

PROCESSO Nº: 0809887-27.2020.4.05.8300 - AÇÃO
POPULAR
AUTOR: EDSON VICTOR EUGENIO DE HOLANDA
ADVOGADO: Andre Felipe Araujo Cox Dos Santos
RÉU: UNIÃO FEDERAL - UNIÃO. e outros
2ª VARA FEDERAL - PE (JUIZ FEDERAL SUBSTITUTO)

Sentença tipo C

Ementa:- AÇÃO POPULAR. PEDIDO DE SUSPENSÃO, LIMINAR.
MEDIDA **PROVISÓRIA Nº 971/2020.**
INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA.
EFEITO *ERGA OMNES* DA DECISÃO DE
(EVENTUAL) PROCEDÊNCIA DO
PEDIDO.

- A Suprema Corte do Brasil já decidiu que não cabe Ação Popular para suspensão de ato legislativo de competência do Chefe do Poder Executivo Federal e posterior reconhecimento de sua invalidade e da invalidade dos atos dele decorrentes.
- Nos seus Julgados, essa Suprema Corte tem deixado bem claro que esse tipo de pretensão só pode ser veiculada em Ação Direta de Inconstitucionalidade, cujo julgamento é de sua exclusiva competência.

- Acolhida a preliminar arguida pela União de impropriedade do meio processual escolhido.
- Extinção do processo, sem resolução do mérito.

Vistos, etc.

1- Relatório

EDSON VICTOR EUGENIO DE HOLANDA, qualificado na Petição Inicial, ajuizou, em 02/06/2020, esta Ação Popular em face da **UNIÃO FEDERAL - UNIÃO**, em razão de ato, emanado do Exm^o Sr. Presidente da República, JAIR MESSIAS BOLSONARO, no caso, a Medida Provisória n^o 971, de 27 de maio de 2020. Alegou, em síntese, que: as ilegalidades(sic) que maculam a Medida Provisória n. 971 estão centradas em dois pontos, o aspecto formal, pois não se verifica os requisitos da relevância e urgência, e, quanto ao aspecto material, em face da violação à alteração da Lei de Responsabilidade Fiscal, decorrente da recém editada LEI COMPLEMENTAR N^o 173

DE 27 DE MAIO DE 2020, que "Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19); que o uso de medidas provisórias, conforme expressa determinação constitucional, seria restrito para casos de relevância e urgência, conforme determina o art. 62 da Constituição Federal; a Medida Provisória n. 971 violaria o requisito constitucional, expresse e formal, de urgência, tratando de modo indevido tema que exige debate aprofundado e cauteloso, em especial pelo impacto à economia pública previstos de R\$ 505 milhões de reais somente para o ano de 2020, cujo impacto seria consumado no ano de 2021 nos mesmos valores ou em cifras superiores. Quanto ao aspecto material, defendeu que: o auxílio financeiro aos Estados e Municípios fora sancionado no dia 27/05/2020, pelo Exmo. Presidente da República, cujo teor determinou, dentre outros comandos, o congelamento da remuneração de todos os servidores

públicos do país, inclusive membros do Poder Judiciário; entretanto, um dia antes, em 26/05/2020, o Exmo. Presidente da República editara a MEDIDA PROVISÓRIA Nº 971, DE 26 DE MAIO DE 2020, determinando aumento da remuneração dos militares dos Estados de Roraima, Rondônia, Amapá e do Distrito Federal, inclusive com produção de efeitos financeiros retroativos a 1º de janeiro de 2020; a MP 971 preveria um aumento na Vantagem Pecuniária Especial em 25%, cujos efeitos financeiros no ano de 2020 seriam da ordem de R\$ 505.000.000,00 (quinhentos e cinco milhões de reais); que se revelaria estranho que todos os servidores públicos e demais servidores militares pagassem a conta da crise - sem mencionar as empresas e empregados do regime CLT - enquanto os militares do reduto eleitoral do Presidente do Senado, Estado do Amapá, são agraciados com medida que quebraria o princípio da

