



**Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU**

AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL (65) Nº 5014547-70.2020.4.03.6100 / 6ª Vara Cível Federal de São Paulo

AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - PR/SP

REU: UNIÃO FEDERAL

D E C I S Ã O

Vistos em saneador.

Trata-se de ação civil pública promovida pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** contra a **UNIÃO FEDERAL**, objetivando a condenação da Ré ao pagamento de danos morais extrapatrimoniais coletivos em valor não inferior a R\$ 5.000.000,00, bem como a antecipação da tutela provisória de evidência, no momento da prolação da sentença, para que a Ré destine valor não inferior a R\$ 10.000.000,00 para a adoção de medidas operacionais e administrativas cabíveis para a imediata realização de campanhas publicitárias (digital, radiodifusão, mídia *indoor* e mídia escrita), com duração mínima de um ano, a serem selecionadas e aprovadas pelo Comitê previsto no art. 17 da Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher ou entidade indicada pelo Comitê, ou ainda pela Procuradoria da Mulher da Câmara dos Deputados (arts. 20-A, 20-B e 20-D do Regimento Interno), ou por entidades dedicadas ao tema, com os objetivos de **(i)** divulgação, com base em estudos e pesquisas de órgãos especializados (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, dentre outros), para conscientização social da atual situação de violência e assédios moral, físico e sexual e de desigualdade em relação às mulheres, nos vários segmentos sociais, v. g., turismo sexual, tráfico de pessoas, acesso à renda, emprego, salários e remunerações, cargos políticos e de direção (cúpula) nos setores público e privados; **(ii)** divulgação dos direitos das vítimas mulheres de violência a serem atendidas por profissionais de segurança pública, de saúde e de unidades públicas de referência de assistência social, que tenham formação e capacitação em escuta ativa e atendimento humanizado sobre violência de gênero, notadamente quanto aos direitos previstos na Lei Maria da Penha (Lei 11.340/2006) e na Lei que prevê o atendimento no SUS das vítimas de violência sexual (Lei 12.845/2013); **(iii)** divulgação de outras políticas públicas que estão sendo efetivamente implementadas para alcançar a igualdade de gênero, de acordo com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS5), tanto para acabar com todas as formas de discriminação contra todas as mulheres e meninas e também para eliminar todas as formas de violência contra todas as mulheres e meninas das esferas públicas e privadas); bem como para que seja destacado e bloqueado do Orçamento da União o valor de R\$ 10.000.000,00 como garantia mínima para a implementação das medidas requeridas.



Narra que as mensagens, discursos e pronunciamentos de agentes públicos da Ré com caráter discriminatório e preconceituoso em relação às mulheres têm causado consequências sobre a sociedade e danos de dimensão transindividual, potencializados pela rapidez da retransmissão de tais mensagens por meio das redes sociais digitais.

Relata diversas declarações públicas atribuídas a agentes públicos dos Poderes, incluindo o Senhor Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, a Senhora Ministra da Mulher, Família e Direitos Humanos, Damares Regina Alves, e o Senhor Deputado Federal Eduardo Bolsonaro, atribuindo-lhes o potencial ofensivo em alusão.

Sustenta, em suma, que os discursos proferidos pelos agentes da Ré veiculam estereótipos que reforçam abusivamente a discriminação e o preconceito, estigmatizando as mulheres e impactando negativamente a missão constitucional de modificação dos quadros de desigualdade social, promoção da cidadania e da dignidade humana.

Aduz a responsabilidade da Ré e o dever de reparação dos prejuízos por meio da destinação de recursos orçamentários à publicidade e propaganda oficial compatível com a defesa das garantias constitucionais.

Atribui à causa o valor de R\$ 20.000.000,00.

Recebidos os autos, foi proferida a decisão de ID nº 36553230, intimando a União Federal para manifestação sobre o pedido liminar, nos termos do art. 2º da Lei nº 8.437/92.

Ao ID nº 37004139, foi certificada a apresentação de duas mídias eletrônicas com vídeos, bem como a existência de erro na reprodução de alguns arquivos.

Ao ID nº 37006335, o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** noticiou a apresentação dos arquivos em mídia física.

