

SUSPENSÃO DE TUTELA PROVISÓRIA 705 AMAZONAS

REGISTRADO : **MINISTRO PRESIDENTE**
REQTE.(S) : **MUNICÍPIO DE MANAUS**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE MANAUS**
REQDO.(A/S) : **RELATOR DO AI Nº 1031645-60.2020.4.01.0000 DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
INTDO.(A/S) : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DO AMAZONAS**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS**
INTDO.(A/S) : **UNIÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

SUSPENSÃO DE TUTELA PROVISÓRIA. DIREITOS SOCIAIS. SEGURANÇA ALIMENTAR. DETERMINAÇÃO DE FORNECIMENTO DE REFEIÇÕES A MIGRANTES E REFUGIADOS. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DOS ENTES FEDERADOS. PRECEDENTES. ALEGADO RISCO DE LESÃO À ORDEM, À SAÚDE E À ECONOMIA PÚBLICAS NO CUMPRIMENTO DA DECISÃO IMPUGNADA. INOCORRÊNCIA. SUSPENSÃO A QUE SE NEGA SEGUIMENTO.

DECISÃO: Trata-se de suspensão de tutela provisória ajuizada pelo Município de Manaus contra decisão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, proferida nos autos do Agravo de Instrumento nº 1031645-60.2020.4.01.0000, que determinou o fornecimento de refeições diárias a todos migrantes e refugiados atendidos pela Operação Acolhida em Manaus, sob pena de multa diária.

STP 705 / AM

Narra o Município autor que se trata, na origem, de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público Federal, objetivando o *“fornecimento de todas as refeições diárias necessárias a todas as pessoas migrantes e refugiadas que sejam atendidas pelas estruturas da Operação Acolhida em Manaus”*. Discorre que a liminar restou indeferida pelo juízo de primeiro grau, porém, em sede de agravo de instrumento, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região deferiu a tutela antecipada, para garantir o fornecimento de alimentação adequada aos imigrantes sob a proteção da Operação Acolhida. Sustenta que a decisão que se busca suspender não individualizou a distribuição de competências entre os entes responsáveis, haja vista que o pedido da inicial do Ministério Público é dirigido indistintamente à União, ao Estado e ao Município.

Aduz, ademais, inexistir provas da suposta omissão do Município de Manaus quanto ao fornecimento de alimentos aos imigrantes venezuelanos, sendo que a decisão impugnada viola o princípio da separação dos poderes, gerando danos à economia municipal, em tempos de combate à pandemia do Covid-19, sobretudo considerando a elevada multa fixada. Pondera que *“não se é permitido alocar recursos financeiros e humanos superiores àqueles já empregados, para criar uma diferenciada estrutura de amparo aos migrantes e aos programas que deveriam ser geridos pela UNIÃO FEDERAL, sob pena de se desfavorecer outras esferas e competências municipais não menos importantes”*.

Requer, por estes fundamentos, a suspensão dos efeitos da decisão proferida nos autos do Agravo de Instrumento nº 1031645-60.2020.4.01.0000, em relação ao município de Manaus.

É o relatório. **DECIDO.**

Ab initio, consigno que legislação prevê o incidente de contracautela como meio processual autônomo de impugnação de decisões judiciais, franqueado ao Ministério Público ou à pessoa jurídica de direito público interessada exclusivamente quando se verifique risco de grave lesão à ordem, à saúde, segurança e à economia públicas no cumprimento da decisão impugnada (art. 4º, *caput*, da Lei 8.437/1992; art. 15 da Lei

STP 705 / AM

12.016/2009 e art. 297 do RISTF).

