentes (institucionalmente capazes). É o que apregoa a **Doutrina Chenery**, que embasou recente decisão da Ministra Laurita Vaz (**AgInt no AgInt na SLS 2.240/SP (DJ de 20.06.2017)**), que, ao tratar do juízo de ponderação a ser exercido pelo Julgador, consignou que se “*exige critérios, entre os quais, a adoção de solução que reduza a ‘tensão gerada pela falta de legitimidade representativo-democrática do juiz para realizar opções normativo-axiológicas’*, conforme leciona Paulo Gustavo Gonet Branco (Juízo de ponderação na jurisdição constitucional. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 305)”.
Excerpt: "exige critérios, entre os quais, a adoção de solução que reduza a 'tensão gerada pela falta de legitimidade representativo-democrática do juiz para realizar opções normativo-axiológicas', conforme leciona Paulo Gustavo Gonet Branco (Juízo de ponderação na jurisdição constitucional. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 305)".

Em decorrência, prossegue o acordão mencionado: as “**cortes judiciais estão impedidas de adotarem fundamentos diversos daqueles que o Poder Executivo abraçaria,**





notadamente nas questões técnicas e complexas, em que os tribunais não têm a expertise para concluir se os critérios adotados pela Administração são corretos". Por tal razão, "as escolhas políticas dos órgãos governamentais, desde que não sejam revestidas de reconhecida ilegalidade, não podem ser invalidadas pelo Poder Judiciário".

Tal lógica aplica-se plenamente ao presente caso, não só em virtude da ausência de capacidade técnica do Juízo de piso, que deveria lhe impedir de tomar medidas relacionadas à temática complexa em questão, a qual demanda estudos técnicos e planejamento administrativo, os quais foram absolutamente descartados pelo magistrado prolator da decisão, que sequer ouviu os entes públicos.

Como bem ressaltou o constitucionalista português Gomes Canotilho (*apud*, Rosália Carolina Kappel Rocha, *in A eficácia dos direitos sociais e a reserva do possível*, Revista da AGU, Ano IV, nº 8, dezembro de 2005, p. 22), no tocante ao controle judicial da concretização dos direitos sociais, "**os tribunais não são órgãos de conformação social ativa**", devendo respeitar os programas e projetos já elaborados, inclusive de maneira estratégica, para a efetivação de determinado direito social, que levam em conta dotação orçamentária prévia, alocação de recursos em cenário de escassez etc.

Por isso, ainda que se presuma o louvável intento de determinar o melhor funcionamento de uma política pública, o Judiciário, ao proferir decisões como a ora combatida, termina por **desfigurar** o programa pensado pelo administrador público, mormente no que tange o ponto de vista organizacional.

Na linha da ausência de capacidade técnica específica para a tomada de tais decisões, é preciso destacar a denominada "**metodologia fuzzy**", termo cunhado pelo constitucionalista J. J. Gomes Canotilho para se referir à abordagem dada pelo Judiciário aos direitos sociais, econômicos e culturais (direitos de segunda dimensão), que exigem uma prestação estatal positiva para serem implementados (paulatinamente).

A palavra "*fuzzy*", em inglês, remete à noção de *vagueza, indeterminação ou indistinção*, o que o constitucionalista português relaciona com a atual abordagem dos direitos sociais. Em outras palavras, **paira sobre a teoria jurídica dos direitos sociais em geral a carga metodológica da vagueza - o "fuzzysmo"**. Em geral, quando juristas tratam de tais direitos de segunda dimensão, ou até mesmo de outras, não costumam conseguir compreender





o problema em toda a sua real complexidade e abrangência – e isso não significa qualquer demérito, uma vez que a sua função de julgador não requer, necessariamente, a aquisição de conhecimentos técnicos sobre o planejamento orçamentário e financeiro necessários, do ponto de vista macro, para a implementação de determinadas políticas públicas, principalmente no cenário da pandemia causada pela COVID-19 – o que está a cargo do Executivo. Dessa forma, com a devida vênia a entendimento diverso, o tratamento que se dá é algumas vezes vago e indeterminado, com a utilização de conceitos e institutos jurídicos que *podem não condizer com a realidade.*

Por isso, passa-se paulatinamente a confundir “direitos”, no sentido técnico do termo, com meras aspirações políticas e sociais – totalmente legítimas e desejáveis, mas que muitas vezes não podem ser judicializadas sem grande prejuízo à sociedade mesma que se quer proteger.

