



Tribunal Regional Federal da 1ª Região  
Gab. Presidência

**PROCESSO: 1022184-25.2024.4.01.0000**

**PROCESSO REFERÊNCIA: 1000646-09.2024.4.01.3000**

**CLASSE: SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA (11555)**

**POLO ATIVO: UNIÃO FEDERAL**

**REPRESENTANTES POLO ATIVO: DIOGO PALAU FLORES DOS SANTOS - RS63643**

**POLO PASSIVO: JUIZO FEDERAL DA 13ª VARA DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL - DF**

**DECISÃO**

Trata-se de pedido de suspensão de tutela de urgência formulado pela União em face de decisão proferida na Ação Civil Pública n. 1000646-09.2024.4.01.3000, em tramitação na 13ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, nos seguintes termos:

...

*DEFIRO o pedido de tutela antecipada para determinar à União que, no prazo de 60 dias: Adote o layout deliberado pelo Grupo de Trabalho Técnico – GTT instituído pela Câmara-Executiva Federal de Identificação do Cidadão – CEFIFC, a fim de que a nova carteira de identidade não possua o campo “sexo” e preveja apenas o campo “nome”, sem distinção entre “nome social” e “nome civil”; Inclua, nos cadastros federais, o campo “nome social” de maneira precedente ao “nome de registro”.*

...

Alega a União, no que interessa, haver risco de grave lesão à ordem e à economia públicas em razão “de a decisão objeto desta SLAT: i) desconsiderar a impossibilidade de o Poder Judiciário interferir no âmbito do exercício legítimo e fundamentado de competência do Poder Executivo e, ao mesmo tempo, ii) criar um cenário que compromete o planejamento orçamentário; [...] a grave lesão à economia pública se encontra presente, considerando que, ao ignorar os preceitos legais e complexidade da formulação de políticas públicas, o MM Juízo da 13ª Vara Federal da SJDF desconsidera o impacto negativo ao orçamento público”.

Sustenta, ademais, que: a) “a decisão impugnada subverte a ordem jurídica, porquanto admite e vulnera a separação funcional dos Poderes da República, ao mesmo tempo



em que compromete o orçamento público; a complexidade do tema exigiu e continuará a exigir o intenso debate pelos responsáveis pela condução da política pública”; b) “a manutenção da padronização anterior pelo Decreto n. 11.797/2023 não deve ser tomada como uma circunstância legitimadora do pleito autoral, mas sim como uma decisão da administração que possui lastro no complexo normativo existente [...] as implicações decorrentes da alteração proposta na ação judicial, e reproduzidas na decisão proferida pelo juízo da 13ª VF/DF, em relação aos cadastros federais de identificação em âmbito nacional, importarão na reestruturação dos diversos bancos de dados e sistemas da administração pública federal”; c) “A grave lesão à ordem pública, como se sabe, tem uma feição já reconhecida de maneira tranquila pelos tribunais, consistente na violação à ordem administrativa propriamente dita [...] tais decisões reclamam suspensão cautelar, sob pena de gravíssima lesão à ordem pública, no seu viés propriamente jurídico, porque compromete a aplicação e formulação de políticas públicas”; d) “a determinação de adoção de modelo de carteira de identidade diverso do adotado pelo Decreto nº 11.797/2023 representa uma imposição de obrigação à União sem considerar o planejamento administrativo e organizacional de órgãos e entidades, possuindo, assim, efeitos sistêmicos que culminam no comprometimento da implementação de políticas públicas que beneficiariam toda a sociedade, visto envolver áreas sensíveis ao Estado brasileiro”.