Com efeito, ao indicar tais circunstâncias como fundamentos dos incidentes de suspensão, a própria lei indica causas de pedir de natureza eminentemente política e extrajurídica, diferenciando-se das causas que geralmente justificam outros meios de impugnação de decisões judiciais e que se revelam como conceitos jurídicos indeterminados, a serem apreciados pelo julgador perante o caso concreto (ARABI, Abhner Youssif Mota. *Mandado de Segurança e Mandado de Injunção*, 2ª Edição. Salvador: Editora Juspodivm, pp. 152/153). Nesse sentido, também aponta a clássica jurisprudência desta Corte, *in verbis*:

“Suspensão de segurança: natureza cautelar e pressuposto de viabilidade do recurso cabível contra a decisão concessiva da ordem. A suspensão de segurança, concedida liminar ou definitivamente, é contracautela que visa à salvaguarda da eficácia pleno do recurso que contra ela se possa manifestar, quando a execução imediata da decisão, posto que provisória, sujeita a riscos graves de lesão interesses públicos privilegiados - a ordem, a saúde, a segurança e a economia pública: sendo medida cautelar, não há regra nem princípio segundo os quais a suspensão da segurança devesse dispensar o pressuposto do fumus boni juris que, no particular, se substantiva na probabilidade de que, mediante o futuro provimento do recurso, venha a prevalecer a resistência oposta pela entidade estatal à pretensão do impetrante. [...]”. (SS 846/DF-AgR, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ de 8/11/1996).

Dada a natureza do instituto, a cognição do Presidente do Tribunal a quem compete a análise do incidente de contracautela deve se limitar à aferição da existência de risco de grave lesão ao interesse público, além de um juízo mínimo de plausibilidade do fundamento jurídico invocado, não cabendo-lhe a manifestação quanto ao mérito propriamente dito do que discutido no processo originário, eis que o mérito deverá ser oportunamente apreciado pelo Tribunal competente na via recursal própria. Nesse sentido é a jurisprudência desta Suprema Corte, ao afirmar que *“a natureza excepcional da contracautela permite tão somente juízo*

STP 705 / AM

mínimo de deliberação sobre a matéria de fundo e análise do risco de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas” (SS 5.049-AgR-ED, rel. Min. Presidente Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe de 16/5/2016). Na mesma linha, é o seguinte precedente:

“Agravo regimental na suspensão de liminar. Decisão na origem em que se determinou a ampliação da distância até a qual veículos particulares podem trafegar em corredores exclusivos de ônibus para acessar vias transversais. Não comprovação de lesão à ordem social e administrativa. Agravo regimental a que se nega provimento. 1. Na estreita via de pedidos de suspensão como o presente, não se procede a uma detida análise do mérito da ação principal, tampouco se permite revolvimento do respectivo quadro fático-probatório, mas apenas a análise dos requisitos elencados pela legislação de regência. 2. É inadmissível, ademais, o uso da suspensão como sucedâneo recursal. 3. Agravo regimental ao qual se nega provimento”. (SL 1.165 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Presidente, Tribunal Pleno, DJe 13/02/2020, grifei).

Anote-se ademais que, além da potencialidade do ato questionado em causar lesão ao interesse público, o conhecimento do incidente de suspensão dos efeitos das decisões provisórias pelo Presidente deste Supremo Tribunal Federal está condicionado à demonstração de que a decisão foi proferida por Tribunal e de que a controvérsia instaurada na ação originária esteja fundada em matéria de natureza constitucional (STA 782 AgR/SP, Relator Min. Dias Toffoli; SS 5112 AgR/SC, Relatora Min. Cármen Lúcia; STA 729-AgR/SC, Relator Min. Ricardo Lewandowski, e STA 152-AgR/PE, Relatora Min. Ellen Gracie). Trata-se de interpretação que deflui, *a contrario sensu*, também da disposição do art. 25, *caput*, da Lei n. 8.038/1990.

In casu, o pedido de suspensão se volta contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que deferiu a tutela antecipada para determinar à União, ao Estado do Amazonas e ao Município de Manaus o fornecimento de refeições diárias necessárias às pessoas migrantes e refugiadas atendidas pelas estruturas da Operação Acolhida em Manaus.

STP 705 / AM

Com efeito, colhe-se da decisão impugnada, *in verbis*:

“13. Da leitura dos dispositivos acima transcritos, vê-se que é dever (obrigação) dos três entes da federação a adoção das medidas necessárias ao acolhimento dessas pessoas (refugiados) em situação de vulnerabilidade, com o estabelecimento de políticas conjuntas para assegurar o mínimo existencial e propiciar a sua integração ao País (alimentação, saúde, habitação, capacitação profissional, dentre outras).