Indubitável, pois, **a grave lesão à ordem pública administrativa, fruto da decisão proferida nos autos do processo nº 1008292-03.2020.4.01.3100, que determinou à União o pagamento do auxílio emergencial em total descompasso com a lei.**

IV.2. DA EXISTÊNCIA DE GRAVE LESÃO À ORDEM ECONÔMICA. IMPACTO ESTIMADO DE SUPERIOR A R\$ 418 MILHÕES DE REAIS.

Além da grave lesão à ordem pública nas dimensões administrativa e social, a decisão proferida pelo juízo da 2ª Vara Federal da Seção Judiciária do Amapá também causa impacto aos cofres públicos, na medida em que determinou à União o pagamento de “auxílio emergencial” por 2 (dois) meses, no valor mensal de R\$ 600,00 (seiscentos reais), especificamente às famílias carentes residentes nos 13 (treze) municípios atingidos pelo referido “apagão”, utilizando-se dos mesmos critérios da Lei 13.982/2020, com vistas a amenizar o problema social instalado, em decorrência do blecaute e da permanência de seus efeitos.

Com efeito, **conforme se pode claramente se perceber, a decisão é plenamente satisfativa e onera, em demasia, os cofres públicos, na medida em que o pagamento do “auxílio emergencial” por (02) dois meses, ensejará um custo máximo estimado**





superior a 418 (quatrocentos e dezoito) milhões de reais, conforme detalhado na Nota Técnica DECAU/SECAD nº 95/2020, sem que haja, no presente momento, previsão orçamentária específica para tanto.

Tendo em vista os referidos gastos, é certo que o benefício indicado na referida decisão, em tese, demanda **autorização legal**, assim como o preenchimento dos requisitos dispostos na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), atendimento às condições previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias - no caso, a Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, assim como, especialmente, observância do §5º do art. 195 da Constituição Federal de 1988. Vejamos destaques das normas indicadas (grifos nossos):

Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF):

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam ao disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, **expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:**

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras; II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição. [...]





Art. 24. Nenhum benefício ou serviço relativo à seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total, nos termos do § 5 o do art. 195 da Constituição, atendidas ainda as exigências do art. 17.

§ 1 o É dispensada da compensação referida no art. 17 o aumento de despesa decorrente de:

I - concessão de benefício a quem satisfaça as condições de habilitação prevista na legislação pertinente;

II - expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados;

III - reajustamento de valor do benefício ou serviço, a fim de preservar o seu valor real.

§ 2 o O disposto neste artigo aplica-se a benefício ou serviço de saúde, previdência e assistência social, inclusive os destinados aos servidores públicos e militares, ativos e inativos, e aos pensionistas. [...]

Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou débitos de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

§ 1 O disposto no caput aplica-se a toda a administração indireta, inclusive fundações públicas e empresas estatais, exceto, no exercício de suas atribuições precípuas, as instituições financeiras e o Banco Central do Brasil.

§ 2 o Compreende-se incluída a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas, a concessão de subvenções e a participação em constituição ou aumento de capital

Constituição Federal de 1988:

Art. 195. A Seguridade Social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: [...]

§5º Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total”.

Nenhum dos artigos acima citados foi atendido, uma vez que não foi apontada fonte de custeio para o benefício pretendido, tampouco houve, até aqui, autorização por lei específica para sua criação.

