



Número: **1032760-04.2020.4.01.3400**

Classe: **AÇÃO POPULAR**

Órgão julgador: **9ª Vara Federal Cível da SJDF**

Última distribuição : **09/06/2020**

Valor da causa: **R\$ 100.000,00**

Assuntos: **Saúde**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

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

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
VICTOR MENDONCA NEIVA (AUTOR)		VICTOR MENDONCA NEIVA (ADVOGADO)	
PRESIDENTE JAIR MESSIAS BOLSONARO (RÉU)			
DISTRITO FEDERAL (RÉU)			
UNIÃO FEDERAL (RÉU)			
Ministério Público Federal (Procuradoria) (FISCAL DA LEI)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
26105 9371	22/06/2020 22:23	<a href="#">Decisão</a>	Decisão



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
**Seção Judiciária do Distrito Federal**  
9ª Vara Federal Cível da SJDF

---

PROCESSO: 1032760-04.2020.4.01.3400  
CLASSE: AÇÃO POPULAR (66)  
AUTOR: VICTOR MENDONCA NEIVA  
Advogado do(a) AUTOR: VICTOR MENDONCA NEIVA - DF15682

RÉU: PRESIDENTE JAIR MESSIAS BOLSONARO, DISTRITO FEDERAL, UNIÃO FEDERAL

## DECISÃO

### 1. Relatório

**Victor Mendonça Neiva** exerce direito de ação, por meio da presente demanda, que trafega sob o rito especial da Lei nº 4.717/1965, contra **Jair Messias Bolsonaro, União e Distrito Federal**, por meio da qual busca a concessão de tutela urgência “*para impor (i) ao Presidente da República que use máscaras de proteção em todos os espaços públicos, vias públicas, equipamentos de transporte público coletivo e estabelecimentos comerciais, industriais e de serviços no âmbito do Distrito Federal*’ sob pena de multa por caso de descumprimento conforme estabelecido no Decreto Distrital 40.648/20, além da aplicação das demais sanções; (ii) à União Federal que imponha a todos os seus servidores e colaboradores em geral que utilizem o referido equipamento quando estiverem prestando serviços, sob pena de aplicação das sanções devidas; e (iii) ao Distrito Federal que efetivamente fiscalize o uso da máscara de proteção em eventos e manifestações públicas, aplicando a multa e as demais sanções devidas para o caso de desobediência” (fl. 20).

Afirma o autor popular que a Organização Mundial da Saúde declarou emergência pública de importância internacional, tendo o Ministério de Saúde, em seguida, editado a Portaria nº. 188, de 3 de fevereiro de 2020, declarando emergência em



saúde pública no Brasil, em razão da pandemia de COVID-19. Acrescenta que, posteriormente, o STF, na ADI nº. 6.341, se pronunciou sobre a competência dos Estados e dos Municípios, na adoção de medidas preventivas, para obstar a expansão da doença. Relata que foi então publicado, pelo Distrito Federal, o Decreto nº. 40.648, de 23 de abril de 2020, estabelecendo a obrigatoriedade do uso de máscaras de proteção facial em todos os espaços públicos.

Sustenta o autor popular que a União não tem imposto a seus mais de 70.000 (setenta mil) servidores o uso obrigatório de máscaras faciais, quando em serviço, bem como o Distrito Federal deixou de adotar medidas fiscalizatórias a respeito, para impor a observância da regra do Decreto nº. 40.648/2020. Argumenta que a mesma conduta tem sido adotada pelo Presidente da República, que não adotou o EPI em questão em atos públicos.

Alega, ainda, que “a conduta omissiva da União e do Distrito Federal e a conduta irresponsável do presidente tendem a, em um universo curto de tempo, esvaziar em boa parte as medidas de prevenção adotadas, fazendo com que o Distrito Federal, que tem um dos mais baixos números de mortos, passe a assistir o incremento deste infausto indicativo” (fl. 9).

O despacho de fl. 79 determinou a oitiva prévia dos réus, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas.

A União manifestou-se às fls. 95/128.

Os demais réus quedaram-se silentes.

Vieram os autos conclusos para apreciação do pleito liminar.

É, no essencial, o relatório. **Pondero e decido.**

## 2. Fundamentação

De pronto, insta rechaçar, por inoportuna, a preliminar de inadequação de via eleita arguida pela União.

