

## SUSPENSÃO DE TUTELA ANTECIPADA 800 RIO GRANDE DO SUL

**REGISTRADO** : MINISTRO PRESIDENTE  
**REQTE.(S)** : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO  
**PROC.(A/S)(ES)** : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL  
**REQDO.(A/S)** : TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIAO  
**ADV.(A/S)** : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS  
**INTDO.(A/S)** : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

### **Decisão:**

Vistos.

Cuida-se de suspensão de tutela antecipada ajuizada pela Defensoria Pública da União contra decisão proferida por Desembargador do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, nos autos da ação civil pública nº 5000956-46.2015.4.04.7116, movida pelo Ministério Público Federal.

Narrou o requerente que, na origem, fora ajuizada ação contra a União, cujo pedido era de que a o ora requerente promovesse atendimento à população da Subseção Judiciária de Cruz Alta/RS.

Informou que a tutela antecipada foi deferida naqueles autos, tendo a decisão judicial estabelecido, ainda, multa diária de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) pelo descumprimento. Interposto agravo de instrumento, o Tribunal manteve o mérito da decisão, limitando-se tão somente a reduzir o valor da multa.

Prosseguiu informando que fora então ajuizado pedido de suspensão perante o TRF da 4ª Região, que não conheceu do recurso.

Por tais motivos, buscou novamente a concessão da medida de contracautela, agora perante esta Suprema Corte, aduzindo que a decisão atacada afronta sua autonomia, na medida em que se substitui *ao Defensor Público-Geral Federal na opção de interiorização da instituição, em detrimento de outras localidades que, em razão de situações peculiares, exigem urgente atividade dos Defensores Públicos Federais.*

Afirmou, nessa linha, que a Defensoria Pública da União possui mais de 700 cargos vagos de defensor público. Assim, o cumprimento da liminar não vai resultar na ampliação de atendimento à população, mas

## STA 800 / RS

de fato no prejuízo ou eventual restrição de serviço a uma localidade já atendida para acolher aquela que é objeto da ação judicial.

Argumentou, dessa forma, que o interesse público e a ordem administrativa são atingidos pela decisão atacada, pois a interiorização do referido órgão está sendo implantada conforme um plano que prevê uma ordem de prioridade de instalação, tomando por base fatores como demanda populacional, índice de desenvolvimento humano e número de órgãos jurisdicionais (varas federais, juizados, etc.). Em alguns casos, essa alocação dos defensores atenta para peculiaridades regionais, como regiões de fronteira com grande número de demandas criminais, locais com comunidades indígenas ou quilombolas.

Alegou, ainda, que liminares como a ora combatida vêm se repetindo nos últimos cinco anos – já foram contabilizadas 58 (cinquenta e oito) ações com o mesmo objetivo – o que prejudica a atuação da Defensoria Pública da União, que já encontra dificuldades para substituir defensores em gozo de férias, licenças, e outros afastamentos, e ainda se vê obrigada a designar extraordinariamente membros da instituição para cumprir as determinações judiciais.

Aduziu, nesse sentido, que, embora louvável a iniciativa do Ministério Público Federal de tentar compelir a União a prestar assistência jurídica à população carente, o escasso orçamento da DPU e o número limitado de cargos providos impossibilitam a execução material dessa tarefa.

Instada a se manifestar, a Procuradoria-Geral da República opinou pelo indeferimento do pedido (e-doc nº 9).

À luz de tais fatos, em 5/8/15, o então Presidente, Ministro **Ricardo Lewandowski**, proferiu decisão deferindo medida cautelar, para sustar os efeitos da decisão originária (e-doc nº 10).

Ato contínuo, fora interposto agravo regimental pela Procuradoria-Geral da República (e-doc nº 14).

Em suas razões sustentou não ter se procedido com rigor na verificação dos pressupostos da medida de contracautela, além de se ter promovido um exame de caso a partir de premissa equivocada, qual seja,

## STA 800 / RS

a consideração de que houve, no caso, imposição de lotação de um defensor público federal na Subseção Judiciária de Cruz Alta, o que não estaria em consonância com a moldura fática da decisão de origem.

