



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 5017034-11.2024.4.04.0000/RS

REQUERENTE: UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

REQUERIDO: FELIPE ZORTEA CAMOZZATO

REQUERIDO: LUCAS BELLO REDECKER

REQUERIDO: MARCEL VAN HATTEM

REQUERIDO: COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO - CONAB

DESPACHO/DECISÃO

Trata-se de pedido de suspensão de liminar formulado pela UNIÃO, em face da decisão do MM. Juízo da 4ª Vara Federal de Porto Alegre/RS, proferida nos autos da Ação Popular nº 5023415-75.2024.4.04.7100/RS, que deferiu o pedido liminar da parte autora para suspender "*o leilão para compra de arroz beneficiado polido, objeto do Aviso de Leilão n. 47/2024 da CONAB, previsto para 06.06.2024 às 9h.*" (evento 18 do originário).

A UNIÃO refere que a decisão ora atacada merece ser suspensa, na medida em que, da sua execução, resultarão comprometidos os valores sociais protegidos pela medida de contracautela, vale dizer, a ordem pública, sob a ótica jurídica e administrativa, impedindo a implementação de política pública legitimamente adotada. Sinaliza que o art. 2º, IV, da Lei nº 8.171, de 1991, afirma que o adequado abastecimento alimentar é condição básica para garantir a tranquilidade social, a ordem pública e o processo de desenvolvimento econômico-social.

Alega que a decisão atacada representa potencial risco de violação à ordem público-administrativa, precipuamente em razão de interferência em atribuição exclusiva do Poder Executivo no que tange à formulação e execução de políticas públicas, realizadas por órgãos competentes, os quais possuem a necessária expertise em relação ao tema, baseadas em escolhas e apontamentos técnicos.

Registra que tratando-se de política pública implementada com objetivo de evitar o desabastecimento e a alta do preço interno do arroz, o Poder Judiciário deve atuar com absoluto respeito e deferência às soluções empreendidas pelo Poder Executivo, mostrando-se legítima a intervenção jurisdicional apenas em hipóteses de transgressão direta à Constituição, vedada, por conseguinte, incursão no mérito da opção executiva, pena de ofensa ao princípio da separação dos poderes (CF, artigo 2º).

Observa que o *periculum in mora* inequivocamente está presente, pois a manutenção de decisão impugnada embaraça o exercício de prerrogativa do Poder Executivo federal e ocasiona, em consequência, prejuízos irreparáveis à ordem pública.

Destaca que a adoção da política em comento veio concretamente fundamentada na Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 1217, de 09 de maio de 2024, que autoriza a Companhia Nacional de Abastecimento a importar arroz beneficiado ou em casca para o enfrentamento das consequências sociais e econômicas decorrentes de eventos climáticos extremos no Estado do Rio Grande do Sul. Ressalta que todos os aspectos técnicos e de competência para a adoção da medida em que consiste a política pública em questão encontram-se esmiuçados no Parecer nº 00285/2024/CONJUR-MAPA/CGU/AGU, cujo conteúdo integra a NOTA nº 00258/2024/CONJUR-MAPA/CGU/AGU.

Menciona que cabe ao Poder Executivo definir a questão suscitada, por intermédio de estudos técnicos, analisando a conveniência e a oportunidade na tomada de decisões, segundo os critérios eleitos pelo Administrador e, quando vinculados, com observância à legislação de regência, e que a atribuição da responsabilidade na execução das políticas públicas ao Poder Executivo decorre justamente da complexidade técnica da matéria, e também da necessidade de se realizarem escolhas com base nesses apontamentos técnicos.

Assevera que as políticas públicas são realizadas no interesse coletivo ou geral, a partir do planejamento administrativo que privilegia não apenas um segmento específico ou uma unidade da Federação determinada, por exemplo, mas toda a sociedade brasileira, afigurando-se lesiva à ordem pública administrativa e a ordem judicial em análise.

No tocante ao juízo mínimo de delibação, aponta a Requerente que são múltiplos os fundamentos que revelam que a decisão liminar objeto do presente pedido de suspensão não se reveste dos argumentos mínimos para sua prevalência, exigindo a suspensão de sua eficácia no mundo jurídico.

Do ponto de vista processual refere o risco à integridade da ordem jurídica, uma vez que subsistem decisões - que apreciam o mesmo pedido - igualmente válidas, com comandos antagônicos, tendo em vista a existência de juízo preventivo, com evidente conexão entre a Ação Popular de origem (5023415-75.2024.4.04.7100/RS), ajuizada em 03-06-2024, e a aforada perante o r. Juízo da 6ª Vara Federal de Porto Alegre, ajuizada anteriormente, em 29-05-2024 (Ação Popular nº 5022824-16.2024.4.04.7100/RS).