Para satisfazer ao artigo 26 da LRF, o Poder Executivo teria que enviar Projeto de Lei ao Congresso Nacional ou editar Medida Provisória – MP, dada a urgência que o caso requer,





com o intuito de criar o benefício. Depois de instituído o benefício, seria necessária a abertura de crédito extraordinário para fazer frente às despesas geradas, processo que requer um transcurso de tempo razoável, que inviabiliza o atendimento no prazo estipulado pelo magistrado. Além disso, para que fosse possível a edição de MP, um decreto reconhecendo o estado de calamidade pública decorrente do apagão no Estado do Amapá deveria ser publicado previamente.

Contudo, ainda que houvesse o reconhecimento, pelo Estado do Amapá, do estado de calamidade pública decorrente do "apagão", o que atrairia a incidência do art. 65 da LRF, não foram afastados pela referida norma - posto que de natureza constitucional - a necessidade de observância do disposto nos arts. 167, I e II, e §5º do art. 195, todos da Constituição da República.

Desse ponto de vista, portanto, vê-se que os expressivos gastos impostos pelo juízo de primeiro grau dependeriam de autorização legal, por exigências orçamentárias, o que evidentemente não foi e não poderia ter sido feito pelo magistrado de piso.

Ademais, contratos administrativos deverão ser aditivados em caráter emergencial para viabilizar o cumprimento do *decisum*, haja vista que a DATAPREV e a CAIXA precisarão ser demandadas para operacionalizar eventual processamento e pagamento do benefício assistencial emergencial. **Estima-se que somente para viabilizar as operações a serem realizadas pela CAIXA serão gastos adicionais de aproximadamente 790 mil reais (vide Nota Técnica nº 95/2020).**

Sem contar os transtornos administrativos que seriam necessários para viabilizar o cumprimento da decisão, posto que a União, por intermédio de sua Pasta legalmente competente, precisará alocar sua escassa força de trabalho, a qual atualmente está focada no pagamento do auxílio emergencial residual, para realizar o pagamento de 2 parcelas do auxílio emergencial aos atingidos pelo apagão no Amapá.

Diante disso, o que se observa é que há gastos imediatos impostos pelo juízo que simplesmente não foram planejados pelo ente público, o que ganha contornos ainda mais preocupantes em um cenário no qual os últimos esforços financeiros foram diversos daqueles de anos anteriores, em razão da necessidade de se combater a pandemia causada pela COVID-19.

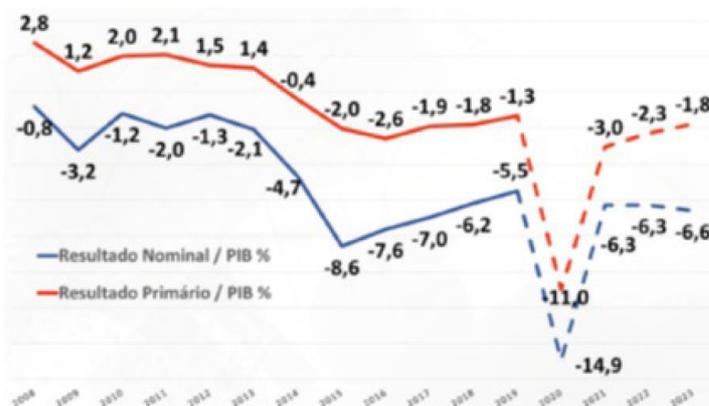




De fato, a pandemia trouxe desafios que perdurarão por um longo período. A mudança de patamar da dívida em 2020 reflete o déficit primário substancialmente elevado em decorrência das despesas extraordinárias em resposta à crise e do efeito desta na arrecadação.

Observa-se do **Gráfico 1** abaixo – apresentado na ocasião da divulgação do Projeto de Lei Orçamentária para 2021 (PLOA 2021) – que o Governo Central vinha de um ciclo de déficits primários desde 2014, o qual deverá durar pelo menos até 2023. Com isso, fica demonstrado que a realização das políticas públicas por um período contínuo de 10 anos dependerá da disponibilização de fundos por parte dos investidores, uma vez que as receitas tributárias e outras de natureza primária (ou seja, exceto juros), são insuficientes para o pagamento desses gastos.