igualdade e violaria, frontalmente, o artigo art. 8º, da LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal, com alterações da LC n. 171/2020; a igualdade revelada no sentido de que todos os servidores devem se submeter à norma de que é vedado aumento de remuneração, não admitindo a utilização de artifícios para beneficiar categorias ou redutos de apoio eleitoral; assim, a MP 971 criaria uma exceção indevida, que violaria o princípio da igualdade e que não disporia de qualquer respaldo legal(sic); todos os Estados da Federação teriam recebido auxílio financeiro para custear o momento de crise fiscal, inclusive pagamento de toda folha de servidores, civis e militares; contudo, o Distrito Federal e os Estados do Amapá, Roraima e Rondônia, além do referido auxílio, receberiam aumento indevido da despesas de folha com policiais militares, policiais civis e corpo de bombeiro; em detrimento de todo o quadro de servidores públicos federais, o Presidente da República

estaria privilegiando uma única categoria, que notoriamente seria seu reduto eleitoral; essa tática de vantagens concentradas e recursos dispersos precisaria ser repelida com urgência, em especial quando se adicionaria um outro elemento, o Orçamento de Guerra aprovado pelo Congresso Nacional - Emenda Constitucional n. 106/2020; o aumento da remuneração objeto da MP n. 971 refletiria nas despesas correntes do ano de 2020 e 2021, eleitos pela LC 173/2020 como períodos fiscais que devem ser guiados pela austeridade fiscal; assim, permitir o uso desse instrumento excepcional para manter a remuneração dos servidores públicos tornar-se-ia aceitável por envolver a própria sobrevivência do núcleo familiar, entretanto, em contrapartida permitir o aumento em 25% da remuneração dos militares do Distrito Federal e dos Estados do Amapá, Roraima e Rondônia, todos

custeados com os recursos federais, seria conceder privilégios que serão custeados por toda população; desse modo, demonstrada a manifesta ilegalidade(sic) da MP 971/2020, que afrontaria diretamente o art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, com as modificações introduzidas pela Lei Complementar 173/2020, tornar-se-ia premente que este Juízo suspendesse sua tramitação. Discorreu sobre a presença dos fundamentos para a concessão liminar do pedido de tutela de urgência provisória antecipada, e requereu: "*Concessão de Medida Liminar inaudita altera parte determinando que o Governo Federal, por meio do Ministério da Economia, se abstenha de iniciar quaisquer procedimentos de pagamento do AUMENTO DE REMUNERAÇÃO da Polícia Militar, do Corpo de Bombeiros Militar e da Polícia Civil do Distrito Federal e da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar dos Estados do Amapá, Rondônia e Roraima,*

pois todos custeados com recursos federais do Tesouro Nacional, reconhecendo-se a ilegalidade da Medida Provisória 971 por violar o art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 173/2020), e, de modo incidental, a sua inconstitucionalidade por violar a EC 106/2020 no art. 3º" e, no mérito, "a procedência da presente Ação Popular para, por sentença, ser declarado definitivo o provimento concedido em sede de liminar". Atribuiu valor à causa. Juntou instrumento de procuração e documentos.

Despacho no qual foi determinada a citação da União e a sua intimação para que se manifestasse, no prazo de três dias, acerca do pedido de tutela provisória de urgência (Id. 4058300.14652921).

A UNIÃO apresentou manifestação sobre o pedido de tutela de urgência. **Preliminarmente**, suscitou a inadequação da via eleita, por usurpação de competência do Supremo Tribunal Federal, por ter o Autor usado a presente ação popular como

sucedâneo de ação de controle concentrado de constitucionalidade. **No Mérito**, asseverou o não cabimento de medida liminar no presente caso por afrontar o art. 1059 do CPC e o §1º do art. 1º da Lei 8.437/1992 e defendeu a constitucionalidade formal e material da medida provisória questionada, requerendo, ao final, a extinção do feito por inadequação da via eleito ou o indeferimento do pedido de tutela de urgência (Id. 4058300.14788050).

O Autor Popular apresentou resposta à manifestação da União, rebatendo os termos da peça defensiva e reiterando o pedido de concessão do pleito liminar (Id. 4058300.14827059).

2- Fundamentação

2.1 - Inicialmente, reconheço a legitimidade ativa do Autor-Popular, EDSON VICTOR EUGENIO DE HOLANDA, para ingressar com a presente Ação Popular, pois apresentou

seu título eleitoral (Id. 4058300.14648954), que lhe assegura o *status* de cidadão.