Defendeu a inexistência de delineamento correto do objeto do pedido de contracautela, argumentando que, segundo compreende, não teria havido na decisão impugnada imposição de implantação de núcleo de defensoria ou de lotação de defensores federais. Há determinação de prestação de assistência, seja diretamente pela Defensoria Pública da União, seja pela celebração de convênio com a Defensoria Pública Estadual.

Aduziu não haver lesão aos valores protegidos pela Lei nº 8.437/92, uma vez que, no caso, haveria descaso da União para com o inafastável dever de dar efetividade a mandamento constitucional, qual seja, a prestação de assistência jurídica gratuita na Subseção Judiciária de Cruz Alta/RS

Sustentou a impossibilidade de a demanda causar efeito multiplicador, aduzindo, no ponto, que o ajuizamento de demandas com objeto semelhante é consequência direta da omissão reiterada e injustificada da União no cumprimento de seu dever.

Requeru, assim, a reconsideração da decisão agravada ou a submissão do presente recurso ao colegiado e o seu provimento.

Foram ainda postulados nos autos diversos pedidos de extensão dos efeitos da contracautela, pela Defensoria Pública da União (e-docs nºs 19, 43, 46, 97), Defensoria Pública do Estado do Ceará (e-docs nºs 73 e 108), Defensoria Pública do Estado do Pará (e-doc nº 211), União (e-doc nº 228), Defensoria Pública do Rio Grande do Norte (e-doc nº 234), Defensoria Pública do Mato Grosso (e-docs nºs 318 e 347) e Defensoria Pública do Estado do Piauí (e-doc nº 386).

Referidos pedidos tiveram seus pleitos acatados em parte por esta Presidência, para que fossem estendidos os efeitos da medida de contracautela originariamente concedida à Defensoria Pública da União, aos demais processos (e-doc nº 10).

Uma vez deferidos os pedidos de extensão, manifestaram-se nos

## STA 800 / RS

autos o Ministério Público Federal (e-docs nºs 36, 66, 167, 172, 226, 304, 318 e 384) e o Ministério Público do Estado do Ceará (e-doc nº 183) interpondo, tempestivamente, agravos regimentais.

Seguiram-se manifestações de contrarrazões aos referidos agravos, por parte da Defensoria Pública da União (e-docs nºs 70, 179, 318), da Defensoria Pública Geral da União e do Estado do Ceará (e-doc nº 191) e a União (e-doc nº 315).

É o relatório.

Decido:

A possibilidade de suspensão, pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, de execução de decisões concessivas de segurança, de liminar e de antecipação dos efeitos de tutela contra o Poder Público somente se admite quando presentes, simultaneamente, os seguintes requisitos: a) as decisões a serem suspensas sejam proferidas em única ou última instância pelos tribunais locais ou federais; b) tenham potencialidade para causar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas; c) a controvérsia tenha índole constitucional (STA nº 729-AgR/SC, Rel. Min. **Ricardo Lewandowski**, Tribunal Pleno, DJe de 23/6/15; STA nº 152-AgR/PE, Rel.<sup>a</sup> Min.<sup>a</sup> **Ellen Gracie**, Tribunal Pleno, DJe de 11/4/08 e SL nº 32-AgR/PE, Rel. Min. **Maurício Corrêa**, Tribunal Peno, DJe de 30/4/04).

Os requisitos encontram-se expressos no Regimento Interno desta Corte, em harmonia com as previsões legais atinentes à matéria. Vide o art. 297, caput, do RISTF:

Art. 297. Pode o Presidente, a requerimento do Procurador-Geral, ou da pessoa jurídica de direito público interessada, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública, suspender, em despacho fundamentado, a execução de liminar, ou da decisão concessiva de mandado de segurança, proferida em única ou última instância, pelos tribunais locais ou federais.

