



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA N° 3050 - RS (2021/0409553-0)

RELATOR : MINISTRO PRESIDENTE DO STJ
REQUERENTE : UNIÃO
ADVOGADO : LAURA FERNANDES DE LIMA LIRA - DF032720
REQUERIDO : TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4A REGIÃO
INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

DECISÃO

Cuida-se de suspensão de liminar e de sentença proposta pela UNIÃO contra decisão proferida no Pedido de Efeito Suspensivo à Apelação n. 5011638-29.2019.4.04.0000, em trâmite no Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

Narra que a decisão proferida pelo Tribunal *a quo*, em razão do pleito de efeito suspensivo à apelação apresentada pela União, em decorrência de sentença proferida nos autos da Ação Civil Pública n. 5002926- 63.2014.4.04.7101, viola os bens jurídicos tutelados pela legislação referente ao incidente processual da suspensão.

Alega que tal decisão está fundamentada em legislação atualmente revogada, sobretudo quando condena a União a se abster de editar atos normativos relacionados ao ordenamento do uso sustentável dos recursos pesqueiros sem a observância da competência conjunta prevista no art. 12, § 2º, inciso I, da Lei n. 13.502, de 2017, exatamente em razão do teor da Medida Provisória n. 870, de 1º de janeiro de 2019, a qual pôs fim à continuidade normativa prevista no art. 27, § 6º, inciso I, Lei n. 10.683, de 2003, e replicada na Lei n. 13.502, de 2017, suprimindo, portanto, a gestão conjunta dos temas relacionados ao uso sustentável dos recursos pesqueiros.

Pontua que a medida provisória em epígrafe extinguiu a Secretaria Especial da Aquicultura e da Pesca da Presidência da República e transferiu suas atribuições ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, como também revogou a Lei n. 13.502, de 2017, que era o último ato normativo existente a prever a gestão conjunta do Ministério do Meio Ambiente e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento em matéria de pesca.

Sustenta, portanto, que a União ficará impedida de disciplinar o ordenamento do uso sustentável dos recursos pesqueiros, o que pode acarretar prejuízos ao setor da pesca, sobretudo quanto à definição sobre cota de captura ou autorização de embarcações.

Aduz que há indevida ingerência do poder judiciário em seara

administrativa, de competência exclusiva do poder executivo, sem indicação de qualquer ilegalidade ou desvio de finalidade da atuação administrativa, com a falada determinação de que a administração pública se abstenha de editar atos normativos relacionados ao ordenamento do uso sustentável dos recursos pesqueiros.

Argumenta, por exemplo, que a exigência de prévia participação do Ministério do Meio Ambiente, no processo de edição de tais atos normativos, pode inviabilizar a safra do camarão e da parati no ano de 2022 nos Estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

Defende que os prejuízos são inestimáveis, porquanto não afetam apenas ao setor pesqueiro, mas também toda uma cadeia que depende da produção de pescados (supermercados, hotéis, restaurantes, indústrias, logística, transporte etc., destacando que a safra do camarão está prevista para ocorrer a partir de 1º de janeiro de 2022, o que significa dizer que os pescadores já efetuaram dispêndios significativos para prepararem suas embarcações para a pescaria.

Assevera, ainda, que é inadmissível que o Poder Judiciário defina critérios para a concessão/renovação das autorizações/permissões para a pesca da tainha na modalidade de emalhe anilhado.

Cita parecer da Consultoria Jurídica do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, o qual analisou a evolução do quadro normativo do tema em apreço (fl. 19):

Nota-se, portanto, da análise das normas em vigor, que **não há alusão à gestão conjunta** dos temas relacionados à concessão de licenças, permissões e autorizações para o exercício da aquicultura, que agora passam a ser geridos unicamente pelo MAPA, através da Secretaria de Aquicultura e Pesca - SAP, conforme definido no seu Decreto estruturante.

[...]

É possível concluir, com absoluta serenidade, que **competete apenas ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA** a política nacional pesqueira e aquícola, inclusive a gestão do uso dos recursos e dos licenciamentos, das permissões e das autorizações para o exercício da aquicultura e da pesca, incluindo a fixação de critérios, padrões e medidas de ordenamento do uso sustentável dos recursos pesqueiros e da aquicultura; após a percuente análise da evolução do quadro normativo que rege o tema, especialmente **em razão da entrada em vigor da Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, convertida na Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, e do Decreto nº 9.667, de 02 de janeiro de 2019, e ainda da revogação expressa da Lei nº 13.502, de 2017, tendo sido suprimida previsão expressa de gestão conjunta nesses temas.**

Por tudo isso, tem-se, atualmente, **a competência do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com exclusividade, nos aspectos relacionados ao uso sustentável dos recursos pesqueiros.**

[...]