Ao ID nº 37007304, a **UNIÃO FEDERAL** foi intimada para a retirada das mídias físicas em Secretaria.

Ao ID nº 37324377, a **UNIÃO FEDERAL** apresentou manifestação prévia, aduzindo, preliminarmente **(i)** sua ilegitimidade passiva, tendo em vista que as declarações combatidas consistiram em manifestações



pessoais das autoridades públicas, não representando ato executivo estatal; e (ii) a inépcia da petição inicial, seja porque os fatos contidos na narrativa inicial teriam sido tirados de seu contexto originário, sem individuação e efetiva comprovação de ocorrência do dano coletivo alegado, seja pela ausência lógica entre os fatos e os pedidos veiculados; e (iii) a ausência de interesse de agir do Autor, face à adoção de medidas pela União no combate à violência, ao preconceito e à discriminação contra as mulheres nos últimos anos. Quanto ao mérito, aduziu a ausência do preenchimento dos requisitos para a concessão da tutela antecipada e a possibilidade de deflagração de dano inverso no caso de deferimento do bloqueio do orçamento federal, inclusive culminando na possível quebra da estrutura do Projeto de Lei Orçamentária Anual para o ano de 2021.

Ao ID nº 37563832, foi certificada a entrega das mídias digitais arquivadas em Secretaria a emissário a serviço da **UNIÃO FEDERAL**. Posteriormente, ao ID nº 37899682, a Ré deu-se por científica em relação ao conteúdo das mídias.

Sobreveio a decisão de ID nº 37597401, reservando a apreciação dos pedidos formulados a título de tutela de evidência por ocasião da prolação da sentença e determinando a citação da Ré.

Citada, a **UNIÃO FEDERAL** apresentou a contestação de ID nº 40540153, reiterando parcialmente as razões da manifestação de ID nº 37324377 para arguir a inépcia da petição inicial, sua ilegitimidade passiva, a impossibilidade jurídica do pedido e a ausência de interesse processual da Autora. Quanto ao mérito, aduziu (i) a ausência de nexo de causalidade entre a atuação estatal e o dano invocado, posto que a narrativa se ampara em atos pessoais que não poderiam ser imputados à Fazenda Pública; (ii) a ausência de dano injusto, face ao direito constitucional de liberdade de expressão; e (iii) a aplicação do entendimento firmado pelo E. Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE nº 632.115-CE, na sistemática da repercussão geral, no que disso respeito à ausência de responsabilidade civil do Estado por manifestações políticas e pessoais das autoridades que integram seus quadros. Pugnou, assim, pela extinção da demanda ou sua improcedência.

Intimado (ID nº 41050662), o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** apresentou réplica ao ID nº 42342516, requerendo o afastamento das preliminares de inépcia, ilegitimidade passiva, impossibilidade jurídica do pedido e ausência do interesse processual e aduzindo a configuração do nexo causal, do dano à coletividade e a ausência de divergências entre o tema em debate e o objeto analisado pelo E. STJ em julgamento do RE nº 632.115-CE. Requereu, por fim, o julgamento da ação com base na prova documental já produzida.

Ao ID nº 45627893, a **UNIÃO FEDERAL** informou não ter interesse na diliação probatória.

Vieram os autos à conclusão.

É o relatório. Passo a decidir.



Inicialmente, rejeito a preliminar de **ilegitimidade passiva** arguida pela União Federal, haja vista que a ação tem por objeto a apuração de possíveis prejuízos à coletividade decorrentes de declarações proferidas por agentes públicos da Ré, lotados em altos cargos dos poderes Executivo e Legislativo, durante coletivas de imprensa e situações análogas.

Como bem demonstrado pelo Autor, os discursos selecionados na narrativa inicial não podem ser interpretados como meras manifestações da opinião pessoal dos agentes veiculadas por intermédio de redes sociais ou canais exclusivos com público restrito e direcionado.

Não se olvida, pois que os agentes em alusão atuem dentro de um código de postura comum, vinculado a determinada cartilha política, que se ampara e procura obter proveito político em relação ao impacto à repercussão pública de declarações de alto teor ideológico, muitas vezes de conteúdo extremado.