Gráfico 1: Resultado Primário e Nominal do Governo Central - % PIB – 2008-2023*



Fonte: Apresentação do PLOA 2021. (*) 2020-2023: projeção.

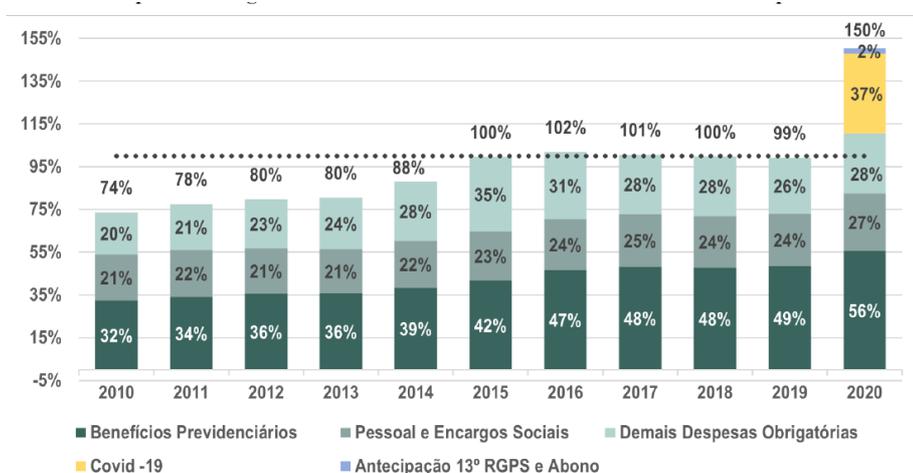
Por seu turno, o **Gráfico 2** mostra que somente a despesa primária obrigatória do governo central no período de 12 meses encerrados em setembro de 2020 extrapola a receita líquida do mesmo período em 50%. Estão fora dessa conta o pagamento dos juros da dívida pública e gastos com investimentos e com a manutenção da máquina pública (água, luz,





telefonia, serviços com terceirizados, combustível etc.) no âmbito federal, dentre outros. Isso dá uma indicação da dimensão do desafio fiscal nesse período pelo qual estamos passando.

Gráfico 2 – Despesas Obrigatórias do Governo Central como % da Receita Líquida – 2010-2020

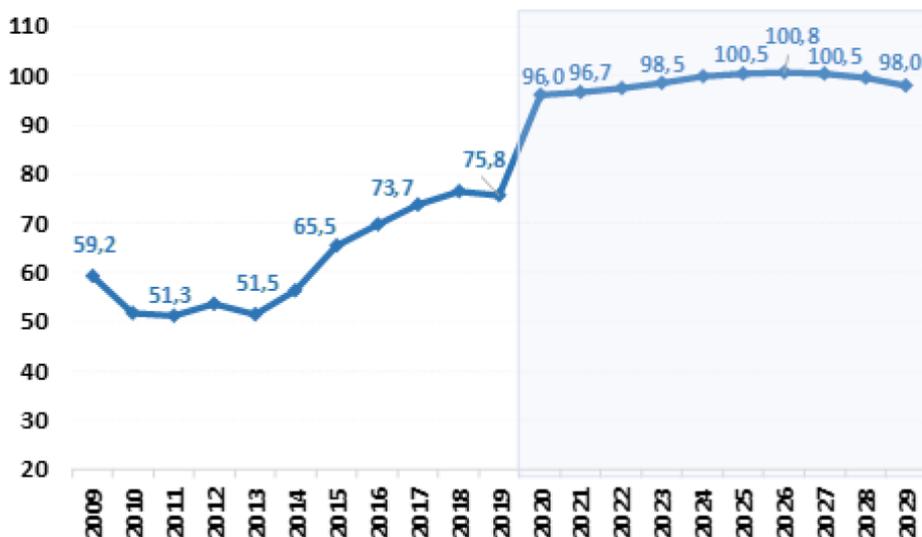


Fonte: Boletim Resultado do Tesouro Nacional – Set/2020. Observações: (1) despesas obrigatórias incluem despesas com controle de fluxo obrigatórias; (2) receita líquida exclui receita de cessão onerosa; (3) 2010-2019: dados anuais e 2020: acumulado em 12 meses até Setembro.