2.2 - Preliminar - inadequação da via processual eleita

Analisa-se, inicialmente, a inadequação da via processual eleita, arguida pela União, porque, acaso acolhida tal preliminar, haverá a extinção do processo sem resolução do mérito e, conseqüentemente, restará prejudicada a análise do pedido de tutela provisória de urgência antecipada formulado na Petição Inicial.

2.2.1 - Alega-se na petição inicial que esta ação popular seria em razão de "*ato do Presidente da República, EXCELENTÍSSIMO SENHOR JAIR MESSIAS BOLSONARO*", no caso, a Medida Provisória nº 971, de 27 de maio de 2020.

2.2.2 - Alega ainda o Autor desta Ação Popular, que a Medida Provisória nº 971/2020 violaria dispositivos da Constituição da República/88, e por isso requer, a título de tutela provisória de

urgência antecipada, a suspensão da eficácia da citada medida provisória, com a consequente sustação de seus efeitos, especialmente eventuais aumentos de remuneração nela propostos, requerendo a confirmação do pleito liminar no julgamento do mérito.

Com efeito, o Autor-Popular sustenta que a Medida Provisória nº 971/2020 instituiu no ordenamento jurídico ato de efeitos concretos, dentre os quais o pagamento, pelo Ministério da Economia, de reajustes em importe superior a R\$ 519 milhões de reais em benefício de um grupo exclusivo de servidores.

Ademais, suscita temas constitucionais em tese, dentre os quais, que a Medida Provisória nº 971/2020: teria violado os requisitos da relevância e urgência das Medidas Provisórias, previstos no art. 62 da Constituição da República/88; estaria burlando dispositivos previstos na emenda constitucional 106/2020 e no ADCT,

havendo vedação legal e constitucional a sua existência.

2.3 - O Supremo Tribunal Federal já teve oportunidade de decidir que pouco importa a alegada falta de generalidade e abstração da lei ou ato normativo, pois basta que seja suscitado um tema constitucional em tese para que a ação cabível seja a Ação Direta de Inconstitucionalidade e não a Ação Popular.

É o caso deste feito.

Eis a ementa de um dos precedentes da Suprema Corte:

"Ementa: RECLAMAÇÃO. AÇÃO POPULAR CUJO PEDIDO PRINCIPAL CONSISTE NA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE DISPOSITIVOS LEGAIS. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO STF.

1. O controle de constitucionalidade de leis ou atos normativos federais por via principal é de competência originária do STF (art. 102, I, a, da Constituição).

2. Cabe ação direta de inconstitucionalidade ainda que se trate de lei de efeitos concretos (precedente: ADI 4.048-MC, Rel. Min. Gilmar Mendes).

3. Usurpa a competência do STF o trâmite de ação popular em primeiro grau cujo pedido principal equivale à declaração de inconstitucionalidade dos arts. 35 a 50 e 56 a 68 da MP nº 2.048-28/2000.

4. Pedido procedente."[1].

No presente caso, não há dúvida de que o pretendido reconhecimento da inconstitucionalidade da MP nº 971/2020, figura como **pedido de proa**, sendo os demais meras consequências. Não constitui, simplesmente, sua **causa de pedir**, consoante sustentado na Petição Inicial, pois o Autor almeja afastar a aplicação da Medida Provisória nº 971/2020 do ordenamento jurídico e, conseqüentemente, tornar sem efeito os atos dela decorrentes.

Pois bem, almejando o Autor-Popular, como pretensão mor, afastar a MP nº 971/2020 do ordenamento jurídico, com alegação, também, de que seria inconstitucional, tal pretensão não pode ser veiculada em Ação Popular, mas apenas e tão somente em Ação Direta de Inconstitucionalidade, por pessoa constitucionalmente autorizada.

Como se sabe, a Ação Popular é própria para invalidação de atos concretos que

tenham lesado o patrimônio público (Lei nº 4717/65, art. 1º).

Mas a Ação Popular não pode ter por pretensão que um simples Juiz de Primeiro Grau reconheça a inconstitucionalidade de um ato legislativo, que se origina da Autoridade Maior do País, o Exmº Sr. Presidente da República, e que suspenda a vigência desse ato legislativo, e, finalmente, o anule, assim como todos os atos dele decorrentes.

