



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 3126 - PA (2022/0183705-0)

RELATOR : **MINISTRO PRESIDENTE DO STJ**
REQUERENTE : COMPANHIA VALE DO RIO DOCE - CVRD
ADVOGADOS : PEDRO BENTES PINHEIRO FILHO - PA003210
RODRIGO DE CASTRO FREITAS - DF033383
DANIELLE SERRUYA SORIANO DE MELLO - PA017830
REQUERIDO : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ
INTERES. : I. M. CHAVES - COMERCIO
ADVOGADOS : EVERSON GOMES CAVALCANTI - MA005712A
GEORGE AUGUSTO VIANA SILVA - MA011818

DECISÃO

Cuida-se de suspensão de liminar e de sentença proposta pelo VALE S.A., concessionária, contra decisão proferida no Agravo de Instrumento n. 0806930-68.2022.8.14.0000-22, em trâmite no Tribunal de Justiça do Estado do Pará.

Narra que, na origem, foi ajuizada Ação de Desapropriação com pedido liminar de imissão na posse n. 0802449-75.2022.8.14.0028, fundada em declaração de utilidade pública e no Decreto-Lei n. 3.365/1941, perante o Juízo Estadual de Marabá (PA), no qual foi concedida a liminar de imissão provisória na posse.

Explicita que, por consequência, foi interposto Agravo de Instrumento n. 0806930-68.2022.8.14.0000, tendo sido concedido efeito suspensivo, inviabilizando, ao final, a ordem de imissão na posse.

Defende que é inequívoca a relevância social das obras em questão, havendo autorização expressa concedida pelo Poder Público à VALE S.A. para atuar e prosseguir com o necessário para atendimento à demanda de interesse público, nos termos do art. 2º, parágrafo único, da Deliberação n. 369/2021 da ANTT.

Destaca, ainda, que o Decreto-Lei n. 3.365/41 permite à concessionária do serviço público a imissão provisória na posse do imóvel cujo interesse foi decretado.

Em segunda instância, relata que foi deferido, monocraticamente, o pedido de efeito suspensivo para suspender a ordem de imissão provisória na posse até a realização de perícia judicial na área, infringindo, dessa forma, o disposto no art. 15 do Decreto-Lei n. 3.365/1941.

Argumenta que não há necessidade de prévia avaliação judicial do bem imóvel expropriado para a efetivação da imissão provisória na posse, porquanto poderá haver a complementação do valor ofertado posteriormente para alcance do valor justo e integral referente à indenização.

Assevera, ainda, que o setor minerário consiste em atividade essencial ao desenvolvimento econômico, trazendo benefícios sociais advindos das riquezas obtidas e compartilhadas com a União, por meio do pagamento de tributos, geração de emprego, renda e da Compensação Financeira pela Exploração Minerária (CFEM), posteriormente repartida entre os Estados, Distrito Federal e Municípios.

Ressalta o teor da Resolução CONAMA n. 369/2006, em seu art. 2º, inciso I, c, que considera como de utilidade pública as atividades de pesquisa e extração de substâncias minerais, destacando também a definição contida no Código Florestal, cujo art. 3º estabelece que são de utilidade pública as obras de infraestrutura destinadas às concessões e aos serviços públicos de transporte, sistema viário, bem como mineração.

Explica que recebeu a Declaração de Utilidade Pública n. 369/2021 para construção de ponte ferroviária sobre o Rio Tocantins, em Marabá (PA), com investimento total de 830 milhões de dólares americanos, o que irá aumentar a capacidade da Estrada de Ferro Carajás, melhorando, portanto, o fluxo de tráfego ferroviário.

Relata que obteve todas aprovações pelos órgãos competentes, como DNIT e ANTT, a qual emitiu a declaração de utilidade pública que embasou a demanda judicial originária, além de ter obtido a autorização de construção por parte do IBAMA, possuindo, assim, todas as licenças necessárias ao desenvolvimento do empreendimento.

Sustenta que o impedimento de início das atividades anteriormente planejadas para 10/6/2022 trará negativo impacto no aproveitamento do período seco do ano de 2022 para as atividades de terraplanagem e construção de canteiro de apoio, prejudicando as atividades de fundação das pontes no leito do rio por inviabilizar melhor condição hidrológica, causando atraso na data de conclusão do projeto em pelo menos 12 meses.