Por sua vez, No 3º Relatório Quadrimestral de Projeções da Dívida Pública (RQDP)2020 publicado pela Secretária do Tesouro Nacional ao final de outubro, doravante Relatório de Projeções, disponível em , as análises indicam que, ao final de 2020, a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) representaria 96,0% do PIB – um crescimento de 20,2 pontos percentuais em relação ao encerramento de 2019, em função dos efeitos da crise do covid-19, cujo enfrentamento demandou que o governo incorresse em despesas extraordinárias em 2020, com déficit primário que deve atingir 12,7% do PIB ao final do ano. Estima-se que a DBGG siga crescendo nos próximos anos, superando a marca de 100,0% do PIB, como mostra a Figura 1. Ou seja, a dívida do governo seria maior do que toda a produção de riqueza do país em um ano.

Figura 1. Projeções da Dívida Bruta do Governo Geral (% PIB)



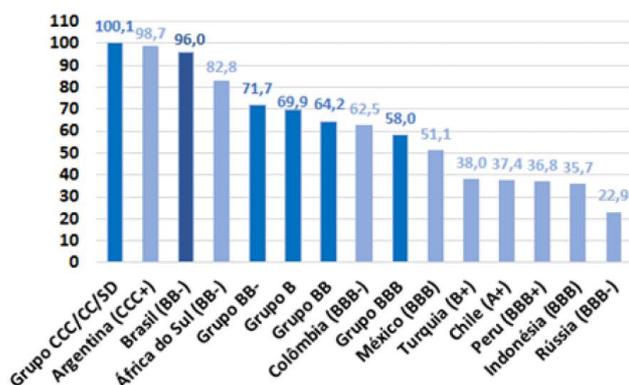


Fonte: Realizado, BCB. Projeções: STN/Fazenda/ME.

Em resumo, a dívida pública está em patamar muito elevado. O nível de DBGG está rompendo todos os níveis históricos do Brasil. Ainda, a dívida é muito alta em comparação com outros países, como mostra a Figura 2. A expectativa para 2020 revela que o endividamento brasileiro está próximo ao observado em países com classificação de alto risco (CCC+/CCC/CC/SD, na escala das agências de rating). Fica evidente a urgência de se mudar o quadro fiscal do país, sobretudo evitando-se despesas novas que incrementem o déficit fiscal, bem como a necessidade de medidas que viabilizem a geração de resultados primários favoráveis à dinâmica de endividamento no médio prazo, por meio da aprovação de reformas estruturais.

Figura 2 - DBGG em 2020: comparativo internacional (% PIB)





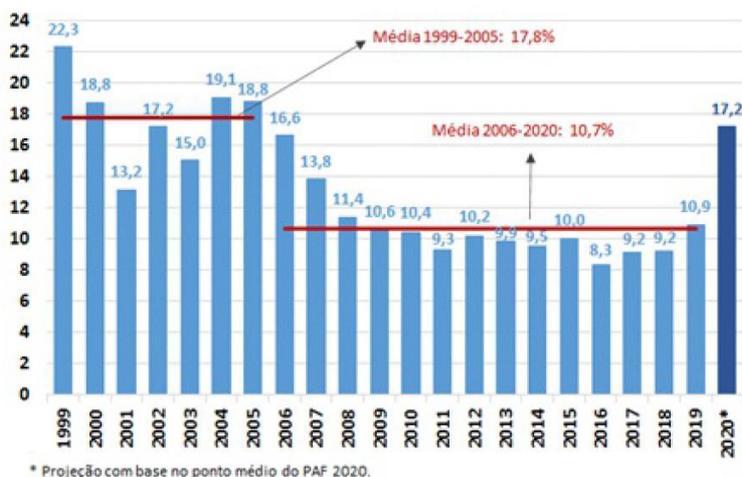
Fonte: Brasil, STN/Fazenda/ME. Demais países: S&P, dados de 10/07/2020, exceto Argentina, que considera a recente revisão do rating de SD para CCC+.