Apenas o Supremo Tribunal Federal tem competência para tomar esse tipo de decisão.

Com efeito, a Constituição da República/88 atribui ao Supremo Tribunal Federal a competência para a análise abstrata da inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal, a saber:

"Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal;".

Com efeito, os juízes de primeiro grau e de outros Tribunais, diante de um caso concreto, podem realizar o controle de constitucionalidade de leis de modo incidental (controle difuso), mesmo em ações que produzam efeitos *erga omnes*, como nas ações populares (art. 18^[2] da Lei nº 4.717/65).

Mas o controle da lei em tese fica sob a exclusiva competência do Supremo Tribunal Federal.

No presente caso, a eficácia *erga omnes* da sentença, a ser proferida, acaso reconhecida a inconstitucionalidade da

indigitada Medida Provisória nº 971/2020, teria efeitos equivalentes ao julgamento de procedência de pedido formulado em uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, o que não encontra amparo na referida Constituição da República.

Em situação semelhante, já decidiu a Suprema Corte do Brasil, recentemente, ao julgar as Reclamações (RCLs) 29.477 e 29478, que resultou na **cassação da liminar proferida em Ação Popular pelo juízo da 6ª Vara Federal/PE**, pela qual o respectivo Juiz Federal impedia a privatização da ELETROBRAS, sob argumento primeiro de que a Medida Provisória que autorizava essa prática era inconstitucional, tendo suspenso os efeitos de tal ato legislativo. Pois bem, na sua r. decisão, a Suprema Corte cassou a decisão do referido Juiz Federal de primeiro grau e determinou a extinção da respectiva Ação Popular, ao fundamento de que a decisão de declarar a inconstitucionalidade do ato normativo em

face da Constituição Federal, e retirá-lo do ordenamento jurídico com efeitos *erga omnes*, emanada de um simples Juiz Federal de primeiro grau, usurpava a competência da Suprema Corte, sendo, por isso, nula, írrita, sem nenhum valor.

Da Decisão exarada nos precedentes citados, destaco o seguinte trecho:

"Não importa, dessa forma, se o pedido de declaração de inconstitucionalidade consta como principal ou, disfarçadamente, *incidenter tantum* [incidentalmente], pois o objeto principal da referida ação popular pretende retirar do ordenamento jurídico o ato impugnado com efeitos *erga omnes*, sendo, inclusive, idêntico ao objeto de questionamento na ADI 5884, recentemente, ajuizada nesta Corte" [\[3\]](#).

É o caso, portanto, de reconhecer a inadequação da via processual eleita e da falta de interesse processual de agir do Autor, conforme alegado pela UNIÃO na sua

petição de manifestação a respeito do pedido para acolhimento liminar do pleito de suspensão, por inconstitucionalidade, do mencionado ato legislativo do Chefe do Poder Executivo.

3 - Dispositivo

Posto ISSO, acolho as preliminares de inadequação da via processual escolhida e da ausência de interesse processual de agir do Autor, arguidas pela UNIÃO na sua manifestação acima consignada e extingo o processo, sem resolução do mérito (CPC, art. 485, IV e VI e respectivo §3º).

Sem custas processuais e sem honorários advocatícios, por não se constatar a presença de má-fé do Autor no ajuizamento desta ação popular (CR/88, art. 5º, LXXIII).

Sentença sujeita ao duplo grau de jurisdição (Lei nº 4.717/65, art. 19).

Abra-se vista ao Ministério Público Federal - MPF

R.I.

Recife, 18.06.2020.

Francisco Alves dos Santos Júnior

Juiz Federal, 2a Vara-PE

(smbs)

[1] BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Reclamação nº 1731, Relator Ministro Luís Roberto Barroso, julgado em 27/02/2014, publicado em DJE-043, Divulgado em 28/02/2014, Public. 05/03/2014.

Disponível em:
<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=203807425&ext=.pdf>
f. Acesso em: 15/06/2020.

[2] Lei da Ação Popular, Lei nº 4.717/65:

"Art. 18. A sentença terá eficácia de coisa julgada oponível "erga omnes", exceto no caso de haver sido a ação julgada improcedente por deficiência de prova; neste caso, qualquer cidadão poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova."

[3] BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Disponível em:
<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=368549>.
Acesso em: 15/06/2020.