Vale dizer, é possível vislumbrar a intenção de aproveitamento político no confronto exacerbado de grupos sociais e princípios sedimentados que constituam, direta ou indiretamente, oposição à forma de atuação política regulamentada por referida cartilha.

Dentre desse cenário, em que não se faz possível a dissociação entre o aproveitamento político das declarações e opinião pessoal dos agentes que as proferiram, associado aos próprios contextos em que foram proferidos (entrevistas direcionadas à figura do Senhor Presidente da República, de seus ministros e de deputados da Câmara) e, principalmente, à extensão do público interlocutor, não adstrito a um público-alvo predeterminado, não há como se excluir, de imediato, a responsabilidade da Administração Pública sobre a repercussão de tais atos.

Por sua vez, não se verifica, em primeira análise, que o conteúdo dos discursos esteja correlacionado a atividades próprias da investidura do cargo, não havendo identidade entre o contexto fático dos autos e o objeto da repercussão geral atribuída ao julgado do Recurso Extraordinário nº 632.115-CE.

Ou seja, não há evidências de que as declarações destacadas pelo *Parquet* Federal na narrativa inicial se inserem no contexto da imunidade material prevista pelo art. 53 da Constituição Federal para deputados e senadores do Poder Legislativo.

A inviolabilidade parlamentar guarda conexão imediata com o desempenho das funções dos agentes políticos “*intracorporis*”, viabilizando o exercício do mandato parlamentar. Em outras palavras, ainda que tais opiniões sejam emanadas fora da própria casa legislativa, serão abrangidas pela imunidade prevista pelo art. 53 da Constituição Federal, tão somente, quando conectadas à prática “*in officio*” dos parlamentares, tal como na defesa ou contestação de projetos de lei, medidas provisórias, votação orçamentária e fiscalização da



aplicação dos recursos públicos. Confira-se, a esse respeito, o entendimento do Egrégio Tribunal Regional Federal da 3ª Região:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. APelação. INDENIZATÓRIA. DANOS MORAIS. ATOS PRATICADOS POR DEPUTADOS FEDERAIS EM RAZÃO DE CPI. IMUNIDADE PARLAMENTAR. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO.

1. A Constituição Federal de 1988 (art. 53, caput) garante imunidade aos parlamentares. Doutrina e jurisprudência pátrias têm interpretado tal dispositivo no sentido de que deputados e senadores são imunes a sanções civis e penais por suas opiniões, palavras e votos proferidos no exercício do mandato parlamentar ou em razão dele. Quanto ao tema, o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento de que a garantia constitucional da imunidade parlamentar em sentido material (CF, art. 53, "caput") - que representa um instrumento vital destinado a viabilizar o exercício independente do mandato representativo - somente protege o membro do Congresso Nacional, qualquer que seja o âmbito espacial ("locus") em que este exerce a liberdade de opinião (ainda que fora do recinto da própria Casa legislativa), nas hipóteses específicas em que as suas manifestações guardem conexão com o desempenho da função legislativa (prática "in officio") ou tenham sido proferidas em razão dela (prática "propter officium"). Doutrina. Precedentes. - **A prerrogativa indisponível da imunidade material - que constitui garantia inerente ao desempenho da função parlamentar (não traduzindo, por isso mesmo, qualquer privilégio de ordem pessoal) - estende-se a palavras e a manifestações do congressista que guardem pertinência com o exercício do mandato legislativo.** - A cláusula de inviolabilidade constitucional, que impede a responsabilização penal e/ou civil do membro do Congresso Nacional, por suas palavras, opiniões e votos, também abrange, sob seu manto protetor, (1) as entrevistas jornalísticas, (2) a transmissão, para a imprensa, do conteúdo de pronunciamentos ou de relatórios produzidos nas Casas Legislativas e (3) as declarações feitas aos meios de comunicação social, eis que tais manifestações - desde que vinculadas ao desempenho do mandato - qualificam-se como natural projeção do exercício das atividades parlamentares. Doutrina. Precedentes. - Reconhecimento da incidência, no caso, da garantia de imunidade parlamentar material em favor do congressista acusado de delito contra a honra. (Inq 2332 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 10/02/2011, DJe-040 DIVULG 28-02-2011 PUBLIC 01-03-2011 EMENT VOL-02473-01 PP-00034)