O país, assim, se encontra em uma posição frágil, inclusive para realizar políticas sociais necessárias. Isso porque com a dívida em nível tão alto, choques que obstruam a retomada do crescimento econômico, onerem o custo da dívida ou prolonguem e aprofundem os déficits primários podem conduzir a dívida pública a uma trajetória ainda mais alta, sem perspectiva de estabilidade no horizonte no médio prazo. Assim, a tomada de decisão de medidas com impacto fiscal requer o máximo de cautela, ponderando-se sempre os reflexos para a estabilidade econômica do país.

O aumento do endividamento vem sendo acompanhado, ainda, por uma mudança no perfil da dívida, notadamente com maior risco de refinanciamento (rolagem). A esse respeito, a parcela da Dívida Pública Federal que vence em até 12 meses (títulos curtos) deve alcançar 17,2% do PIB ao final de 2020, patamar significativamente acima da média histórica registrada entre 2006 e 2019, de 10,7%. Na Figura 3, essa mudança no perfil de vencimento da dívida reporta a períodos de crise, em que há menor apetite ao risco, maior preferência por liquidez e déficits elevados. A recuperação econômica e a redução das incertezas macrofiscais são condições necessárias para a reversão desse quadro.

Figura 3. Dívida Pública Federal vencida em 12 meses (% PIB)





Aspecto relevante para mitigação do risco de refinanciamento é a manutenção da reserva de liquidez (“colchão da dívida”), que o Tesouro Nacional administra para permanecer dentro de parâmetros prudenciais. Essa é uma necessidade crítica em momentos de crise e para lidar com a elevada concentração de vencimentos da dívida no curtíssimo prazo, que é um fenômeno decorrente do impacto da COVID-19 na economia e seus reflexos no endividamento. O incremento do déficit público nesse contexto traz riscos significativos para a gestão da dívida.

Por sua vez, quanto à expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade, também convém alertar quanto aos seus efeitos futuros sobre a Regra de Ouro (Art. 167, III, CF) e a suficiência de disponibilidades (art. 42, LRF).

De maneira sucinta, os dispositivos legais mencionados vedam a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital (salvo exceções), e vedam que se contraia despesas sem que haja a suficiente disponibilidade de caixa.

A propósito da regra de ouro, a EC nº 106, de 7 de maio de 2020, também dispensou a observância da regra, mas somente em 2020. Sendo assim, as medidas que surtirem efeitos em períodos subsequentes à calamidade pública terão forte impacto nas despesas da União, podendo comprometer significativamente as despesas já previstas no PLOA 2021





Enfim, é evidente, como já dito antes, que não se pretende minimizar os impactos dos eventos que têm afetado o Estado do Amapá. São eventos sérios e preocupantes. Contudo, é necessário apontar para o cenário fiscal que vive o país, em especial, contextualizar que novas despesas significam mais déficit fiscal, incrementando ainda mais o endividamento público. Esse movimento eleva ainda mais a percepção de risco do país, o que resultaria em aumento do custo para rolar a dívida pública, gerando ainda mais pressão nas contas públicas no médio prazo.

Nesse ponto, é importante observar que toda despesa primária efetuada hoje por meio de endividamento resultará em despesas futuras com juros. Conforme dados apresentados no 3º Relatório Quadrimestral de Projeções da Dívida 2020, supracitado, de um total de despesas primárias relacionadas com a COVID-19 no montante de R\$ 587,4 bilhões, a despesa adicional com juros sobre a dívida pública, ao longo dos próximos 10 anos, alcançaria R\$ 261,6 bilhões.