Em seu direito de defesa, a ré menciona alguns julgados, que **não** apontam a real situação do remédio constitucional escolhido pelo autor. Isso porque, “a ação popular consiste em direito fundamental, sendo importante instrumento processual de participação política do cidadão, cuja finalidade é a defesa do patrimônio público, da moralidade administrativa, do meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural. O pedido veiculado na ação popular possui natureza desconstitutivo-condenatória, na medida que visa, principalmente, a insubsistência do ato ilegal e lesivo a qualquer daqueles bens enumerados no inciso LXXIII, do artigo 5º, da Lei Maior”<sup>1</sup>.

O autor popular pede o reconhecimento da **conduta omissiva** da União e do Distrito Federal na fiscalização do uso de máscaras faciais de proteção, bem como do Presidente da República, que tem se recusado a usar o referido EPI em atos e locais



públicos, em inobservância as regras do Decreto DF nº. 40.648/2020 e da Lei nº. 6.938/1981.

Feitas estas ponderações, **consigno** que a jurisprudência é firme ao entender que a **ação popular** pode ser proposta para impugnar atos omissivos ou comissivos que possam acarretar danos ao meio ambiente, inclusive em face de qualquer pessoa jurídica de direito público, mormente quando a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente define poluidor como sendo a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade de degradação ambiental (art. 3º, IV, Lei nº 6.938/1981).

Outrossim, a Corte da Cidadania, no AgInt no Agravo Regimental nº. 949.377/MG, em brilhante decisão da lavra do Ministro Herman Benjamim, entendeu que “para o cabimento da Ação Popular, basta a ilegalidade do ato administrativo por ofensa a normas específicas ou desvios dos princípios da Administração Pública, dispensando-se a demonstração de prejuízo material”.

Vale lembrar que o STF já havia se posicionado pela possibilidade do ajuizamento de ação popular, independentemente da prova de prejuízo material aos cofres públicos. **Anoto:**

*“PROCESSUAL CIVIL E CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA AOS FUNDAMENTOS DO ACÓRDÃO RECORRIDO. INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS 283 E 284 DO STF. AÇÃO POPULAR. CABIMENTO. DESNECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DE PREJUÍZO MATERIAL AOS COFRES PÚBLICOS. ENTENDIMENTO REAFIRMADO NO JULGAMENTO DO ARE 824.781-RG (REL. MIN. DIAS TOFFOLI, TEMA 836). AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.”*

*(RE 722483 AgR, Relator(a): TEORI ZAVASCKI, Segunda Turma, julgado em 08/09/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-189 DIVULG 22-09-2015 PUBLIC 23-09-2015)*

Rejeitada, portanto, a preliminar, **passo** à apreciação do pedido de urgência.

A liminar no presente caso deve ser deferida; **explico**.

Sabe-se muito bem que a Administração Pública deve agir dentro dos limites legais, bem assim conforme os princípios da moralidade administrativa, da publicidade, lealdade e boa-fé. Ao revés, quando age em desconformidade com tais princípios basilares, tem-se presente a violação do ordenamento jurídico, a merecer, portanto, a devida correção.

Nos termos da doutrina de José dos Santos CARVALHO FILHO (Manual de Direito Administrativo. Lumen Juris, 24ª ed., 2011, p. 19), “o princípio da moralidade impõe que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta. Deve não só averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas também distinguir o que é honesto do que é desonesto.”

No mesmo modo é o parecer compartilhado pela Ministra Carmen Lúcia



Antunes ROCHA, ao fazer comentário sobre o princípio da moralidade administrativa (Princípios constitucionais da Administração Pública. Del Rey, 1994, p. 193): “A virtude que se pretende ver obtida com a prática administrativa moral fundamenta-se no valor da honestidade do comportamento, da boa-fé, da lealdade dos agentes públicos, e todos estes elementos estão na moralidade, como integrantes de sua essência e sem os quais não se há dela cogitar.”

Discorrendo sobre a boa-fé na Administração Pública, Humberto Bergmann ÁVILA (Repensando o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular. Revista Trimestral de Direito Público, nº 24, 1999, p. 178) afirma que embora não se possa sonhar com a importância ao interesse público, nos casos em que este respalda a ação estatal, é indispensável proceder-se a uma ponderação daquele ante os interesses particulares, alvos de restrição. Somente após tal operação, a representar critério decisivo ao agir administrativo, é que se poderá, no caso concreto, vislumbrar a altivez do interesse público invocado sobre o do administrado.