O pedido de suspensão de segurança não objetiva a reforma ou

anulação da decisão impugnada, não sendo, portanto, instrumento idôneo para reapreciação judicial. O requerente deve pretender tão somente suspender a eficácia da decisão contrária ao Poder Público, comprovando, de plano, que o cumprimento imediato da decisão importará grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas.

Postas essas premissas, preliminarmente reafirmo a legitimidade *ad causam* da requerente para postular a presente medida, uma vez que, conforme sólida jurisprudência desta Suprema Corte, tem-se na Defensoria Pública da União, órgão dotado de autonomia funcional e administrativa, possuidor de personalidade judiciária, o que lhe confere a possibilidade de atuar em defesa das funções institucionais e prerrogativas de seus órgãos.

Nesse sentido, bem destacou o ilustre Ministro **Ricardo Lewandowski**, na decisão em que concedeu a cautelar nestes autos:

*Com efeito, a jurisprudência sedimentada do Supremo Tribunal Federal pacificou entendimento de que certos órgãos materialmente despersonalizados, de estatura constitucional, possuem personalidade judiciária (capacidade para ser parte) ou mesmo, como no caso, capacidade processual (para estar em juízo). Nesse sentido, tal legitimidade existe quando o órgão despersonalizado, por não dispor de meios extrajudiciais eficazes para garantir seus direitos-função contra outra instância de Poder do Estado, necessita da tutela jurisdicional (RE 595.176-AgR/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa).*

No caso em exame, a DPU busca nesta ação a defesa de sua competência privativa para decidir onde deve lotar os defensores públicos federais. Assim, entendo que possui capacidade para ser parte nesta ação (personalidade judiciária)

Superado tal ponto, tem-se que a discussão travada nos autos originários envolve tema sensível, relacionado às atribuições constitucionais da Defensoria Pública da União, qual seja, a autonomia para decidir onde deve lotar os defensores públicos federais, nos termos do art. 134 da Constituição Federal, o que instaura, de maneira incontestada,

## STA 800 / RS

a competência desta Suprema Corte para a apreciação do pedido de contracautela.

Segundo consta dos autos, a decisão cujos efeitos se buscam sustar determinou que a União promova *atendimento pela Defensoria Pública da União à população da Subseção Judiciária de Cruz Alta/RS, diretamente ou mediante convênio, atuando nos feitos cíveis e criminais e realizando atendimentos ao público com frequência no mínimo semanal, com início das atividades no prazo de 90 (noventa) dias* (e-doc nº 7).

Justamente nesse ponto, aduziu o requerente a necessidade de concessão da medida de contracautela, uma vez que a decisão, ao interferir diretamente na autonomia e organização da Defensoria Pública da União, estaria a acarretar graves riscos à ordem e à economia públicas, essa última, especialmente quando se considera a dificuldade que o órgão já enfrenta ao buscar promover sua interiorização e deslocar servidores por conta de diversas outras decisões, de igual teor.

Quanto à questão, em que pese a argumentação desenvolvida pelo Ministério Público Federal, tenho por irretocável o entendimento externado pelo eminente Ministro **Ricardo Lewandowski** quando da concessão da medida cautelar (e-doc nº 10).

Nesse sentido, consigno que a decisão de origem, de fato, ao interferir com a autonomia da Defensoria Pública da União, de forma alheia ao contexto institucional do órgão de assistência jurídica oficial, constitucionalmente fixado, acabou por caracterizar uma interferência abusiva e inconstitucional.

Desse modo além de ser dotada de potencial lesivo à ordem pública, constitui ainda risco à economia do órgão e da União, na medida em que determina claramente sua efetiva interiorização, o que, diante da atual limitação orçamentária e de recursos humanos, apenas se poderia promover em detrimento de outras atividades essenciais já desenvolvidas.