2. Indiferente para o deslinde da causa se o fato apurado ocorreu antes ou depois da Emenda Constitucional 35/01, uma vez que a redação original da citada norma constitucional não limitava o âmbito da imunidade à esfera cível ou criminal. Conforme ficou sedimentado na jurisprudência da Corte Suprema, por meio de julgado exarado por seu Órgão Pleno, antes do surgimento da referida emenda: A inviolabilidade parlamentar elide não apenas a criminalidade ou a imputabilidade criminal do parlamentar, mas também a sua responsabilidade civil por danos oriundos da manifestação coberta pela imunidade ou pela divulgação dela: é conclusão assente, na doutrina nacional e estrangeira, por quantos se tem ocupado especificamente do tema.(RE 210917, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 12/08/1998, DJ 18-06-2001 PP-00012 EMENT VOL-02035-03 PP-00432)



3. Na espécie, todos os fatos supostamente lesivos narrados pelo autor na inicial e imputados aos requeridos, segundo relatado, ocorreram no exercício do mandato e em razão dele, mais precisamente, em razão de uma CPI que estava em andamento. Desse modo, claro está que constituem carência de ação por impossibilidade jurídica do pedido (artigo 267, VI, do CPC).

4. A causa de pedir, qual seja, a responsabilização dos deputados federais por atos que praticaram no desempenho da função legislativa, nessa incluídas as atividades exercidas junto à Comissão Parlamentar de Inquérito e em razão dela, não encontra respaldo no ordenamento jurídico vigente.

5. Ação julgada extinta, de ofício, sem resolução do mérito em relação aos agentes políticos. Prejudicadas as apelações.

(TRF 3^a Região, QUARTA TURMA, Ap - APPELAÇÃO CÍVEL - 1268551 - 0005692-42.2001.4.03.6105, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL ANDRE NABARRETE, julgado em 13/12/2012, e-DJF3 Judicial 1 DATA:14/01/2013) g. n.

Assim, até que se apure a configuração de tais hipóteses, o que deverá ser feito por ocasião do julgamento de mérito, não há como se afastar eventual responsabilização da União com base no argumento de imunidade parlamentar.

Por fim, registre-se que as medidas exigidas pelo Autor também dizem respeito à destinação de verbas públicas para a formulação de políticas públicas e a veiculação de campanhas publicitárias e educacionais sobre a igualdade de gênero e defesa dos Direitos Humanos, tornando inequívoca a legitimidade da Ré para figurar no polo passivo da presente demanda.

No que diz respeito à **inépcia da petição inicial**, melhor razão não assiste à União Federal.

As ações civis públicas destinam-se à apuração de responsabilidades por danos morais e patrimoniais previstos no rol do art. 1º da Lei nº 7.347/1985, entre os quais se inserem os interesses difusos e coletivos (inciso IV) e o patrimônio social (inciso VIII).

O objeto da demanda deve consistir em condenação em dinheiro ou no cumprimento de obrigações de fazer ou não fazer (art. 3º), ou medidas cautelares com o intento de evitar danos de mesma natureza (art. 4º).

No caso dos autos, o Ministério Públíco Federal, devidamente legitimado à utilização deste instrumento processual (art. 5º, I), objetiva a responsabilização da União por eventuais danos causados à coletividade e ao patrimônio social por discursos públicos de seus agentes, com conteúdo discriminatório e pejorativo sobre a situação das mulheres no cenário nacional.



Em que pese a alegação da Ré no sentido de que a narrativa inicial se basearia em “pluralidade genérica de fatos, desprovida de qualquer exatidão em sua indicação”, observa-se, em verdade, a reprodução de grande quantitativo de discursos, devidamente atribuídos aos autores e ao contexto de sua repercussão, com destaque para os excertos considerados pelo *Parquet* como lesivos ao patrimônio social e às garantias constitucionais.

É certo, ainda, que, em se tratando de danos morais coletivos, a existência de prova específica resta mitigada, sendo possível a aferição “*in re ipsa*”, não constituindo, portanto, exigência de admissibilidade para o conhecimento da ação coletiva. Nesse sentido, o recente entendimento do Colendo Superior Tribunal de Justiça:

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO MORAL COLETIVO. DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. IMPOSSIBILIDADE.