Aduz que detém contrato de concessão com a ANTT para operar a estrada de ferro Carajás, tendo por objeto a concessão de serviço público federal de transporte ferroviário de cargas e de passageiros, compreendendo a exploração e o desenvolvimento da estrada em foco.

Assevera que, no contrato de concessão em comento, há o caderno de obrigações, o qual define o acompanhamento anual dos trabalhos correlatos e estabelece o plano de investimentos, especificações técnicas mínimas e as obrigações complementares, que são de cumprimento obrigatório para assegurar a adequada exploração da infraestrutura e prestação do serviço de transporte ferroviário.

Narra que a Deliberação n. 369/2021, do Ministério da Infraestrutura, declarou ser de utilidade pública, para efeito de desapropriação e afetação, para fins ferroviários em favor da União, os bens imóveis alcançados pelas coordenadas planas descritas nos anexos do referido ato administrativo, estando englobada a propriedade objeto da demanda originária.

Explica que as áreas descritas são destinadas às obras de duplicação da ponte sobre o Rio Tocantins, da estrada de ferro Carajás, concedida à VALE S.A., sendo tais estruturas indispensáveis ao seu empreendimento de mineração.

Enfatiza que é dispensável a prévia perícia judicial, não havendo respaldo legal para tal pleito formulado na demanda originária, sendo suficiente o depósito do valor apurado administrativamente, podendo, ao final, haver complemento caso se faça necessário.

Aduz que já depositou em juízo o valor do laudo, conforme art. 15 do Decreto-Lei n. 3.365/1941. Sustenta que a perícia judicial deve ocorrer no decorrer do processo judicial, na instrução probatória, sem prejudicar a imissão provisória em liminar conforme a legislação pertinente.

O Tribunal de Justiça do Estado do Pará assim se pronunciou sobre a questão controvertida (fls. 112-118):

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO EM AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA. ORDEM LIMINAR DE IMISSÃO PROVISÓRIA NA POSSE. NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE PERÍCIA JUDICIAL PRÉVIA PARA AVALIAÇÃO E VALORAÇÃO DA ÁREA A SER DESAPROPRIADA. PERIGO DE DESCARACTERIZAÇÃO DO IMÓVEL. PRESENTES OS REQUISITOS DO FUMUS BONI IURIS E DO PERICULUM IN MORA EM FAVOR DA PARTE AGRAVANTE. EFEITO SUSPENSIVO CONCEDIDO PARA DETERMINAR A SUSPENSÃO DA ORDEM DE IMISSÃO NA POSSE ATÉ QUE SEJA REALIZADA A PERÍCIA JUDICIAL REQUERIDA.

[...]

Defende ser imprescindível a realização de perícia judicial prévia no local, diante do risco de descaracterização do imóvel e impossibilidade de avaliação da jazida mineral após a imissão na posse, gerando graves consequências diante da inexistência de avaliação econômica das inúmeras benfeitorias localizadas no bem, cessação das atividades econômicas desenvolvidas no local, comprometimento de outras atividades desenvolvidas pelos proprietários e o comprometimento da área remanescente.

[...]

Conforme relatado, no caso vertente, insurge-se a recorrente contra decisão proferida pelo juízo de origem que deferiu tutela de urgência em

favor da agravada garantindo a sua imissão provisória na posse em decorrência de decreto executivo que declarou de utilidade pública a área de propriedade da agravante.

Pois bem, analisando o caso em questão, cuida restar preenchido o requisito do *fumus boni iuris* em favor da agravante, na medida em que se mostra prematuro o deferimento do pedido liminar garantindo a imissão provisória na posse da empresa agravada, porquanto mostrase controvertida a matéria relativa ao valor da área desapropriada, mostrando-se, de fato, imprescindível a realização de perícia judicial prévia suplicada, visto que pode haver, no caso, discrepância dos valores ofertado pela empresa autora e o valor que a proprietária do imóvel entende ser devido.

[...]