Destaco, ainda, não se tratar de matéria nova no âmbito desta Suprema Corte, citando-se, para exemplificar, a ementa do seguinte precedente:

Agravos regimentais na suspensão de liminar. Decisão que suspendeu a implantação de núcleo da Defensoria Pública na Subseção Judiciária de Cachoeiro de Itapemirim/ES, com lotação de pelo menos um defensor público federal. Agravo parcialmente provido, tão somente para afastar a aplicação da multa imposta. 1. A Defensoria Pública tem a garantia de estar em juízo para defesa de suas prerrogativas e funções institucionais, não se mostrando necessário, nessa hipótese, que sua representação judicial fique a cargo da Advocacia-Geral da União. 2. A imposição de multa diária pode gerar maior prejuízo à coletividade, afetando sensivelmente a economia pública. 3. A lotação de Defensor Público em determinada unidade faz parte da estruturação administrativa do órgão, não cabendo ao Poder Judiciário interferir em suas questões internas. 4. Houve nítida interferência na atribuição exclusiva da DPU para proceder à lotação de seus defensores, em violação do comando do art. 134, §1º, da Constituição Federal. 5. Agravo regimental parcialmente provido, tão somente para afastar a aplicação da multa cominada (SL nº 866 AgR/ES, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe de 2/10/19).

No mesmo sentido, destaco, por oportuno, o voto do eminente Ministro **Gilmar Mendes**, Relator nos autos da STA nº 183/RS:

Em suspensão de liminar, não é cabível discutir o mérito da ação de origem. A questão relativa à lotação de Defensor Público da União em Rio Grande/RS e da consequente estruturação administrativa é assunto que será examinado nas instâncias ordinárias e, eventualmente, em instâncias superiores.

A decisão ora agravada apenas determinou a suspensão dos efeitos da antecipação de tutela até o trânsito em julgado da ação principal, haja vista que sua imediata execução acarretaria grave lesão à ordem pública, considerada em termos de ordem administrativa. Transcrevo parte dos fundamentos da decisão:

“Verifico, ainda, que a decisão impugnada determinou que a requerente providenciasse, no prazo de sessenta dias, a implantação de um Núcleo da Defensoria Pública da União na cidade de Rio Grande, motivo pelo qual entendo que se encontra devidamente demonstrada a ocorrência de grave lesão à ordem pública, considerada em termos de ordem jurídico-constitucional, porquanto a execução da sentença ora impugnada repercutirá na programação orçamentária federal, ao gerar impacto nas finanças públicas. Ademais, para a execução da sentença em tela, será necessário o remanejamento de verbas públicas, o que certamente causará problemas de alocação de recursos públicos.

No presente caso, poderá, ainda, haver o denominado ‘efeito multiplicador’ (SS 1.836-AgR/RJ, rel. Min. Carlos Velloso, Plenário unânime, DJ 11.10.2001), tendo em vista a existência de outras subseções judiciárias potencialmente idênticas àquela de Rio Grande/RS.”

Não tendo o agravante demonstrado o desacerto da decisão impugnada, nego provimento ao recurso (Tribunal Pleno, DJe de 21/5/10).

Não se pode, assim, deixar de considerar que a jurisprudência desta Suprema Corte tem firme entendimento no sentido de não ser cabível ao Poder Judiciário interferir em questões internas de órgão público, principalmente em casos como o presente, em que, além de ilegal, representa uma violação à expressa previsão constitucional, nos termos de seu art. 134, § 1º.

Inegável, ainda, concluir-se que a decisão objeto do presente pedido apresenta grave risco de efeito multiplicador, o qual, por si só, já constituiria fundamento suficiente a revelar a grave repercussão sobre a ordem público-administrativa e à economia pública, a justificar o deferimento da suspensão pleiteada (cf. SS nº 1.836-AgR/RJ, Rel. Min. **Carlos Velloso**, Tribunal Pleno, DJe de 11/10/01).