Por fim, mas não menos importante, é imperioso destacar, no âmbito do

Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, manifestações jurídica, aprovada pelo Procurador-Chefe daquela Autarquia, e administrativa, exarada pelo seu Presidente, conclusivas no sentido de que, com a edição da Lei nº 13.844, de 2019, a fixação de normas relativas aos recursos pesqueiros é competência exclusiva do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Confirmam-se, a esse propósito, o PARECER n. 00083/2019/CONEP/PFEIBAMA-SEDE/PGF/AGU, aprovado pelo Procurador-Chefe Nacional do IBAMA por meio do DESPACHO n. 00685/2019/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, prolatados no Processo NUP 21000.009386/2019-11, e o OFÍCIO Nº 764/2019/GABIN, de 19 de setembro de 2019, do Gabinete da Presidência do IBAMA (Documento SEI 8553043). Lê-se no referido Parecer que "diante desse quadro normativo, pode-se depreender que o Ibama e o Ministério do Meio Ambiente não dispõem de competência para fixar normas referentes ao ordenamento e ao monitoramento da atividade pesqueira, sendo atualmente esta atribuição do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, a teor do art.21 da Lei n. 13.844/2019".

[...]

Por todo o exposto, fica evidenciada a competência exclusiva do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento para a edição de atos normativos que digam respeito à gestão e uso sustentável dos recursos pesqueiros.

O Tribunal Regional Federal da 4ª Região assim se pronunciou sobre a questão controvertida (fls. 1.001-1.005):

AMBIENTAL. ASSOCIAÇÕES. INGRESSO NA LIDE. PESCA. TAINHA. UNIÃO.

1. O objeto da demanda cinge-se à análise e definição dos instrumentos normativos atualmente vigentes, em face de alteração de competência para gestão da pesca, promovida pela MP n.º 870, de 1º de janeiro de 2019, aspecto que extrapola o mero interesse econômico das nominadas associações em garantir o incremento do esforço de pesca no corrente ano. Insta salientar, ainda, que as associações não possuem capacidade jurídica para exercer os mesmos poderes e sujeitar-se-ão aos mesmos ônus processuais que o assistido, quanto menos exercerem a substituição processual, caso a União seja revel, ou de qualquer outro modo omissa nos autos, o que evidencia negativa de vigência ao art. 121 do CPC/15, pela decisão monocrática recorrida. Ademais, a relação jurídica objeto de controvérsia não é integrada pelas referidas associações, cujo interesse na resolução do feito limita-se ao caráter econômico da exploração pesqueira por seus associados, o que, de acordo com o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, não é o bastante para justificar o seu ingresso no feito na condição de assistente simples da União.

2. Busca-se ordem para que a União se abstenha de inovar, por qualquer modo, no ordenamento da pesca da tainha, de forma a causar incremento no esforço de pesca direcionado à espécie. A necessidade de ajuizamento de tal ação ou a sua justificativa fática decorre de que, com

o declínio de disponibilidade do recurso de pesca sardinha verdadeira, foi identificado pelo IBAMA o aumento do esforço da frota de pesca de cerco sobre a tainha a partir do ano 2000, impulsionado pela valorização de mercado e exportação das ovas de tainha durante o período de agregação e migração reprodutiva da espécie. Com efeito, já no ano de 2004 a tainha foi classificada pelo Ministério do Meio Ambiente como espécie sobre-explorada, integrante do Anexo II da Instrução Normativa n.º 05, de 21 de maio de 2004, com demanda para a elaboração de Plano de Gestão deste recurso da fauna aquática brasileira, num prazo de cinco anos. No ano de 2013, a espécie foi reconhecida pelo ICMBio como quase ameaçada de extinção, o que torna razoáveis e imprescindíveis todas as medidas voltadas a evitar o incremento de esforço de pesca direcionado à tainha, não apenas pelo aspecto de proteção da fauna (promoção do manejo ecológico da espécie e vedação de práticas que coloquem em risco sua função ecológica - CF, art. 225, § 1º, I e VII), mas bem assim para garantir a sustentabilidade econômica da própria atividade pesqueira. As diferenças existentes entre a pesca com rede de emalhe, tradicionalmente associada aos pescadores artesanais, e a pesca com rede de emalhe anilhada, modalidade nova introduzida no ordenamento da atividade pesqueira pela mencionada IN MPA n.º 04/2013, são enormes e foram bem ressaltadas nas informações prestadas pelo IBAMA nos autos do mandado de segurança coletivo n.º 5018714-14.2014.404.7200/SC, reproduzidas em decisão desse Regional que indeferiu o pedido de efeito suspensivo no agravo de instrumento n.º 5013661-21.2014.404.0000.