Revela, ainda, que na origem, reportou a União a existência da ADI 7.664/DF, ajuizada pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil - CNA, com o seguinte pedido cautelar: *"a concessão de medida cautelar pelo relator, ad referendum do Plenário do Supremo Tribunal Federal, com base no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.868, de 10.11.1999, para suspender de imediato a realização da Compra Pública nº 047/2024 (planejada pela CONAB/MDA para ocorrer no próximo dia 06.06.2024) até julgamento final da presente ADI pelo STF, bem como de todo e qualquer leilão de compra de arroz estrangeiro até o julgamento final desta ação"*.

Pontua que os atos administrativos gozam da presunção de legitimidade e veracidade, sendo certo que os estudos, portarias que envolveram mais de uma Pasta Ministerial, e decisões administrativas encontram-se lastreadas em tal presunção. Eventuais compreensões diversas, ainda que respeitáveis, lastreados em estudos apresentados por institutos privados, não podem se sobrepor, ao menos sem uma profunda análise jurídica e técnica - imprópria para o presente momento -, às decisões assumidas pela Administração Federal.

Consigna o destempero da decisão que obsta a execução de política administrativa para gestão dos estoques arroseiros e o abastecimento desse mesmo bem, pois além das justificativas apresentadas por ocasião das exposições de motivos dos atos normativos, a ora corré Companhia Nacional de Abastecimento apresentou justificativas técnicas - acolhidas pelos demais órgãos da Administração Direta - que merecem a análise nesta sede processual, bem como o prestígio necessário das decisões administrativas.

Aponta a urgência da concessão imediata da suspensão da decisão do julgador de primeira instância, de modo a permitir a devida execução de relevantíssima, grave e urgente política pública.

Assim, a UNIÃO requer: (1) em tutela de urgência, a concessão de liminar do pedido de suspensão da decisão do evento 18 da Ação Popular nº 5023415-75.2024.4.04.7100/RS, em trâmite na 4ª VF de Porto Alegre, tendo em vista a presença dos requisitos previstos no art. 4º da Lei nº 8.437/1992, especialmente a grave lesão à ordem público-administrativa; e (2) Em cognição exauriente, a confirmação da tutela de urgência, concedendo-se, em definitivo, a suspensão da liminar, em todos os seus termos, com fundamento no art. 4º da Lei nº 8.437/1992, coma declaração de que os efeitos da suspensão deferida sejam mantidos até o trânsito em julgado da decisão de mérito a ser proferida na ação principal, nos termos do art. 4º, §9º, da Lei nº 8.437/1992.

É o relatório. Decido.

O artigo 4º, *caput*, da Lei 8.437/92 estabelece os contornos jurídicos do presente incidente:

Art. 4º 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.

Compete à Presidência do Tribunal, como se percebe, apreciar os pedidos de suspensão, mediante incidente deflagrado pelo Ministério Público ou por pessoa jurídica de direito público, admitindo-se, excepcionalmente, a legitimidade de pessoas jurídicas de direito privado, quando atuando inequivocamente na defesa de interesse público (STJ, AgInt no AREsp 916.084/BA, Primeira Turma, Relator Ministro Benedito Gonçalves, julgado em 15-12-2016, DJe 3-2-2017 e AgInt na SS 2.869/SP, Corte Especial, Relatora Ministra Laurita Vaz, julgado em 7-6-2017, DJe 14-6-2017).

O artigo 180 do Regimento Interno desta Corte dispõe que o Presidente poderá *"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 proferida por Juiz Federal"*, bem assim, nos termos do artigo 181, *caput*, do mesmo diploma, *"poderá igualmente suspender a execução de liminar nas hipóteses de que tratam as Leis 7.347/85 (art. 12, § 1º), 8.437/92 (art. 4º) e 9.494/97 (art. 1º), e a execução de sentença, na hipótese da Lei 8.437/92 (§ 1º), observada a devida correspondência ao novo Código de Processo Civil."*

Relevante consignar que a competência em comento diz respeito apenas às decisões liminares ou às sentenças proferidas no âmbito do primeiro grau de jurisdição.