Uma simples análise dos autos demonstra a sensibilidade e repercussão do tema aqui tratado, evidenciado nos mais de 14 (quatorze)

## STA 800 / RS

pedidos de extensão dos efeitos da cautelar dantes deferida, postulados tanto pela Defensoria Pública da União, quanto por diversas Defensorias Públicas estaduais.

Destaque-se, ainda, o expressivo número de 58 (cinquenta e oito) outras ações contabilizadas com o mesmo objetivo do processo em exame (e-doc nº 2, fls. 14 e 15).

Ações essas que, conforme demonstrou o requerente, pretendem em sua maioria a abertura de novas unidade ou a atuação à distância com deslocamento permanente de defensores para realização de audiências, o que corrobora, de maneira incontestada, a demonstração, não somente do efeito multiplicador, mas também de um prejuízo significativo à ordem e à economia públicas.

Deve-se, ainda, salientar que decisões contrárias à pacífica e cristalizada jurisprudência desta Suprema Corte sobre o tema, dada a possibilidade concreta de futura reforma, têm o inegável condão de trazer danos irreparáveis à administração e aos cofres públicos.

Em hipóteses que tais, também já reconheceu o Plenário desta Corte, que a simples possibilidade do chamado efeito multiplicador, consubstanciado na existência de inúmeros processos semelhantes àqueles descritos na fundamentação do pedido, constitui-se em circunstância apta a ensejar a concessão da contracautela, como se observa dos julgados colacionados a seguir, na parte em que interessam:

“(...) Impõe-se a suspensão das decisões como forma de evitar o efeito multiplicador, que se consubstancia no aforamento, nos diversos tribunais, de processos visando ao mesmo escopo. Precedentes (...)” (STA nº 787-AgR, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Ricardo Lewandowski**, DJe de 21/9/16).

“1. SUSPENSÃO DE TUTELA ANTECIPADA. Efeito Multiplicador. Lesão à economia pública. Ocorrência. Pedido deferido. Agravo regimental improvido. Precedente. O chamado efeito multiplicador, que provoca lesão à economia pública, é fundamento suficiente para deferimento de pedido

de suspensão (...)” (STA nº 536-AgR, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Cezar Peluso**, DJe de 25/10/11).

Por fim, tenho por relevante a análise dos demais pedidos de extensão postulados nos autos, cujos méritos ainda não foram apreciados por esta Presidência (e-docs nºs 320, 333, 386 e 408)

Passo, inicialmente, à análise de pedido de extensão deduzido pela União (e-docs nºs 320 e 333).

Referido pedido fora postulado com o objetivo de se obter a extensão dos efeitos da presente contracautela, para sustar os efeitos de decisão prolatada pela 6ª Vara Federal de Sergipe – Subseção de Itabaiana, nos autos nº 0800176-45.2018.4.05.8501, bem como decisão proferida pela 1ª Vara Federal de Corumbá/MS, na ação civil pública nº 0000308-90.2013.4.03.6004.

Conforme se verifica da análise dos documentos juntados aos autos, em ambos os casos foram deferidas medidas judiciais que invadem atribuição exclusiva da Defensoria Pública da União, posto que determinaram expressamente que a instituição designasse defensor público e pessoal de apoio em prazo determinado para que prestassem atendimento à população dos municípios em questão (e-doc nº 320, fl. 10)

Verifica-se, portanto, em uma análise perfunctória daqueles autos, que as determinações contidas nos provimentos jurisdicionais que ora se buscam suspender, violam diretamente comando constitucional que atribuiu à Defensoria Pública autonomia administrativa e financeira, o que gera, na esteira do entendimento já desenvolvido na presente decisão, risco de lesão à ordem e à economia públicas, a ensejar a extensão da presente medida, conforme postulado.

No mesmo sentido, o pedido de extensão pela Defensoria Pública do Estado do Piauí (e-doc nº 386).