3. Importante referir que o PLANO DE GESTÃO PARA O USO SUSTENTÁVEL DA TAINHA, Mugil liza Valenciennes, 1836, NO SUDESTE E SUL DO BRASIL, elaborado em abril de 2015 e revisado em maio de 2018, conjuntamente pelo MPA/MMA, instrumento técnico já recomendado na IN MMA n.º 5/2004, que classificara a tainha como espécie sobre-explotada, faz percuciente análise da atividade pesqueira da tainha nas regiões sudeste e sul do Brasil, tanto na modalidade de pesca industrial, como da chamada pesca artesanal. O PLANO DE GESTÃO foi elaborado em atendimento a determinação da ação civil pública n.º 5001964-45.2011.404.7101, cuja sentença foi confirmada pela 4ª Turma desse TRF4, por unanimidade, na sessão de 13/12/2017. O documento obedece os termos do Decreto n.º 6.981, de 13 de outubro de 2009, que dispôs que as diretrizes para uso dos recursos pesqueiros sejam estabelecidas por Plano de Gestão, compreendendo diagnóstico, objetivos, metas, pontos de referência, ações, medidas de gestão e indicadores, para a unidade de gestão considerada. Como se extrai de suas Considerações e Conclusões (item 5.1.7), o PLANO DE GESTÃO, em seu diagnóstico da atividade pesqueira da tainha, flagra a seguinte realidade, decorrente da introdução de técnicas cada vez mais avançadas pela denominada pesca artesanal: “que a pesca (artesanal ou industrial), passou a ser caracterizada apenas pelas relações de trabalho, e não mais pelos meios de produção envolvidos na faina (embarcações e petrechos), o que viabilizou o aumento significativo do esforço de pesca, dificultando o controle, ordenamento e identificação de grupos, formas e áreas de atuação sobre um dado recurso (impactos).”

4. De outro tanto, importa anotar que a definição legal de pescador artesanal o associa à atividade desenvolvida de forma autônoma ou em regime de economia familiar, com evidente vocação para uma atividade de pequeno impacto no meio ambiente, nos termos da Lei n.º 11.959/2009, definição legal da pesca artesanal que não abrange no seu todo a realidade dinâmica e empreendedora do setor na atualidade, caracterizado pelo emprego de técnicas de pesca e de aparato