Uma postura de **responsabilidade fiscal** nesse cenário, portanto, é absolutamente *vital*, de maneira que **quaisquer gastos com novas políticas públicas devem ser implementados apenas com o devido planejamento, e considerando todos esses dados apresentados – mesmo que seja para o socorro da população amapaense. Aliás, como já se verificou acima, o Poder Público não tem restado omissivo quanto ao enfrentamento da questão; nada obstante, tudo é feito pelos gestores públicos federais considerando o aspecto macro da situação fiscal do País, e alocando os recursos da maneira mais eficiente possível.**

Nessa linha, é mais do que evidente o fato de que **não se pode manter a decisão do juízo a quo, que simplesmente criou uma política pública sem qualquer consideração de todos esses dados técnicos e do impacto financeiro que poderia ser causado.**

E esse impacto, deve-se registrar, corresponde ao que se chama de “consequências práticas” da decisão, que deveriam ser consideradas pela decisão judicial, conforme novidade trazida pela Lei nº 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução ao Direito Brasileiro, e trouxe a seguinte redação para o seu art. 20:





[...] Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que **sejam consideradas as consequências práticas da decisão.** (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Parágrafo único. A motivação demonstrará a **necessidade** e a **adequação** da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, **inclusive em face das possíveis alternativas.** (grifado) (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Nesse ponto, foi possível observar, a partir de tudo quanto foi explicitado no tópico anterior, que, na decisão proferida, por mais que tenha havido a louvável intenção de proteger determinados direitos e bens da vida, **não houve qualquer análise ou ponderação das consequências práticas imediatas de dispêndio de recursos financeiros no cenário atual do País – o que, aliás, dificilmente poderia passar pelo crivo do juízo de primeiro grau, dado o caráter eminentemente técnico e abrangente da matéria.**

De fato, a instituição de uma política pública (que é abrangente, em regra) por um magistrado singular dificilmente poderá ser feita com a observância da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, dada a *expertise* técnica necessária para esse fim; esse é mais um dos motivos pelos quais as políticas públicas são formuladas precipuamente pelo Poder Executivo, sob pena de grave violação à separação dos poderes (art. 2º, CRFB/88), como sustentado anteriormente.

Em sentido semelhante ao aqui defendido, o STF afirmou que o exame judicial do mérito do ato administrativo possui caráter excepcional e se circunscreve somente ao controle de atos administrativos abusivos e ilegais (Ag.Reg. no RE 750.998/MS, Rel. Min. Roberto Barroso), ou eivados de ilegalidade e abusividade (ARE 634.900-AgR, Relator Min. Dias Toffoli), sendo recente a tese fixada, à unanimidade, no julgamento da ADI 5468/DF, de que **“salvo em situações graves e excepcionais, não cabe ao Poder Judiciário, sob pena de violação ao princípio da separação de poderes, interferir na função do Poder Legislativo de definir receitas e despesas da administração pública, emendando projetos de leis orçamentárias, quando atendidas as condições previstas no art. 166, § 3º e § 4º, da Constituição Federal”.** Ausentes, na assentada de julgamento, os Ministros Gilmar Mendes e Dias Toffoli. **Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski** (Plenário, 30.6.2016).





Portanto, considerando esse cenário, a manutenção dos efeitos da decisão proferida pelo juízo da 2ª Vara Federal do Amapá repercute negativamente na economia pública, visto acarretar severos problemas de alocação de recursos públicos, alocação de pessoal e modificação formal de vários contratos administrativos.

V. DO PERICULUM IN MORA INVERSO.

O *periculum in mora inverso*, está presente, pois a manutenção dos efeitos da decisão proferida, que cria uma nova espécie de “auxílio emergencial”, a ser paga em duas parcelas à população afetada pelo apagão, além de subverter por completo toda a organização administrativa pautada em critérios técnicos, cria um cenário que gera desorganização e impede a correta alocação de recursos financeiros e alocação de pessoal, justamente para fazer frente à formulação e aplicação de políticas públicas que contemplem situações semelhantes às vivenciadas pela população de Macapá e região.