O pedido final é:

*(i) a suspensão liminar das decisões proferidas pelo MM. Juízo da 13ª VF/SJDF de id 420963405, nos autos do Processo n.º 1000646-09.2024.4.01.3000, que determinou a adoção “[d]o layout deliberado pelo Grupo de Trabalho Técnico – GTT instituído pela Câmara-Executiva Federal de Identificação do Cidadão – CEFIFC, a fim de que a nova carteira de identidade não possua o campo ‘sexo’ e preveja apenas o campo ‘nome’, sem distinção entre ‘nome social’ e ‘nome civil’; bem como a inclusão nos cadastros federais, o campo ‘nome social’ de maneira precedente ao ‘nome de registro’”, tendo em vista a presença dos requisitos previstos no art. 4º da Lei 8.437/1992, especialmente a grave lesão à ordem e economia públicas;*

*(ii) em cognição exauriente, a confirmação da suspensão liminar, em todos os seus termos, com fundamento no art. 4º da Lei n.º 8.437/1992;*

*(iii) a declaração de que os efeitos da suspensão deferida sejam mantidos até o trânsito em julgado do Processo n.º 1000646-09.2024.4.01.3000, a teor do disposto no § 9º do art. 4º da mencionada Lei n.º 8.437/92, com a redação dada pela Medida Provisória n.º 2.180-35/2001.*

É o relatório.

De acordo com o art. 4º da Lei n. 8.437/92, compete ao presidente do tribunal ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas”.



O RI/TRF1, art. 321, reproduz a mesma diretriz, ao ditar:

*Poderá o presidente do Tribunal, a requerimento do Ministério Público Federal ou de pessoa jurídica de direito público interessada e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, suspender, em decisão fundamentada, a execução de liminar ou de sentença concessiva de mandado de segurança proferidas por juiz federal de primeira instância (art. 15 da Lei 12.016/2009)*

Pelo que se depreende desse arcabouço normativo, o acatamento do pedido de suspensão da execução de medida liminar, de tutela de urgência ou de sentença exige esteja muito bem evidenciado o risco de grave lesão à economia, à ordem, à saúde ou à segurança públicas.

A propósito, Marcelo Abelha Rodrigues observa que "as razões para se obter a sustação da eficácia da decisão não estão no conteúdo jurídico ou antijurídico da decisão concedida, mas na sua potencialidade de lesão ao interesse público, pois "o requerimento de suspensão de execução de decisão judicial não deve ser caracterizado como sucedâneo recursal". Isso porque "o objeto do incidente se restringe à suspensão dos efeitos da decisão por suposta iminência de grave lesão ao interesse público" (*Suspensão de Segurança: suspensão da execução de decisão judicial contra o Poder Público*. 5. ed. Indaiatuba, São Paulo: Editora Foco, 2022).

Frise-se que a lesão ao bem jurídico deve ser grave, provável e iminente, cuja demonstração, de modo cabal e preciso, é do ente público requerente. "O potencial lesivo à ordem pública e econômica deve ser demonstrado de forma inequívoca" (AgRg na SLS n. 845/PE, relator Ministro Humberto Gomes de Barros, Corte Especial, DJe de 23/06/2008).

Extrai-se da informação técnica juntada aos autos pela União:

*O processo de unificação do campo "nome", sem distinção entre o nome social e nome de registro civil, e a exclusão do campo "sexo" da Carteira de Unificação Nacional (CNI) é complexo e extrapola os limites de competência do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), envolvendo diversos atores federais e estaduais.*

...

*A alteração de layout da CNI requer a identificação e o detalhamento dos impactos da mudança e a especificação de requisitos pela área técnica, por meio de discussões técnicas e negociais com todos os atores envolvidos no projeto: MJSP, Secretaria de Governo Digital (SGD), Receita Federal do Brasil (RFB), órgãos de identificação das unidades federativas que integram o Serviço de Identificação do Cidadão (SI) e suas gráficas contratadas e demais membros da Câmara-Executiva Federal de Identificação do Cidadão – CEFIC. Uma vez aprovada a especificação da mudança e mapeados os impactos, seria iniciada a implementação das mudanças planejadas por todos os atores envolvidos na solução de emissão da CNI, que consiste na adaptação de todos os sistemas impactados pela mudança e na integração das partes, exigindo testes*



*completos com todos os estados da federação individualmente. Só após concluída a etapa de testes, seria possível a implantação da nova versão para disponibilização em produção.*

Não se ignora que a decisão cujos efeitos se pretende suspender possui contornos complexos por envolver não apenas políticas públicas igualitárias, mas também exigir atuação conjunta de diversos órgãos técnicos, das mais variadas esferas estatais.