tecnológico muito evoluídos e eficazes, como flagrado pelo PLANO DE GESTÃO da atividade, que não por outra razão preconiza a adoção de pertinentes cautelas (princípio da PRECAUÇÃO), ao concluir que: “...é fundamental manter o corredor de migração das tainhas (05 milhas náuticas), livre da pesca de cerco para garantir o sucesso do processo reprodutivo...” Desse modo, a sentença, cuja eficácia se pretende restaurar, ao fixar parâmetros – sempre preferíveis à sua ausência – contribui, de modo tímido, para a consecução do que dispõe o PLANO DE GESTÃO da atividade que, não obstante, veda a pesca com emalhe anilhado no chamado corredor migratório de reprodução da espécie, e é o instrumento de referência técnica indispensável na gestão do recurso pesqueiro tainha. A União fundamenta seu apelo na revogação da Lei n. 13.502/2017 pela Medida Provisória n. 870/2019, que pôs fim à gestão conjunta dos temas relacionados ao uso sustentável dos recursos pesqueiros. Alega, ainda e resumidamente que: (a) com a entrada em vigor da Medida Provisória n. 870, de 1º de janeiro de 2019, e do Decreto n. 9.667, de 2 de janeiro de 2019, e ainda por conta da revogação expressa da Lei n. 13.502/2017, conclui-se que compete apenas ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) a política nacional pesqueira e aquícola, inclusive a gestão do uso dos recursos e dos licenciamentos, das permissões e das autorizações para o exercício da aquicultura e da pesca, incluindo a fixação de critérios, padrões e medidas de ordenamento do uso sustentável dos recursos pesqueiros e da aquicultura, não mais havendo previsão expressa de gestão conjunta dos Ministérios da Pesca e Aquicultura e do Meio Ambiente nos aspectos relacionados ao uso sustentável dos recursos pesqueiros; (b) sequer era necessário o provimento jurisdicional buscado no presente feito, pois a competência conjunta determinada na legislação de regência para a edição de alguns atos normativos deve ser observada por imposição legal; (c) no caso da IN MPA n. 6 de 2014, que se refere à pesca de Tainha na temporada de pesca de 2014, o MMA assinalou que seria de competência exclusiva do MPA, por se tratar de permissionamento de embarcações, mas passou a ser de competência conjunta a partir do Termo de Conciliação n. 013 – CCAF-CGU-AGU-2013, assinado pelos dois Ministérios, sendo que a a IN n. 6/2014 foi alterada pela IN n. 8/2014, passando o parágrafo 5º do artigo 6º a ter nova redação e o artigo 10 a contar com um parágrafo único; (d) quanto à abstenção de prover o aumento no esforço de pesca da tainha (*Mugil liza*) na modalidade de emalhe anilhado, é preciso observar que a regulamentação pela União poderá adotar critérios inclusive mais restritivos que os fixados na sentença; (e) sequer autorizou a pesca com emalhe anilhado na safra da tainha de 2014, o que foi objeto do Mandado de Segurança Coletivo n. 5018714-14.2014.404.7200/SC, com deferimento da liminar, depois revogada e ao final denegada ordem; (f) os ministérios da União envolvidos no manejo da pesca (MMA e MPA) não autorizaram o emalhe anilhado em 2014, o que demonstra a existência de diálogo e observância às diferentes posições técnicas acerca de tão complexa matéria; assim, estando a questão normativa infralegal sendo debatida e decidida em seu âmbito natural (Poder Executivo), não há razão para que o Judiciário emita um juízo prévio condicionando as atribuições constitucionais dos Ministérios da Pesca e do Meio Ambiente; (g) inviável, sob pena de descaracterização de função típica do Poder Judiciário e indevida incursão em funções constitucionalmente atribuídas a outros Poderes do Estado, conceder provimento judicial condicionando de qualquer forma os órgãos competentes para edição da norma, atividade própria do Poder Executivo, nos termos da

Constituição Federal. Relativamente à edição de atos normativos relacionados ao ordenamento do uso sustentável dos recursos pesqueiros, com acerto a sentença ao condenar a União a observar a, então em vigor, Lei n. 13.502/2017, que previa a competência conjunta na elaboração das normas da Secretaria Especial da Aquicultura e da Pesca (integrante da Presidência da República) e do Ministério do Meio Ambiente. A União afirma que a Medida Provisória n. 870, de 1º de janeiro de 2019, revogou a Lei n. 13.502/2017 e, assim, suprimiu a gestão conjunta dos temas relacionados ao uso sustentável dos recursos pesqueiros, motivo pelo qual a apelante requer a improcedência do pedido ou, subsidiariamente, a fixação de efeitos temporais à sentença. Todavia tal argumento não procede. A referida alteração legislativa, ocorrida após a prolação da sentença recorrida, não implica o esvaziamento do comando judicial, porquanto perfeitamente aplicável este à nova norma vigente. Indubitável que se trata de obrigação de editar normas acerca do tema de acordo com a competência legal, ou seja, conforme determinado pela lei vigente ao tempo do ato normativo. Ademais, a superveniência de tal norma não atingiu a eficácia da segunda obrigação determinada pela sentença, relativa ao controle do esforço da frota de emalhe anilhado sobre as agregações reprodutivas da tainha, que atua com redes de cerco no corredor reservado à migração da espécie, porquanto qualquer que seja o ente federal competente para o regramento da safra da espécie terá de observar os limites estabelecidos na sentença. Alega, ainda, a União a desnecessidade do provimento jurisdicional buscado nesta ação civil pública, pois a competência conjunta determinada na legislação para a edição de alguns atos normativos deve ser observada por imposição legal. Ocorre que a propositura desta demanda teve amparo no descumprimento da legislação pelo então Ministério da Pesca e Aquicultura, fazendo-se necessária a ordem pleiteada na exordial. No intuito de desconstituir os fundamentos da sentença recorrida, a União afirma ser indevido ao Poder Judiciário estabelecer condicionamento à regulamentação da pesca da tainha, sob pena de invasão nas funções constitucionalmente atribuídas ao Poder Executivo, em afronta ao princípio da separação de poderes. Aduz que, quanto à abstenção de promover o aumento no esforço de pesca da tainha (Mugil liza) na modalidade de emalhe anilhado, sua regulamentação poderá adotar critérios inclusive mais restritivos que os fixados na sentença, bem como sequer autorizou a pesca com emalhe anilhado na safra da tainha de 2014, o que foi objeto do Mandado de Segurança Coletivo n. 5018714- 14.2014.404.7200/SC, impetrando pela Federação dos Pescadores do Estado de Santa Catarina (FEPESC), com deferimento da liminar, depois revogada e ao final denegada ordem. Como bem alertado pelo MPF em contrarrazões, a FEPESC, que impetrara o mencionado mandado de segurança contra a União, neste feito é assistente simples da União, a bem demonstrar seu interesse em que se mantenha ilimitado o esforço exercido por meio de redes de emalhe anilhado sobre as agregações reprodutivas da espécie no corredor reservado à sua migração, tanto no que se refere ao número de embarcações quanto às correspondentes arqueações brutas – AB.