Havendo interposição de recurso ou de incidente correlato no Tribunal, e exarada decisão, quer seja monocraticamente pelo Relator, quer seja pelo Colegiado, perfectibiliza-se, caso essa seja anterior ao ajuizamento do procedimento de contracautela, a incompetência dessa Presidência, ou, se posterior, a perda superveniente de seu objeto, em face da ausência de competência suspensiva horizontal (TRF4, ASL 5029846-95.2018.4.04.0000, Corte Especial, Relator Desembargador Federal Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, juntado aos autos em 25-10-2018 e ASL 5019730-93.2019.4.04.0000, Corte Especial, Relator Desembargador Federal Victor Luiz dos Santos Laus, juntado aos autos em 13-10-2019).

A suspensão de liminar, de fato, constitui incidente processual, não sucedâneo recursal, ostentando nítida finalidade preventiva, pois se presta a acautelar o interesse público de alegada lesão.

Oportunos os ensinamentos de Caio César Rocha:

[...] o pedido de suspensão possui natureza de incidente processual preventivo, já que se manifesta através do surgimento de uma questão processual que pode ser arguida mediante defesa impeditiva sustentada pela Fazenda Pública. É típico incidente processual voluntário, que deve ser suscitado por partes legitimamente interessadas, dirigido ao Presidente do Tribunal ao qual couber o respectivo recurso. É fato que o pedido de suspensão depende da existência de um processo anterior, o que lhe dá contorno acessório ou secundário, elemento básico de todo incidente processual.

Além disso, o fato de ser apreciado pelo Presidente do Tribunal ao qual couber o ajuizamento do respectivo recurso coloca esse incidente ao lado daqueles outros cuja resolução compete a órgão jurisdicional distinto daquele que conduz o feito principal. [...] Sobre este assunto, a escolha do legislador que atribuiu ao Presidente do tribunal respectivo a competência para processar o pedido de suspensão apenas reforça essa sua característica, afastando uma improvável natureza recursal, administrativa ou cautelar. (Pedido de Suspensão de decisões contra o Poder Público. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 158-159)

O procedimento de contracautela, portanto, se apresenta como via para sustar os efeitos de decisão deferida em primeiro grau, afastando sua execução, com o fito de preservar o Poder Público de prejuízo que possa advir do pronunciamento judicial. Com efeito, não se destina à análise da juridicidade do *decisum* cujos efeitos se colima sobrestar, bem como não se presta a anulá-lo, revogá-lo ou desconstituí-lo, mas tão somente, presentes os requisitos, a retirar sua eficácia.

Elton Venturi assim aclara:

Muito embora o presidente do Tribunal competente para apreciá-lo deva naturalmente inteirar-se da causa de pedir, do pedido e da decisão que se pretende suspender, tal cognição não lhe autoriza qualquer reapreciação do provimento judicial, muito menos um prejulgamento da causa, senão a pura e simples negativa de execução da liminar ou da sentença, temporariamente determinada por razões de especial interesse público. Não lhe é dado, em suma, analisar eventuais erros in procedendo ou erros in judicando porventura existentes na decisão judicial que se pretende sustar. **(Suspensão de Liminares e Sentenças Contrárias ao Poder Público.** 3ª ed. revista, atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 66)

Assevera, ainda, o autor, que possível ao Presidente do Tribunal tão somente a sustação da eficácia do provimento em cognição sumaríssima, “que nada tem a ver com o erro ou o acerto da decisão cuja eficácia se deseja sustar, senão a respeito da existência ou não do direito substancial da cautela do interesse público primário, verdadeiro e único objetivo almejado pelo expediente suspensivo” (ob. cit, p. 70).

Há de se frisar, o deferimento do pedido de suspensão de liminar só se mostra possível quando devidamente comprovado o risco de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, para preservação do interesse público.

Nesse sentido, colhe-se da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE TUTELA ANTECIPADA. ANÁLISE DE CUNHO POLÍTICO. IMPOSSIBILIDADE DE AVALIAÇÃO DO MÉRITO DA CAUSA. OBRA DE CONSTRUÇÃO CIVIL. DANO AO MEIO AMBIENTE. IRREPARABILIDADE. NECESSIDADE DE MANUTENÇÃO DO EMBARGO À OBRA.

A análise do pedido de suspensão dispensa a prévia oitiva da parte contrária, providência facultada ao julgador quando a considere necessária para a formação do seu convencimento.

A suspensão de liminar e de segurança é medida na qual não cabe o exame das questões de fundo da lide, devendo a análise limitar-se ao aspecto político. Avalia-se a potencialidade lesiva da medida concedida, confrontando-a com os valores juridicamente protegidos, sem se adentrar o mérito da causa, pois a suspensão não tem caráter revisional, tampouco substitui a via recursal própria.