Do mesmo modo, verifica-se na doutrina estrangeira propensão para a negativa do caráter absoluto da supremacia da Administração Pública. Sobre o tema, discorre Luis Cosculluela MONTANER<sup>2</sup>: “Dicha supremacia jurídica viene, no obstante, atemperada por el propio concepto de potestad que implica la vinculación de la acción administrativa al ordenamiento jurídico y a la consiguiente satisfacción de intereses públicos, y, sobre todo, por la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses de los administrados que se consagra em el artículo 24 CE”.

Alega o autor popular que a conduta do Presidente da República, ao não utilizar máscara facial de proteção individual em locais e atos públicos, colocaria em risco a saúde da população do Distrito Federal, além de contrariar o disposto pelo Decreto DF nº. 40.648/2020 e pelo art. 3º, III, ‘a’, da Lei nº. 6.938/1981<sup>3</sup>. Insurge-se, também, contra o fato de o Governo do Distrito Federal não fiscalizar o uso efetivo do EPI em locais públicos, bem como da União, que não estaria exigindo de seus servidores a adoção de máscaras em serviço.

Antes de mais nada, **ressalto** que o Distrito Federal publicou recentemente o Decreto nº. 40.648, de 23 de abril de 2020, como medida de enfrentamento e contenção à disseminação do coronavírus, impondo o uso de máscaras de proteção facial em todos os espaços públicos, vias públicas, equipamentos de transporte coletivo, estabelecimentos comerciais, indústrias e de serviços e nas áreas comuns de condomínios residenciais e comerciais do DF. Confira-se:

**“Art. 1º Fica determinada a obrigatoriedade da utilização de máscaras de proteção facial, conforme orientações da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal, em todos os espaços públicos, vias públicas, equipamentos de transporte público coletivo, estabelecimentos comerciais, industriais e de serviços e nas áreas de uso comum dos condomínios residenciais e comerciais, no âmbito do Distrito Federal, sem prejuízo das recomendações de isolamento social e daquelas expedidas pelas autoridades sanitárias. (Artigo alterado(a) pelo(a) Decreto 40831 de 26/05/2020)**

(...)

Art. 3º A inobservância do disposto na Lei 6.559, de 23 de abril de 2020 e neste Decreto **sujeita**



**o infrator à penalidade de multa de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), se pessoa física, e R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), se pessoa jurídica, sem prejuízo da responsabilidade criminal apurada pela autoridade policial competente.** (Artigo alterado(a) pelo(a) Decreto 40777 de 16/05/2020)

(...)

**§ 4º As multas previstas no caput deverão ser aplicadas em dobro e de forma cumulativa, se ocorrer reincidência** ou infração continuada. (Parágrafo acrescido(a) pelo(a) Decreto 40777 de 16/05/2020)

(...)

**§ 6º As penalidades previstas neste artigo somente serão aplicáveis a partir do dia 18 de maio de 2020.** (Parágrafo acrescido(a) pelo(a) Decreto 40777 de 16/05/2020)” (sem grifo no original)

O mesmo decreto prevê a criação de força tarefa, para fiscalizar seu efetivo cumprimento, segundo regra do parágrafo segundo do art. 3º, *in verbis*:

“§ 2º A fiscalização das disposições da Lei nº 6.559, de 23 de abril de 2020 e deste Decreto será exercida por força tarefa composta pelos seguintes órgãos e instituições públicas: [\(alterado\(a\) pelo\(a\) Decreto 40777 de 16/05/2020\)](#)

I - Secretaria de Estado de Proteção da Ordem Urbanística do Distrito Federal – DF LEGAL; [\(Inciso acrescido\(a\) pelo\(a\) Decreto 40777 de 16/05/2020\)](#)

II - Diretoria de Vigilância Sanitária – DIVISA; [\(Inciso acrescido\(a\) pelo\(a\) Decreto 40777 de 16/05/2020\)](#)

III - Secretaria de Transporte e Mobilidade – SEMOB; [\(Inciso acrescido\(a\) pelo\(a\) Decreto 40777 de 16/05/2020\)](#)

IV - Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal – CBMDF; [\(Inciso acrescido\(a\) pelo\(a\) Decreto 40777 de 16/05/2020\)](#)

V - Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF; [\(Inciso acrescido\(a\) pelo\(a\) Decreto 40777 de 16/05/2020\)](#)

VI - Instituto de Defesa do Consumidor – PROCON-DF; [\(Inciso acrescido\(a\) pelo\(a\) Decreto 40777 de 16/05/2020\)](#)