Assim, há urgência na suspensão da decisão (*periculum in mora*), pois, além de configurar uma medida abrupta que interfere sobremaneira na continuidade dos serviços públicos e das funções administrativas a cargo do Ministério da Cidadania, também repercute negativamente nos mecanismos da esfera de decisão imanentes aos formuladores das políticas públicas (Poder Executivo e Poder Legislativo)

De fato, é evidente que até mesmo eventual política pública que possa ser gestada no âmbito do Poder Executivo para um enfrentamento mais adequado da situação poderá restar prejudicada neste momento pelo *decisum* proferido, pois os recursos ficarão comprometidos para o cumprimento de uma nova política pública pensada pelo juízo de primeiro grau.

À luz do risco de lesão grave exposto, uma vez que a decisão judicial proferida subverte a ordem pública administrativa, social e a economia pública, deve a mesma ser suspensa de forma imediata, mormente, quando se verifica que o *periculum in mora* vislumbrado na sentença é inverso, devendo-se prevalecer “**a presunção de legitimidade que se opera em relação aos atos praticados pelo administrador, sobretudo cenário de crise grave sanitária, de modo a se respeitar, em última análise, o espaço de discricionariedade**”





do gestor público no planejamento, elaboração e execução das medidas adequadas em tal contexto”⁶

VI. DOS PEDIDOS

Por todo o exposto, diante da demonstração dos pressupostos indispensáveis para a concessão da suspensão da decisão ora impugnada, a União requer:

- (i) decretar a suspensão liminar da tutela de urgência proferida pelo MM. Juízo no processo nº 1008292-03.2020.4.01.3100 (decisão de ID nº 376713864)**, no que tange à condenação imposta à União referente à implementação de novo “auxílio emergencial”, tendo em vista a presença dos requisitos previstos no art. 4º da Lei 8.437/1992, especialmente a grave lesão à ordem pública;
- (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, para o fim de reconhecer a legitimidade constitucional do Poder Executivo e do Poder Legislativo na formulação e aplicação de políticas públicas, em especial as de cunho social;
- (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 principal**, a teor do disposto no § 9º do art. 4º da mencionada Lei n.º 8.437/92, com a redação dada pela Medida Provisória n.º 2.180-35/2001.

Nestes termos, pede-se deferimento.
Brasília/DF, 19 de novembro de 2020.

(assinado eletronicamente)

DIOGO PALAU FLORES DOS SANTOS
Advogado da União
Procurador Regional da União na 1ª Região

(assinado eletronicamente)

ALEXANDRE DANTAS COUTINHO SANTOS
Advogado da União
Chefe de Divisão de Atuação Estratégica da PRU – 1ª Região

⁶ TRF1, SL 1016167-12.2020.4.01.0000, DESEMBARGADOR FEDERAL ITALO FIORAVANTI SABO MENDES, TRF1, PJE 04/06/2020 PAG.





ANEXOS

1. Petição inicial da Ação Popular nº 1008292-03.2020.4.01.3100, em trâmite na 2ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Amapá;
2. Decisão impugnada, proferida pela 2ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Amapá na Ação Popular nº 1008292-03.2020.4.01.3100;
3. NOTA TÉCNICA DECAU/SECAD nº 95/2020;
4. PARECER SEI Nº 18350/2020/ME;
5. NOTA TÉCNICA SEI nº 51882/2020/ME;
6. OFÍCIO SEI Nº 292415/2020/ME;
7. OFÍCIO SEI Nº 293109/2020/ME;
8. DESPACHO DA GERÊNCIA DE NEGOCIAÇÃO E PROGRAMAÇÃO DAS LIBERAÇÕES FINANCEIRAS NO PROCESSO Nº 10951.105079/2020-21;
9. PORTARIA 403, DE 4 DE NOVEMBRO DE 2020, DO MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA;
10. AÇÕES EM ANDAMENTO – MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA;
11. PORTARIAS NOS 2.828 E 2.829, DE 10 DE NOVEMBRO DE 2020, DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL.