Eventual lesão econômica pode ser reparada; a lesão ambiental, por sua vez, jamais poderá ser restaurada caso executados os trabalhos de construção civil, ante o impacto que provocam.

Confrontados o interesse privado e o público, deve-se privilegiar este - que é irreparável - em detrimento daquele.

Havendo o prosseguimento da construção, corre-se o risco de autorizar provimento apto a macular a fauna e a flora locais de maneira irreversível. Dessa forma, em juízo político, visando-se evitar lesão à ordem pública gerada pela incerteza quanto aos riscos ambientais, a suspensão do ato que autorizou o prosseguimento da obra é necessária como medida destinada a evitar eventual dano maior.

Agravo regimental desprovido. (AgRg na SLS 1.419/DF, Corte Especial, Relator p/ acórdão Ministro João Otávio de Noronha, julgado em 01-8-2013, DJe 27-9-2013 - grifei)

- - -

AGRAVO REGIMENTAL NO PEDIDO DE SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE GRAVE DANO. PEDIDO INDEFERIDO. SUCEDÂNEO RECURSAL.

I - O deferimento do pedido de suspensão exige a comprovação cabal de ocorrência de grave dano aos bens tutelados pela legislação de regência (art. 4º da Lei nº 8.437/92), situação inócurrenente na hipótese.

II - Na linha da pacífica jurisprudência desta Corte, não se admite a utilização do pedido de suspensão exclusivamente no intuito de reformar a decisão atacada, pois não cabe o presente incidente para discutir o acerto ou desacerto da decisão impugnada, olvidando-se de demonstrar o grave dano que ela poderia causar à saúde, segurança, economia ou ordem públicas Agravo regimental desprovido. (AgRg na SS 2.702/DF, Corte Especial, Relator Ministro Felix Fischer, julgado em 06-8-2014, DJe 19-8-2014 – destaquei)

AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE LIMINAR. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. LIMINAR DEFERIDA PARA SUSPENDER OS EFEITOS DA LICENÇA PRÉVIA. DECISÃO PARCIALMENTE MANTIDA PELO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3.ª REGIÃO. PEDIDO DE SUSPENSÃO INDEFERIDO. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO CABAL DA LESÃO À ORDEM E ECONOMIA PÚBLICAS. VULTOSOS VALORES ENVOLVIDOS NA IMPLANTAÇÃO DO PROJETO SUSPENSO. CIRCUNSTÂNCIA QUE, POR SI SÓ, NÃO AUTORIZA O DEFERIMENTO DA MEDIDA. INVIABILIDADE DE ANÁLISE DO ACERTO OU DESACERTO DA DECISÃO ATACADA. AGRAVOS REGIMENTAIS DESPROVIDOS.

1. A legislação de regência do instituto da suspensão de segurança e de liminar e de sentença (Leis n.ºs 8.437/92 e 12.016/09) prevê, como requisito autorizador à concessão da medida de contracautela, que a decisão a quo importe em grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas. Assim, o deferimento da medida afigura-se providência excepcional, cabendo ao Requerente a efetiva demonstração da sustentada gravidade aos citados bens tutelados.

2. Não há demonstração cabal da existência de lesão à ordem ou economia públicas decorrente das decisões impugnadas, proferidas pelo Tribunal Regional Federal da 3.ª Região. A determinação de complementação do EIA/RIMA para abarcar aspectos não abrangidos no estudo inicial possui um duplo sentido relativamente ao interesse público. Sopesando-os, conclui-se que a suspensão da licença prévia para complementação do EIA/RIMA atende de maneira mais completa o interesse público, na medida em que a continuidade do projeto pode resultar em danos irreversíveis e irreparáveis ao meio ambiente.

3. A existência de vultosos valores envolvidos no projeto não é suficiente, por si só, para justificar a suspensão da decisão impugnada, pois não se está encerrando o empreendimento em si.

Cumpridos os requisitos necessários exigidos na decisão atacada, o projeto será efetivamente concluído.

4. É inviável a revisão dos fundamentos da decisão impugnada no âmbito do pedido de suspensão, pois este não se presta à discussão do acerto ou desacerto do decisum, que deve limitar-se à verificação de potencial lesão à ordem, saúde, segurança e economia públicas.