5. Sem razão a União, pois a determinação para que se abstenha de promover o aumento no esforço de pesca da tainha na modalidade de emalhe anilhado está embasada em estudos técnicos e demais provas constantes dos autos. Inviável que, como pretendem as rés, seja adotado o controle por meio de cotas em substituição à redução progressiva anual do número e AB das embarcações permissionadas para a captura das agregações reprodutivas da espécie, prevista em seu Plano de Gestão que sequer admitia sua captura com redes de emalhe anilhado.

Cabe referir que o emalhe anilhado consiste em uma adaptação das redes de emalhe tradicionalmente empregadas pelos pescadores artesanais na captura da tainha, porém promove o fechamento da rede no momento da captura e usa o anilhamento para não ocorrer a fuga dos peixes, resultando na transformação de uma rede de emalhe de pesca passiva numa rede de cerco, ou seja, de pesca ativa a qual aumenta a produtividade da captura e, por conseguinte, o impacto sobre a espécie, pois, ao cercar um cardume inteiro e retirá-lo, são abrangidas também as tainhas que ainda não conseguem se reproduzir. O histórico do permissionamento da pesca na modalidade de emalhe anilhado demonstra que a União, principalmente por meio do Ministério da Pesca e Aquicultura, deixou de normatizar a atividade de pesca da tainha de acordo com o objetivo de menor esforço sobre a espécie, em verdadeiro retrocesso na proteção desta.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, a Egrégia 3ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região decidiu, por maioria, vencido o relator, dar provimento ao agravo interno restaurando a eficácia da sentença proferida nos autos da ação civil pública n.º 5002926-63.2014.404.7101 e indeferindo o ingresso das associações como assistente da União, nos termos do relatório, votos e notas de julgamento que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

É, no essencial, o relatório. Decido.

Sabe-se que o deferimento da suspensão é condicionado à demonstração da ocorrência de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas. Seu requerimento é prerrogativa de pessoa jurídica que exerce múnus público, decorrente da supremacia do interesse estatal sobre o particular.

Ademais, esse instituto processual é providência extraordinária, sendo ônus do requerente indicar na inicial, de forma patente, que a manutenção dos efeitos da medida judicial que busca suspender viola severamente um dos bens jurídicos tutelados, pois a ofensa a tais valores não se presume.

A suspensão de liminar é medida excepcional que não tem natureza jurídica de recurso, razão pela qual não propicia a devolução do conhecimento da matéria para eventual reforma. Sua análise deve restringir-se à verificação de possível lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas, nos termos da legislação de regência, sem adentrar o mérito da causa principal, de competência das instâncias ordinárias. Não basta a mera e unilateral declaração de que a decisão liminar recorrida levará à infringência dos valores sociais protegidos pela medida de contracautela.

Repise-se que a *mens legis* do instituto da suspensão de liminar é o estabelecimento de uma prerrogativa justificada pelo exercício da função pública na defesa do interesse do Estado. Sendo assim, busca evitar que decisões contrárias aos interesses primários ou secundários, ou ainda mutáveis em razão da interposição de recursos, tenham efeitos imediatos e lesivos para o Estado e, em última instância, para a

própria coletividade.