14. Cabe asseverar que tal situação se tornou ainda mais grave com a pandemia do COVID-19, e a atenção aos refugiados é imprescindível não apenas para essas pessoas em particular, mas também para evitar uma maior propagação da pandemia.

15. Importante ainda considerar que, conforme consta da Recomendação nº 1/2020, Id 281114445 do feito de origem, o Ministério da Cidadania repassou, apenas para o Município de Manaus, recursos adicionais do Sistema Único de Assistência Social no valor de R\$12.817.905,00 para o serviço de acolhimento aos refugiados, para aquisição de EPI para os profissionais, de alimentação adicional para os abrigos de pessoas idosas e com deficiência e para o acolhimento dos imigrantes, além de R\$139.050,00 para Gestão Estadual de Assistência Social para os mesmos objetivos.

16. Nesse sentido, muito embora os entes federados tenham informado que as medidas já estão sendo implementadas, o que se depreende é que elas são insuficientes e não atendem a contento às necessidades desses refugiados, o que autoriza, em princípio, a intervenção do Poder Judiciário para instar as autoridades responsáveis a incrementarem tais medidas como forma de atender satisfatoriamente as pessoas necessitadas, mormente em se considerando a situação excepcional da pandemia do COVID-19.

Pelo exposto, ANTECIPO a tutela recursal e DETERMINO aos agravados que adotem as seguintes medidas, conforme requerido pelo Ministério Público Federal:

a.1) À União, ao Estado do Amazonas e ao município de Manaus que atuem para assegurar, inclusive em colaboração com as entidades da sociedade civil, as agências internacionais e os demais

STP 705 / AM

agentes da Operação Acolhida, a continuidade no fornecimento de todas as refeições diárias necessárias a todas as pessoas migrantes e refugiadas que sejam atendidas pelas estruturas da Operação Acolhida em Manaus, em especial no PRA e no ATM, nos seguintes termos:

a.1.1) Garantam que as refeições mencionadas no item “a.1” sejam diversificadas, tenham valor nutricional e quantidade adequados e estejam adaptadas aos hábitos alimentares do público destinatário;

a.1.2) Realizem levantamento, junto às estruturas de acolhimento, sobre a existência de pessoas doentes e/ou com necessidades especiais de alimentação, a fim de que haja o fornecimento de refeições adequadas a este público;

a.2) Ao Estado do Amazonas e ao município de Manaus que atuem para assegurar, inclusive em colaboração, dentre outros, com o poder público federal, as entidades da sociedade civil e as agências internacionais, a continuidade no fornecimento de todas as refeições diárias necessárias a todas as pessoas migrantes e refugiadas que sejam atendidas tanto pelos abrigos do poder público estadual e municipal, quanto por aqueles geridos pela sociedade civil existentes em Manaus, nos seguintes termos:

a.2.1) Garantam que as refeições mencionadas no item “a.2” sejam diversificadas, tenham valor nutricional e quantidade adequados e estejam adaptadas aos hábitos alimentares do público destinatário; a.2.2) Realizem levantamento, junto aos abrigos, sobre a existência de pessoas doentes e/ou com necessidades especiais de alimentação, a fim de que haja o fornecimento de refeições adequadas a este público;

a.3) Em caso de descumprimento das medidas pleiteadas nos itens “a.1” e “a.2”, a cominação de multa diária em valor não inferior a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).”

Haja vista ter sido a decisão impugnada proferida por Tribunal e haja vista a natureza da controvérsia da causa de origem, relativa à distribuição de competências entre os entes federativos, verifico o cabimento em tese do presente incidente perante este Supremo Tribunal Federal.

STP 705 / AM

Nada obstante, não se vislumbra, no caso concreto, a comprovação de potencial lesão de natureza grave ao interesse público a possibilitar a concessão da medida cautelar pleiteada. Com efeito, o Município autor não se desincumbiu do ônus de demonstrar a inviabilidade do impacto financeiro decorrente da decisão que se busca suspender e o potencial risco de lesão à economia pública, mormente em se considerando que a obrigação foi determinada em solidariedade com a União e o Estado do Amazonas, a possibilitar à Municipalidade a busca de soluções interfederativas cooperativas ou mesmo futuro ressarcimento frente a estes entes maiores pelas despesas que tiver frente no cumprimento da decisão.