É preciso ter em conta que, ao se modificar a estrutura e o fluxo de execução do serviço público de emissão do documento, já em pleno funcionamento, há risco evidente da interrupção ou até mesmo de sua paralisação.

Cidadãos poderão ficar privados de documento de identificação civil.

Órgãos de segurança poderão ter dificuldades na identificação de criminosos e na confecção de seus bancos de dados.

A previdência social poderá, diante da incerteza para identificar segurados, beneficiários ou terceiros, ficar sem nenhuma proteção.

Enfim, não é difícil imaginar uma série de embaraços e transtornos que a Administração Pública como um todo e em todas as esferas estatais poderá se ver, diante da completa paralisação do serviço de emissão da carteira nacional de identidade.

Note-se que a CNI é um documento público já aprovado em âmbito nacional e já implementado pelo próprio poder público desde janeiro de 2024.

Sob essa perspectiva, isto é, do risco iminente de se ter paralisado o serviço de emissão da carteira nacional de identidade, o exame dos autos demonstra que a execução da ordem (tutela de urgência em ação civil pública) cujos efeitos se buscam suspender poderá trazer mais prejuízos do que ganhos aos administrados.

Com efeito, se paralisada a emissão da CNI, é provável que grande parcela da população brasileira suporte restrições (prejuízos) ao pleno exercício da cidadania ao se ver privada de um serviço essencial, já disponível, com padrão único (internacional) e pautado na segurança pública.

Ressalte-se que a Lei de Introdução às normas ao Direito Brasileiro, com as modificações da Lei n. 13.655/2018, impôs aos julgadores a necessidade de considerarem as consequências jurídicas e administrativas de suas decisões, não se admitindo aqueles que se fundamentarem apenas em valores jurídicos abstratos – **“não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão”**, art. 20; **“não se (pode) impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos”**, art. 21, parágrafo único; **“Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados”**, art. 22.

Nesse contexto, verifica-se a existência de risco de grave lesão à ordem e à segurança públicas em decorrência da forte probabilidade de vir a ser paralisada a emissão da



CNI e das óbvias consequências negativas que serão daí impostas aos cidadãos nacionais. A avaliação do binômio razoabilidade-proporcionalidade convence da ausência de justificativas para serem mantidos os efeitos da medida de natureza provisória ora impugnada.

A propósito (os destaques não constam dos originais):

*AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. GRAVE LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS. DECISÃO LIMINAR. AMPLIAÇÃO DO ROL DE BENEFICIÁRIOS NÃO PREVISTOS EM MEDIDA PROVISÓRIA. CARÁTER SATISFATIVO DA MEDIDA. INGERÊNCIA INDEVIDA NA ADMINISTRAÇÃO. INTERESSE PÚBLICO MANIFESTO. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.*

*1. A suspensão de segurança é medida excepcional de contracautela cuja finalidade é evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas.*

*2. Comprovada a grave lesão à ordem e à economia públicas provocada por decisão liminar que interfere na gestão, na organização e no custeio de políticas públicas, invadindo a competência do Poder Executivo, é manifesto o interesse público em suspendê-la.*

*3. Agravo interno desprovido.*

(STJ, AgInt na SLS 2.714/SE, relator Ministro João Otávio de Noronha, Corte Especial, julgado em 05/08/2020, DJe 13/08/2020.)

Ante o exposto, **defiro** o pedido formulado pela requerente para suspender os efeitos da decisão oriunda do Juízo da 13ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal na Ação Civil Pública 1000646-09.2024.4.01.3000.

Comunique-se ao Juízo de origem.

Publique-se. Intimem-se.

Sem recurso, arquivem-se com baixa.

Brasília-DF, na data da assinatura eletrônica.

Desembargador Federal **JOÃO BATISTA MOREIRA**  
Presidente do Tribunal Regional Federal da 1ª Região