Em 29/11/19, foi por essa requerida, nos termos do § 8º do art. 4º da Lei n. 8.437/92, a extensão da medida liminar aqui deferida, para sustar os efeitos de cautelares deferidas em Ações Cíveis Públicas em curso na Justiça Estadual do Piauí (processos nºs 0000069-86.2015.8.18.0080/Agravo de Instrumento nº 2015.0001.004926-0, Comarca de Anísio de Abreu – PI;

## STA 800 / RS

0000316-29.2014.8.18.0104, Comarca de Monsenhor Gil – PI; e 0000031-23.2013.8.18.0055, Comarca de Itainópolis – PI).

Com efeito, uma vez analisados os documentos trazidos pela requerente, tem-se por evidente tratarem-se de decisões liminares com objetos idênticos ao examinado no âmbito da presente contracautela.

Em ambos os casos apresentados pela DPPI, o juízo originário, acatando pedido postulado pelo Ministério Público local, determinou que a Instituição providenciasse, em prazo máximo determinado, defensor público para exercer suas atividades em comarcas do estado, sob pena de multa diária (e-doc nº 386, fls. 4 e 5).

De igual teor tem-se, ainda, pedido postulado pela Defensoria Pública do Estado da Paraíba (e-doc nº 408), em cuja petição postulou-se a extensão dos efeitos da presente contracautela para que alcance decisão proferida nos autos da Ação Civil Pública n.º 0800536-35.2020.8.15.0211, em trâmite na 2ª Vara da Comarca de Itaporanga/PB.

No referido processo, foi deferida tutela antecipada para

DETERMINAR ao Defensor Público Geral que proceda à designação de Defensor Público para atuar nesta Comarca (3 varas) de forma permanente, independente do pagamento de diárias, no prazo de 05 (cinco) dias, sob pena de, não atendida a determinação judicial, aplicação de multa pessoal ao Defensor Público Geral, à base de R\$ 1.000,00 (mil reais) por dia de atraso no cumprimento da medida judicial a ser revertida para o Fundo Estadual de Direitos Difusos da Paraíba, conforme entendimento do STJ1, sem prejuízo do possível cometimento de crime de responsabilidade do Dec.-Lei nº 201/1967 e improbidade administrativa (e-doc nº 408, fl. 2).

Desse modo, a partir de uma análise perfunctória das decisões indicadas tanto pela Defensoria Pública do Estado do Piauí (e-doc nº 386), quanto da Paraíba (e-doc nº 408), tem-se por caracterizada nítida interferência nas atribuições exclusivas das Instituições em sua autonomia administrativa, para proceder a lotação e designação de seus

## STA 800 / RS

membros a mando do Poder Judiciário.

Assim, a exemplo do que ocorrera em relação à Defensoria Pública da União, em flagrante violação ao disposto no artigo 134, §1º, da Constituição Federal, revela-se clara lesão à ordem pública, nos termos da fundamentação desenvolvida na presente decisão, o que faz por necessária a extensão dos efeitos da presente decisão para que alcance também aquelas proferidas nos processos supracitados.

De tudo quanto aqui exposto, tem-se, ainda, por recomendável, portanto, a pronta suspensão dos efeitos das decisões judiciais proferidas no país acerca do tema, como forma de prevenir a ocorrência de futuros litígios, notadamente por se tratar de matéria já pacificada no âmbito desta Suprema Corte e cuja resolução, de todo modo, não passa pela concessão de sucessivas decisões judiciais, como se essas tivessem o condão de permitir a multiplicação dos recursos econômicos e humanos necessários a seu efetivo cumprimento.

Ante o exposto, defiro o presente pedido de contracautela, para determinar a suspensão nacional dos efeitos de todas as decisões que tenham imposto ordens às Defensorias da União ou dos Estados, para que prestassem serviços em cidades em que ainda não formalmente instaladas, até o trânsito em julgado das respectivas ações em que proferidas tais ordens.

Expeçam-se comunicados aos Tribunais de Justiça e aos Tribunais Regionais Federais.

Publique-se.

Brasília, 16 de junho de 2020.

**Ministro Dias Toffoli**

Presidente

*Documento assinado digitalmente*