No caso, verifica-se a ocorrência de grave lesão aos bens tutelados pela lei de regência, na medida em que se demonstrou que a condenação da União, por meio do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, de se abster de editar atos administrativos relacionados ao ordenamento do uso sustentável dos recursos pesqueiros, dentro de sua competência normativa, sem observância de suposta competência conjunta com o Ministério do Meio Ambiente, competência conjunta esta já revogada por legislação infraconstitucional temática, viola sim o interesse público ao que interferir na política pública pesqueira e aquícola estrategicamente construída com base em sua expertise sobre a matéria.

Sabe-se que a decisão que examina o pedido de suspensão não pode afastar-se totalmente do mérito da demanda de origem. É permitido um juízo mínimo de delibação a respeito da questão de fundo da ação originária, com o objetivo de verificar a plausibilidade do direito, tudo com o fito, por fim, de obstar que o instituto processual da suspensão de liminar e de sentença sirva indevidamente para a conservação de situações ilegítimas.

E pode ser verificado, no caso em tela, que, após evolução do quadro normativo temático, sobretudo considerando a edição da Medida Provisória n. 870, de 1º de janeiro de 2019, convertida na Lei n. 13.844, de 18 de junho de 2019, especialmente destacando a revogação expressa da Lei n. 13.502, de 2017, não mais subsiste na legislação infraconstitucional prescrição expressa de gestão conjunta do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Ministério do Meio Ambiente com relação à fixação das normas, critérios, padrões e medidas de ordenamento do uso sustentável dos recursos pesqueiros.

De consequência, vê-se que a decisão impugnada inova ao contrariar o conteúdo prescritivo atualmente regulador do tema em epígrafe, desconsiderando, além disso, a presunção de legitimidade de que goza a atuação administrativa, não podendo haver interferência indevida na análise técnico-administrativa, sem a caracterização flagrante de erro, que poderia justificar, excepcionalmente, uma tomada de decisão substitutiva, infringindo, portanto, o princípio da separação dos Poderes, imprescindível para assegurar concretamente o Estado Democrático de Direito.

Ressalte-se que não se pode permitir que seja retirada dos atos administrativos do Poder Executivo a presunção da legitimidade, sob pena de se desordenar a lógica de funcionamento regular do Estado, com exercício de prerrogativas que lhe são próprias e essenciais. O Poder Judiciário não pode, dessa forma, atuar sob a premissa de que os atos administrativos são realizados em desconformidade com a legislação, sendo presumivelmente ilegítimos. Tal concluir configuraria uma subversão do regime jurídico do direito administrativo, das competências concedidas ao Poder Executivo e do papel do Poder Judiciário.

Na presente hipótese, ressalte-se que a solução jurídico-administrativa

desenhada foi construída por meio de debate fático-jurídico em âmbito administrativo, não se podendo descurar da expertise da administração pública na área pesqueira e aquícola e de sua análise técnica com relação às consequências fáticas da prestação de tal atividade para a comunidade.

Nessa senda, está caracterizada a grave lesão à ordem pública, na sua acepção administrativa, em decorrência dos entraves à execução normal e eficiente da política pública desenhada e estrategicamente escolhida pelo gestor público. E, conforme entendimento há muito assentado no Superior Tribunal de Justiça, "há lesão à ordem pública, aqui compreendida a ordem administrativa, quando a decisão atacada interfere no critério de conveniência e oportunidade do mérito do ato administrativo impugnado" (AgRg na SS n. 1.504/MG, Corte Especial, relator Ministro Edson Vidigal, DJ de 10/4/2006).

Nesse sentido, colaciono os seguintes precedentes:

PEDIDO DE SUSPENSÃO DE MEDIDA LIMINAR AJUIZADO PELA AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. REAJUSTE DA TARIFA DE ENERGIA ELÉTRICA. PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO. Até prova cabal em contrário, prevalece a presunção de legitimidade do ato administrativo praticado pela Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel. Agravo regimental provido." (AgRg na SLS n. 1.266-DF, relator Ministro Ari Pargendler, Corte Especial, DJe de 19/11/2010.)

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. DEMISSÃO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO. INOCORRÊNCIA. **MÉRITO ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE DE REVISÃO PELO PODER JUDICIÁRIO.** RECURSO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

[...]