Restando comprovado o requisito do *fumus boni iuris*, também vislumbro a presença do requisito do *periculum in mora*, diante do caráter irreversível da ordem de imissão na posse no caso em questão antes da realização da perícia judicial prévia, visto que, caso a empresa recorrida seja imitada na posse antes da mencionada diligência, poderá haver a modificação da área, com a descaracterização do imóvel, sem que seja possível avaliar e valorar as benfeitorias atuais existentes no local, fato que por certo interferirá no valor da área desapropriada.

Posto isso, nos termos do art. 1.019, I, do NCPC, DEFIRO o pedido de efeito suspensivo para suspender a ordem de imissão provisória na posse em favor da agravada até que seja realizada a perícia judicial na área.

Às fls. 921-942, I. M. CHAVES COMÉRCIO – ME apresentou manifestação no sentido de indeferimento do pleito suspensivo.

É, no essencial, o relatório, decido.

Em primeiro lugar, destaque-se que "esta Corte reconhece a legitimidade ativa das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público (empresas públicas, sociedades de economia mista, concessionárias e permissionárias de serviço público) para a propositura de pedido de suspensão, quando na defesa do interesse público primário" (AgRg no AgRg na SLS n. 1.955/DF, relator Ministro Francisco Falcão, Corte Especial, DJe de 29/4/2015).

A suspensão dos efeitos do ato judicial é providência excepcional, cabendo ao requerente a efetiva demonstração da alegada ofensa grave aos bens jurídicos tutelados pela legislação de regência, quais sejam, ordem, saúde, segurança e/ou economia públicas. Cuida-se de uma 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 liminar e de sentença é o estabelecimento de uma prerrogativa justificada pelo exercício da função pública, na defesa do interesse do Estado. Sendo assim, busca-se 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, explicita-se que está caracterizada a lesão à ordem à economia públicas à medida que o Poder Judiciário, desconsiderando a presunção de legitimidade do ato administrativo, imiscuiu-se na seara administrativa e substituiu o Poder Executivo ao interferir na execução da política pública em foco. Está demonstrada a urgência e a necessidade na imissão da posse pleiteada para continuidade da execução de obra ferroviária, de utilidade pública reconhecida, estando presente a autorização do Poder Público à concessionária para efetivação da referida imissão.

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.

No caso em tela, não se verifica a prática de ação administrativa ilegal que pudesse justificar intervenção corretiva do Poder Judiciário. Vale enfatizar que um juízo mínimo de delibação sobre a questão de fundo mostra-se consequencial no contexto da realização do juízo eminentemente político, que é realizado no âmbito da suspensão de liminar. O depósito prévio efetuado não inviabiliza a imissão provisória na posse, porquanto não tem o objetivo de cobrir, em definitivo e de forma absoluta, o valor referente à indenização devida, o qual será devidamente apurado após a instrução probatória necessária, conforme precedente do Superior Tribunal de Justiça (AgInt no AREsp n. 1.671.948/MG, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, DJe de 12/4/2022).

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 viária e de sua análise técnica com relação às consequências fáticas para a prestação eficiente do serviço público 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

Na verdade, percebe-se que há risco de perigo da demora inverso, uma vez que, ao ser obstada a continuidade da execução da atividade de interesse público em comento, tal como pensado pela administração pública, podem ocorrer efeitos fáticos imediatos e prejudiciais com relação à eficiência da prestação da atividade referida aos seus destinatários finais.

Outrossim, importa destacar que as decisões prolatadas, em 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 2708/2020, grifo meu.)

Importa destacar, por fim, que a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, após o advento da Lei n. 13.655/2018, impôs aos julgadores, tanto nas esferas administrativas, quanto de controle e judicial, a necessidade de considerar as consequências jurídicas e administrativas de suas decisões, não podendo os julgados se fundamentar apenas em valores jurídicos abstratos:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Ante o exposto, defiro o pedido para sustar os efeitos da decisão proferida no Agravo de Instrumento n. 0806930-68.2022.8.14.0000-22, em trâmite no Tribunal de Justiça do Estado do Pará, até o trânsito em julgado da decisão de mérito da ação principal.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 06 de julho de 2022.

MINISTRO HUMBERTO MARTINS
Presidente