



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

### SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 2895 - SC (2021/0071212-4)

**RELATOR** : **MINISTRO PRESIDENTE DO STJ**  
**REQUERENTE** : INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE  
**REQUERIDO** : TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4 REGIAO  
**INTERES.** : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

### DECISÃO

Cuida-se de suspensão de liminar e de sentença apresentada pelo INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE – ICMBIO contra decisão proferida no Agravo de Instrumento n. 5003779-88.2021.4.04.0000/SC, em trâmite no Tribunal Regional Federal da 4ª Região, que deferiu o pleito liminar para determinar a suspensão do contrato de concessão de parcerias ambientais público-privadas – BR M1120, que "visa à concessão de exploração dos Parques Nacionais Aparados da Serra e Serra Geral, até que sejam concluídos processos de consulta e consentimento prévio, livre e informado, o estudo antropológico e a regularização fundiária da área quilombola que está sobreposta" (fl. 39) aos parques em referência.

Na origem, o Ministério Público Federal ajuizou Ação Civil Pública n. 5004871-57.2020.4.04.7204/SC contra o ICMBIO, para buscar a suspensão do processo licitatório em comento.

Narra que houve negativa de liminar pelo Juízo de primeiro grau, com conseqüente interposição do Agravo de Instrumento n. 503196-15.2020.4.04.0000, tendo havido a manutenção da negativa da liminar.

Aduz que o Ministério Público Federal renovou seu pedido de liminar para suspender o contrato de concessão, tendo havido nova negativa de liminar em primeiro grau. Contudo, interpôs o Agravo de Instrumento n. 5003779- 88.2021.4.04.0000, no qual foi concedida a tutela antecipada recursal e suspenso, então, o contrato de concessão em referência, o que inviabilizou a concessão da exploração dos parques. Defende que isso causa grave lesão à ordem pública, com grande impacto na ordem político-administrativa, tanto do Ministério do Meio Ambiente quanto do ICMBio.

Argumenta que o procedimento não trata de concessão de terras, mas de concessão de serviços em unidade de conservação, o que representa a delegação à iniciativa privada para prestação de serviços de apoio à visitação, com previsão de custeio de ações de apoio à conservação, proteção e gestão da unidade de conservação.

Ressalta que a Lei n. 9.795/1999, que dispõe sobre a educação ambiental e institui a política nacional de educação ambiental, prevê que o Poder Público incentivará o ecoturismo, como atividade de educação ambiental não formal, voltada à sensibilização da coletividade sobre as questões ambientais, bem como à sua organização e participação na defesa da qualidade do meio ambiente.

Destaca que a perícia feita pelo MPF, para subsidiar a ação civil pública, concluiu pela ausência de riscos diretos à comunidade quilombola São Roque, sob o ponto de vista físico e biótico, seja em relação aos seus cursos d'água, seja em relação às suas terras. Enfatiza que o laudo referido e as informações técnicas da autarquia trazem a informação de que a comunidade se encontra em área distante dos núcleos objeto da concessão, não somente pela distância geográfica, mas, sobretudo, pelas barreiras naturais que dificultam ou mesmo inviabilizam o acesso indistinto de visitantes à área quilombola.

Além disso, argumenta que a visitação já é realidade nos parques em questão, o que significa dizer que a concessão não inaugura nova forma de interação com a comunidade quilombola.

Defende, também, que não se pode entender, de forma antecipada, que a atuação da entidade concessionária se dará de modo predatório em desacordo com os limites legais e regulamentares. Destaca que toda a atuação se dará sob a ordenação, monitoramento e fiscalização do poder concedente e demais órgãos e instituições envolvidas para prevenir e inibir atuação em desacordo com as regras pertinentes.

Assevera que é indevido impedir a continuidade do processo de concessão agora, porquanto não há medida administrativa que potencialmente atinja a população quilombola e exija, neste momento, o procedimento de consulta prévia, o estudo antropológico e a preliminar regularização fundiária.

Pontua que a população quilombola não foi alijada do processo administrativo, uma vez que há representante da comunidade quilombola no conselho consultivo dos parques, cuja função, entre outras, consiste em acompanhar a elaboração, implementação e revisão do plano de manejo da unidade de conservação. Afirma que foram realizadas audiência e consulta pública sobre os projetos de concessão dos parques, franqueando-se a toda a sociedade, em igualdade de condições, a participação no processo.

Assevera que o MPF reconhece que já foi realizado o estudo antropológico no início do processo de regularização das terras da comunidade. Destaca que o processo de demarcação do território quilombola São Roque foi instruído com relatório antropológico elaborado pela Universidade Federal de Santa Catarina, por meio de seu núcleo de estudos sobre identidades e relações interétnicas.

Aduz, ainda, que, reforçando a legalidade de todo o procedimento adotado pelo ICMBIO, o projeto de concessão em comento foi aprovado pelo Tribunal de Contas da União, conforme Acórdão n. 2.472/2020.

Por fim, assevera que o projeto de concessão nos parques em epígrafe, com a qualificação do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) e a inclusão no Plano Nacional de Desestatização (PND), adquiriu *status* de prioridade nacional, nos termos do art. 5º da Lei n. 13.334/2016.

É, no essencial, o relatório. Decido.

A suspensão dos efeitos do ato judicial é providência excepcional, cabendo ao requerente a efetiva demonstração da alegada ofensa grave a um daqueles valores. Cuida-se de prerrogativa da pessoa jurídica de direito público decorrente da supremacia do interesse público sobre o particular, cujo titular é a coletividade.