3. Ao Poder Judiciário compete apenas o controle da legalidade do ato administrativo, ficando impossibilitado de adentrar na análise do mérito do ato, sob pena de usurpar a função administrativa, precipuamente destinada ao Executivo.

4. Recurso a que nega provimento. (RMS n. 15.959/MT, relator Ministro Hélio Quaglia Barbosa, Sexta Turma, DJ de 10/4/2006, grifo meu.)

AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. AÇÃO POPULAR. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ASSESSORAMENTO. INTERFERÊNCIA INDEVIDA DO PODER JUDICIÁRIO CARACTERIZADA. GRAVE LESÃO À ORDEM PÚBLICA CONFIGURADA.

1. O Superior Tribunal de Justiça entende que o deferimento do pedido de suspensão requer a demonstração de que a manutenção da decisão impugnada causa grave lesão a um dos bens tutelados pela legislação de regência.

2. Na hipótese dos autos, sob o pretexto de controle do ato

administrativo, houve clara lesão à ordem pública ao se substituir a decisão administrativa pela decisão judicial, desconsiderando o mérito administrativo, cuja construção de seu conteúdo é de competência do Executivo, e não do Judiciário. Não cabe a este Poder, dessa forma, atuar sob a premissa de que os atos administrativos são editados em desconformidade com a legislação, sendo presumivelmente ilegítimos. Tal conclusão configuraria subversão da lógica do direito administrativo, das competências concedidas ao Poder Executivo e do papel do Judiciário.

3. Analisar se o contrato administrativo celebrado entre a Copel e Rothschild & Co. Brasil Ltda. para prestação de serviços de assessoria financeira em processo de alienação de ações e ativos da Copel Telecomunicações S.A. caracteriza ou não o requisito da singularidade do objeto, pela existência de diversas empresas apta a satisfazer o objeto perseguido pela estatal, é matéria de mérito da ação principal, que deve ser suscitada nas instâncias competentes, e não na via suspensiva.

Agravo interno improvido. (AgInt na SLS 2.654/PR, relator Ministro Humberto Martins, Corte Especial, DJe de 26/11/2020, grifo meu.)

Além disso, há também afronta à economia pública, porquanto foram descritas hipóteses, como se vê na Nota Técnica n. 113/2021/DEPOP/SAP/MAPA, que podem causar impactos negativos ao erário, com prejuízos à arrecadação tributária estatal, bem como prejuízos financeiros à comunidade de pescadores.

Outrossim, importa destacar que as decisões prolatadas em sede de suspensão possuem caráter eminentemente político ao verificarem a lesividade aos bens jurídicos tutelados pela lei de regência. Nesse sentido, trago à colação o seguinte precedente a respeito da natureza jurídica da suspensão:

SUSPENSÃO DE LIMINAR. LICITAÇÃO. SERVIÇOS DE TRANSPORTE COLETIVO URBANO DE PASSAGEIROS. PROCEDIMENTO HOMOLOGADO E EM FASE DE EXECUÇÃO CONTRATUAL. SUSPENSÃO. LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS CONFIGURADA. EXAURIMENTO DAS VIAS RECURSAIS NA ORIGEM. DESNECESSIDADE.

1. Não é necessário o exaurimento das vias recursais na origem para que se possa ter acesso à medida excepcional prevista na Lei n. 8.437/1992.

2. É eminentemente político o juízo acerca de eventual lesividade da decisão impugnada na via da suspensão de segurança, razão pela qual a concessão dessa medida, em princípio, é alheia ao mérito da causa originária.

3. A decisão judicial que, sem as devidas cautelas, suspende liminarmente procedimento licitatório já homologado e em fase de execução contratual interfere, de modo abrupto e, portanto, indesejável, na normalidade administrativa do ente estatal, causando tumulto desnecessário no planejamento e execução das ações inerentes à gestão pública.

4. Mantém-se a decisão agravada cujos fundamentos não foram infirmados.

5. Agravo interno desprovido. (AgInt na SLS n. 2.702/SP, relator Ministro João Otávio de Noronha, Corte Especial, DJe de 27/8/2020, grifo meu.)

Ante o exposto, defiro o pedido para sustar os efeitos da decisão proferida no Pedido de Efeito Suspensivo à Apelação n. 5011638-29.2019.4.04.0000, em trâmite no Tribunal Regional Federal da 4ª Região, até o trânsito em julgado do mérito da ação principal.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 31 de dezembro de 2021.

MINISTRO HUMBERTO MARTINS
Presidente