VII - Departamento de Trânsito do Distrito Federal – DETRAN-DF; [\(Inciso acrescido\(a\) pelo\(a\) Decreto 40777 de 16/05/2020\)](#)

VIII - Instituto Brasília Ambiental – IBRAM; [\(Inciso acrescido\(a\) pelo\(a\) Decreto 40777 de 16/05/2020\)](#)

IX - Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural – SEAGRI; [\(Inciso acrescido\(a\) pelo\(a\) Decreto 40777 de 16/05/2020\)](#)



Nada obstante, passados 2 (dois) meses da edição da norma, o Governador do Distrito Federal declarou em entrevista ao Jornal da Gente<sup>4</sup>, em 22 de junho de 2020, veiculada pela plataforma ‘YouTube’, que apenas 3 (três) pessoas, dentre elas o ex-Ministro da Educação Abraham Weintraub, foram até hoje autuadas pela força tarefa criada pelo decreto em epígrafe, o que prova a não adoção de medidas efetivas para a fiscalização do uso de máscaras de proteção facial no Distrito Federal.

Desse modo, causa estranheza o fato de o próprio Governador do Distrito Federal confessar que, a despeito de o DF apresentar mais de 33 (trinta e três) mil casos confirmados de COVID-19 e 433 (quatrocentos e trinta e três) óbitos registrados, segundo informações extraídas da página eletrônica da Secretaria de Saúde do DF<sup>5</sup>, não tem adotado as medidas de enfrentamento criadas pelo próprio Governo Distrital, sendo cediço que o uso de máscaras de proteção individual é uma das medidas chaves para impedir a propagação do coronavírus, como reconhecido pelo Ministério da Saúde<sup>6</sup> e pela OMS<sup>7</sup>.

Por outro lado, a conduta do Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, que tem se recusado a usar máscara facial em atos e lugares públicos no Distrito Federal, mostra claro intuito em descumprir as regras impostas pelo Governo do Distrito Federal, que nada tem feito, como dito nas linhas volvidas, para fiscalizar o uso do EPI.

**Ressalto** que, como autoridade máxima do Poder Executivo, o Presidente da República deve zelar pelo cumprimento de todas as normas vigentes no país, sejam elas Federais, Estaduais, Distritais ou Municipais, independentemente da necessidade de ser fiscalizado para tanto. Não é por menos que no ato de posse, o Presidente da República se compromete a “manter, defender e cumprir a Constituição, observar as leis, promover o bem geral do povo brasileiro, sustentar a união, a integridade e a independência do Brasil”, como previsto pelo art. 78, *caput*, da CF/1988.

É dizer, o Presidente da República possui obrigação constitucional de observar as leis em vigor no país, bem como de promover o bem geral da população, o que implica em adotar as medidas necessárias para resguardar os direitos sanitários e ambientais dos cidadãos, impedindo a propagação de um vírus que se alastra rapidamente, muitas vezes de maneira silenciosa.

Como muito bem observado pelo Excelentíssimo Ministro Celso de Mello, decano de nossa Corte Suprema, ao apreciar a Pet nº 8.802, não obstante a posição hegemônica que detém na estrutura político-institucional do Poder Executivo, ainda mais acentuada pela expressividade das elevadas funções de Estado que exerce, o Presidente da República – que também é súdito das leis, como qualquer outro cidadão deste País – não se exonera de responsabilidades, pois **ninguém**, nem mesmo o Chefe do Poder Executivo da União, está acima da autoridade da Constituição e das leis da República.



**Destaco** que, mesmo que não exista um consenso na comunidade médico/científica sobre a disseminação de COVID-19 por sujeitos assintomáticos, mostra-se, no mínimo, desrespeitoso o ato de sair em público sem o uso de EPI, colocando em risco a saúde de outras pessoas.

Basta uma simples consulta ao *Google* para se ter acesso a inúmeras imagens do réu Jair Messias Bolsonaro, transitando por Brasília e entorno do Distrito Federal, sem utilizar máscara de proteção individual, expondo outras pessoas à propagação de enfermidade que tem causado comoção nacional.

Dessarte, o Presidente da República deve adotar todas as medidas necessárias para evitar o contágio da COVID-19, seja para resguardar sua própria saúde ou a de outras pessoas que o cercam, ou ainda imprimir a sua figura, de dirigente máximo do Poder Executivo Federal, o respeito à todas as normas em vigor no Brasil.