A *mens legis* do instituto da suspensão de segurança ou de sentença é o estabelecimento de prerrogativa justificada pelo exercício da função pública, na defesa do interesse do Estado. Sendo assim, busca evitar que decisões precárias 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 em tela, está caracterizada a lesão à ordem pública e à economia pública, porquanto o Poder Judiciário, imiscuindo-se na seara administrativa, substitui o Poder Executivo ao interferir na execução da política pública desenhada pelo ICMBio, bem como desconsidera a presunção de legitimidade do ato administrativo, obstando a execução do contrato que propiciará investimentos à unidade de conservação em comento, os quais, ao final, reverterão em prol de toda a sociedade, destinatária final de todas as atividades estatais desempenhadas.

Destaque-se que o procedimento licitatório em tela objetiva delegar à iniciativa privada a prestação de serviços de apoio à visitação, com previsão de custeio de ações de apoio à conservação, proteção e gestão da unidade de conservação, o que atenderá ao interesse público de prestação eficiente da atividade de ecoturismo, não tendo havido nenhuma demonstração comprobatória inequívoca na ação originária de que há prejuízo ao meio ambiente e à cultura das comunidades quilombolas. Há, na verdade, tão somente, mera especulação de que pode ser que sejam configurados no futuro prejuízos. Contudo, o procedimento licitatório não pode ter seu trâmite regular frustrado por meras suposições se todo o regime administrativo-jurídico que lhe é aplicável está sendo obedecido.

Outrossim, o fato de a empresa concessionária visar ao lucro não remete à suposta lógica inexorável de que, por essa razão, não respeitará o regime legal protetivo do meio ambiente e das comunidade quilombolas. Ademais, as instituições públicas fiscalizatórias competentes deverão zelar pelo cumprimento dos deveres legais, com imposições de sanções caso seja necessário.

Mostra-se de suma relevância enfatizar que o próprio Ministério Público Federal apresentou perícia, na ação originária, com conclusão no sentido de que não estão

presentes riscos diretos à comunidade quilombola em foco, sob o ponto de vista físico e biótico, o que reforça a conclusão de ausência de prova no sentido de que o procedimento licitatório deve ser obstado em razão de possível existência de danos futuramente.

De toda sorte, impende asseverar que foram realizadas audiências e consulta pública sobre os projetos de concessão dos parques, o que franqueou a toda a sociedade a participação na tomada de decisão administrativa.

Se permitirmos que os atos administrativos do Poder Executivo não possuam mais a presunção da legitimidade, tal conclusão jurídica configuraria forma de desordenar toda a lógica de funcionamento regular do Estado com exercício de prerrogativas que lhe são essenciais. O 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 subversão do regime jurídico do direito administrativo, das competências concedidas ao Poder Executivo e do papel do Judiciário.

Destaque-se que não pode haver interferência indevida do Poder Judiciário na esfera de competência do Poder Executivo, sem a caracterização de flagrante desvio de finalidade, que poderia justificar, excepcionalmente, tomada de decisão substitutiva, o que infringe, portanto, o princípio da separação dos Poderes, imprescindível para assegurar concretamente o Estado Democrático de Direito.

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.

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).

É sabido que o tema está sujeito ao crivo do Poder Judiciário; não obstante, a precaução sugere que a substituição das decisões pela administração pública, com paralisação do trâmite regular de procedimento licitatório, ocorra em decorrência de caracterizada ilegalidade após instrução processual completa. Nesse sentido, vejam-se 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 o Ministro Ari Pargendler, Corte Especial, DJe de 19/11/2010.).

AGRAVO INTERNO. PEDIDO DE SUSPENSÃO. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. ELABORAÇÃO DE PROJETO E EXECUÇÃO DAS OBRAS REMANESCENTES DE DUPLICAÇÃO E RESTAURAÇÃO DA BR 101/AL. INABILITAÇÃO TÉCNICA DE LICITANTE. **PARALISAÇÃO DO ANDAMENTO DO CERTAME.** GRAVE LESÃO À ORDEM E À SEGURANÇA PÚBLICAS. AGRAVO DESPROVIDO.

1. Nos termos da legislação de regência (Lei n.º 12.016/2009), a suspensão da execução de decisum proferido contra o Poder Público visa à preservação do interesse público e supõe a existência de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas, sendo, em princípio, seu respectivo cabimento alheio ao mérito da causa.

2. Hipótese em que a decisão objeto do pleito suspensivo inibiu o prosseguimento da concorrência pública de contratação de empresa para a elaboração de projetos e execução das obras remanescentes de duplicação e restauração da pista existente na BR 101/AL.

**3. Potencial lesivo, de natureza grave, à ordem pública. A interrupção da licitação, ainda que temporária, prejudica a atuação do Estado.**

**4. Lesão à segurança pública. A falta de conservação da referida via é causa suficiente para aumentar os acidentes de trânsito. Manifesta urgência do procedimento licitatório.**

5. Agravo interno desprovido.

(AgInt na SS N. 2.864/DF, Relatora Ministra Laurita Vaz, Corte Especial, DJe de 25/04/2017, grifo meu.).

Outrossim, importa destacar que as decisões prolatadas, em suspensão, possuem caráter eminentemente político ao verificar a lesividade aos bens jurídicos tutelados pela lei de regência. Confira-se 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 27/08/2020, grifo meu.)

Ante o exposto, defiro o pedido para sustar os efeitos da decisão proferida no Agravo de Instrumento n. 5003779-88.2021.4.04.0000/SC, em trâmite no Tribunal Regional Federal da 4ª Região, até o trânsito em julgado da decisão final do processo de origem.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 11 de março de 2021.

MINISTRO HUMBERTO MARTINS

Presidente