1. O dano moral coletivo é aferível *in re ipsa*, ou seja, sua configuração decorre da mera constatação da prática de conduta ilícita que, de maneira injusta e intolerável, viole direitos de conteúdo extrapartrimonial da coletividade, revelando-se despicienda a demonstração de prejuízos concretos ou de efetivo abalo moral. Precedentes.
2. Independentemente do número de pessoas concretamente atingidas pela lesão em certo período, o dano moral coletivo deve ser ignobil e significativo, afetando de forma inescusável e intolerável os valores e interesses coletivos fundamentais.
3. O dano moral coletivo é essencialmente transindividual, de natureza coletiva típica, tendo como destinação os interesses difusos e coletivos, não se compatibilizando com a tutela de direitos individuais homogêneos.
4. A condenação em danos morais coletivos tem natureza eminentemente sancionatória, com parcela pecuniária arbitrada em prol de um fundo criado pelo art. 13 da LACP - *fluid recovery* -, ao passo que os danos morais individuais homogêneos, em que os valores destinam-se às vítimas, buscam uma condenação genérica, seguindo para posterior liquidação prevista nos arts. 97 a 100 do CDC.
5. Recurso especial a que se nega provimento.

(*REsp 1610821/RJ, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, julgado em 15/12/2020, DJe 26/02/2021*) g. n.

Por sua vez, há extenso relatório de dados públicos sobre a situação do gênero feminino no contexto de crimes de violência doméstica e sexual (ID nº 36497734, pág. 06), homicídios (idem, pág. 11) e assédio (idem, pág. 16), no contexto de comparação entre o cenário fático nacional e as declarações públicas imputadas aos agentes da Ré.



Registre-se que a correlação entre os pronunciamentos e o potencial conteúdo lesivo subsequente, na forma como sugerida pela Ré ao ID nº 37324377, págs. 08-17, é objeto do mérito da demanda, não guardando conexão com a admissibilidade da petição inicial.

Por ora, não há como se imputar ao Autor generalidade em suas afirmações, constatando-se a higidez da petição inicial a esse respeito.

Prosseguindo, é de se destacar que eventuais políticas públicas adotadas pela União e seus agentes no combate à violência, à discriminação e ao preconceito de gênero não afastam do Autor o seu **interesse de agir** na presente demanda, como tenta fazer crer a Ré.

A rigor, a promoção de tais políticas está inserida no contexto do poder-dever da Administração Pública, em atendimento às garantias constitucionais que o Estado deve assegurar às suas cidadãs.

Observa-se, ademais, que as medidas elencadas ao ID nº 37324377, págs. 17-32 são, em sua maioria, anteriores aos fatos contidos na narrativa inicial, como se afere da cronologia traçada a partir de 2003.

Demonstra, aliás, que a Administração possui plena ciência do passivo social existente em relação às questões abordadas pelo ente ministerial em sua petição inicial, inclusive historicamente.

O que se busca apurar a partir do ajuizamento da demanda é o quanto as declarações e posturas assumidas recentemente pelos representantes políticos contribui para o aumento do passivo social, bem como quais ações adicionais deverão ser adotadas para compensá-las.

E, quanto ao ponto, o Ministério Público Federal, ao intentar a condenação na forma de obrigações de fazer, consistentes na adoção das medidas elencadas ao ID nº 36497734, com óbvia remissão ao orçamento federal, por ser figurar como Ré a União Federal, ampara sua pretensão dentro do permissivo legal já destacado (art. 3º da Lei nº 7.437/1985).

Dessa forma, não há que se falar em **impossibilidade jurídica do pedido**, como sugerido pela União ao ID nº 40540153, págs. 06-07.

Portanto, dou por saneado o feito.



Tratando-se de matéria de Direito, e consentes as partes acerca da desnecessidade de produção de novas provas, dê-se vista à União sobre os documentos que instruem a réplica de ID nº 42342516, pelo prazo de quinze dias, nos termos do art. 437, §1º do Código de Processo Civil.

Nada mais sendo requerido, tornem conclusos para sentença.

I. C.

SÃO PAULO, 11 de março de 2021.