Nesse ponto, merece ser citada a recente manifestação do Supremo Tribunal Federal, na ADI nº. 6341, em decisão monocrática do Ministro Marco Aurélio, ratificada posteriormente pelo Pleno do STF, em 15/04/2020, que entendeu pela competência concorrente da União, dos Estados e dos Municípios para editar decretos, dispondo sobre os serviços públicos e atividades essenciais.

Quanto à obrigatoriedade do uso de máscaras de proteção individual pelos servidores públicos da União, **ressalto** que a Lei nº. 8.112/1990, que em seu art. 116, prevê os deveres dos servidores públicos civis, dentre eles o de observar as leis vigentes e a de possuir conduta compatível com a moralidade administrativa:

“Art. 116. São deveres do servidor:

(...)

III - observar as normas legais e regulamentares;

(...)

IX - manter conduta compatível com a moralidade administrativa;

(...)”

Nada obstante, o que tem sido observado comumente é a não imposição do uso de máscaras de proteção individual aos servidores públicos da União, dentre eles aqueles que acompanham o Presidente da República, flagrados diversas vezes sem o EPI, bem como Ministros e Secretários do Poder Executivo, que também desprezam o cumprimento da norma imposta pelo Governo do Distrito Federal, e assumem publicamente conduta contrária à moralidade administrativa.

Ademais, compete à União zelar pela saúde e bem estar de seus servidores, o que dificilmente será atendido uma vez que esses servidores não adotam os equipamentos de proteção individual obrigatórios, expondo-se e expondo seus colegas a



possível contágio de COVID-19.

Consigno que esses servidores, além da potencial contaminação em ambiente de trabalho, ao fim do expediente retornam para suas residências, colocando em risco seus familiares, em inobservância as regras de contenção da disseminação da COVID-19, amplamente divulgadas pela OMS, Ministério da Saúde e Secretarias de Estado de Saúde.

### 3. Dispositivo

Pelo exposto, **DEFIRO o pedido de tutela de urgência**, para:

Impor ao réu Jair Messias Bolsonaro a obrigatoriedade de utilizar máscara facial de proteção, em todos os espaços públicos, vias públicas, equipamentos de transporte público coletivo e estabelecimentos comerciais, industriais e de serviços do Distrito Federal, sob pena de cominação de multa diária, que desde já fixo em R\$2.000,00 (dois mil reais);

Obrigar a União a exigir de seus servidores, *lato sensu e stricto sensu*, e colaboradores em geral, o uso de máscaras de proteção individual, enquanto estiverem prestando serviços, sob pena de aplicação de multa diária, no valor de R\$20.000,00 (vinte mil reais);

Obrigar o Distrito Federal que fiscalize o uso efetivo de máscaras faciais de proteção por toda população, como previsto pelo Decreto DF nº. 40.648/2020, sob pena de aplicação de multa diária, a ser fixada por este Juízo, caso não seja provado nos autos quais medidas já foram adotadas para tanto.

Intimem-se **com urgência**, podendo a Secretaria adotar todos os meios necessários para ciência dos réus, inclusive intimação por e-mail, telefone, ou outras formas previstas em lei.

Citem-se, para o devido cumprimento desta decisão. Cumpra-se com a urgência que o caso requer.

À Secretaria, para a adoção das medidas urgentes necessárias.

Brasília-DF.



(datado e assinado eletronicamente, conforme certificação digital abaixo)

1 TRF3, Apelação nº. 0001714-95.2015.4.03.6139, Rel. Des. Federal Antônio Cedenho, DJ de 16/02/2018.

2 Manual de derecho administrativo. 5. ed. Civitas, 1994, v I, p. 163 – Dita supremacia vem, não obstante, temperada pelo próprio conceito de poder, que implica a vinculação da ação administrativa ao ordenamento jurídico, e a conseguinte satisfação de interesses públicos, e, sobretudo, pela tutela judicial efetiva dos direitos e interesses dos administrados, que se consagra no art. 24 CE.

3 Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

(...)

III - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem estar da população”

4 [https://youtu.be/tG0Uvhj9t\\_g](https://youtu.be/tG0Uvhj9t_g)

5 <http://www.coronavirus.df.gov.br/>

6 <https://coronavirus.saude.gov.br/sobre-a-doenca#como-se-proteger>

7 <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/question-and-answers-hub/q-a-detail/q-a-on-covid-19-and-masks>