Saliente-se que a decisão cuja suspensão se requer está em conformidade com a jurisprudência desta Corte, firmada no sentido da aplicação do princípio da solidariedade entre os entes federados com relação às demandas referentes aos serviços públicos prestados a refugiados e/ou estrangeiros migrantes para o território nacional. Nesse sentido, destaca-se o julgamento da ACO 3.121, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, *DJe* de 27/10/2020. Por oportuno, colho o seguinte trecho do voto da eminente Ministra Rosa Weber, *in verbis*:

“Pelo exposto, não obstante todo o louvável trabalho de acolhida humanitária feito diretamente pela União no Estado de Roraima, consideradas a excepcionalidade e a gravidade da migração massiva de pessoas concentradas naquela Unidade da Federação – Estado de orçamento curto –, e o íterim natural entre o primeiro impacto do grande fluxo de pessoas e a sua paulatina absorção pela economia até sua natural inclusão no orçamento, mister reconhecer a necessidade de um aumento da participação financeira direta ao ente-federado como forma de minimizar os gastos com os serviços públicos.

Tal se justifica nos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da solidariedade, e encontra fundamento na Constituição da República desde seu preâmbulo e do conceito de “união indissolúvel”, bem como o disposto no art. 3º, I e III, e, especificamente, no obrigatório auxílio que decorre do federalismo cooperativo e as competências de que trata o art. 23, além dos arts. 30,

STP 705 / AM

144, 196, 205 e seus incisos, todos da Constituição Federal.

Configura-se, assim, um dever constitucional, e não uma faculdade de cooperar.

Todavia, por outro lado, usando do mesmo argumento, contrariamente ao que pretende o autor, não vejo motivos para eximi-lo totalmente do ônus de contribuir com os custos dos serviços, pois a cooperação é via de mão dupla e exige esforços multilaterais. Tal ideia está no âmago do conceito, fosse exclusiva a competência de um dos entes assim estaria disposto na Carta da República.

A ausência de previsão normativa específica quanto ao grau de comprometimento de cada ente federativo no que diz com as matérias de competência comum no âmbito do federalismo cooperativo, especialmente ante a falta da regulamentação de que trata do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, não pode implicar ônus desproporcional, ao Estado de Roraima, de ter de rogar à União ou suplicar seu auxílio.

Tal situação encontra justificativa e espaço interpretativo para ação específica e pontual do Judiciário, necessária a suprir a lacuna e mediar o impasse.

Da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/42), extraem-se, especialmente de seus artigos 4º, 21 e parágrafo único, 23 e 26, § 1º, I, os vetores voltados aos princípios da proporcionalidade e da equidade como parâmetros para balizar uma solução que possa mais aproximar ao Justiça à hipótese.

A solução, considerando tratar-se de litígio em que se conclui ser necessário um aumento do grau de participação contributiva por parte da ré e à luz do exemplo internacional e também da interpretação razoável e proporcional da cláusula da cooperação, é a divisão destes custos adicionais em metade para cada parte, ou seja, apenas 50% (cinquenta por cento) do gasto vindicado pelo autor deve ser arcado pelo Governo Federal, e não todo.” (grifei)

Portanto, sem adentrar ao exame do acerto ou desacerto da decisão de origem quanto à existência de omissão da Municipalidade no fornecimento de alimentos aos refugiados, em razão dos estritos limites

STP 705 / AM

de cognição possíveis no âmbito da suspensão, verifico que a decisão impugnada não deixou de aplicar o entendimento desta Suprema Corte firmado no julgamento em referência. Esta circunstância e a não demonstração da existência de grave lesão à ordem pública a justificar a suspensão da decisão impugnada obstam o deferimento da medida de contracautela ora postulada.

Ex positis, **INDEFIRO O PEDIDO DE SUSPENSÃO** formulado e **nego seguimento** ao presente incidente, com fundamento no artigo 13, XIX, do RISTF, combinado com o art. 297 do RISTF e com o art. 4º, *caput*, da Lei 8.437/1992.

Publique-se. Int..

Brasília, 17 de dezembro de 2020.

Ministro **LUIZ FUX**

Presidente

Documento assinado digitalmente