5. Agravos regimentais desprovidos. (STJ, AgRg na SLS 2.049/SP, Corte Especial, Reatora Ministra Laurita Vaz, julgado em 16-11-2016, DJe 06-12-2016, grifei)

Como consignado pelo Ministro Sepúlveda Pertence na ementa do Agravo Regimental na SS 846, "A suspensão de segurança, concedida liminar ou definitivamente, é contracautela que visa à salvaguarda da eficácia pleno do recurso que contra ela se possa manifestar, quando a execução imediata da decisão, posto que provisória, sujeita a riscos graves de lesão interesses públicos privilegiados - a ordem, a saúde, a segurança e a economia pública".

Esta natureza cautelar, ou, mais precisamente, contracautelar, se justifica somente quando fundamentos político-jurídicos ligados precipuamente a possíveis riscos de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas se fizerem presentes. Em outras palavras, ao Presidente compete precipuamente, inclusive em caráter liminar, deliberar sobre a necessidade de suspensão da decisão, nas hipóteses contempladas na norma autorizadora, pois fundamentos que digam com alegações relacionadas à probabilidade do direito ou a perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo (desvinculados de pressupostos político-jurídicos), se prestam a viabilizar manejo de pedido de deferimento de efeito suspensivo ao relator ou futuro relator do agravo de instrumento ou da apelação (artigos 1.019 e 1.012 do do CPC).

Nessa senda, constitui incidente excepcional com características próprias, devendo, portanto, estarem preenchidos efetivamente seus requisitos, sob pena de sua vulgarização.

Estabelecidas estas premissas, passo à análise do caso concreto.

O presente pedido busca suspender os efeitos da decisão proferida nos autos da Ação Popular nº 5023415-75.2024.4.04.7100/RS, que deferiu o pedido liminar da parte autora para suspender o leilão para compra de arroz beneficiado polido, objeto do Aviso de Leilão nº 47/2024 da CONAB, previsto para 06-06-2024 às 9hs. (evento 18 do originário)

Segundo a inicial submetida (evento 1, INIC1):

"(...)

III. DAS GRAVES LESÕES:

De acordo com o artigo 4º da Lei nº 8.437/1992, é cabível o requerimento de suspensão de segurança e de tutela antecipada “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”. Assim, o requisito para a sua concessão é a possibilidade concreta de ocorrência de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública causadas por decisão liminar proferida contra o Poder Público. Nesse sentido, passa-se a demonstrar as graves lesões à ordem pública administrativa que autorizam não só o cabimento da presente medida, como o seu deferimento.

III.1. Da grave lesão à ordem público-administrativa: separação de poderes, deferência judicial e capacidades institucionais:

Como sabido, o incidente de contracautela é meio processual autônomo de impugnação de decisões judiciais, franqueado ao Ministério Público ou à pessoa jurídica de direito público interessada exclusivamente quando se verifique risco de grave lesão à ordem, à saúde, segurança e à economia públicas no cumprimento da decisão impugnada (art. 4º, caput, da Lei 8.437/1992).

Já a jurisprudência da Suprema Corte é firme no sentido de que “não se analisa na suspensão o mérito da ação principal, mas apenas a existência dos aspectos relacionados à potencialidade lesiva do ato decisório em face dos interesses públicos relevantes assegurados em lei” (STF, STA 674, Relatora Ministra Carmen Lúcia, 05/02/2018).

No caso dos autos, a decisão ora atacada merece ser suspensa – forte no art. 4º da Lei n. 8.437/1992 –, na medida em que, da sua execução, resultarão comprometidos os valores sociais protegidos pela medida de contracautela, vale dizer, a ordem pública, sob a ótica jurídica e administrativa.

*Com efeito, conforme relatado, a decisão proferida pelo Juízo da 4ª Vara Federal de Porto Alegre **impede a implementação de política pública legitimamente adotada**, já que **suspende, liminarmente, “o leilão para compra de arroz beneficiado polido, objeto do Aviso de Leilão n. 47/2024 da CONAB, previsto para 06.06.2024 às 9h”**.*

*Conforme já decidiu o STF na STA 85 ED, relatora a Ministra Ellen Grace (julgamento em 12/09/2007), há “existência de **grave lesão à ordem pública**, considerada em termos de **ordem administrativa**, dado que a decisão impugnada no presente pedido de suspensão **impede a Administração de executar uma política pública**”, exatamente a hipótese dos autos.*

*Nesta linha, cabe frisar que o art. 2º, IV, da Lei nº 8.171, de 1991, afirma que o **adequado abastecimento alimentar** é condição básica para garantir a tranquilidade social, a ordem pública e o processo de desenvolvimento econômico-social.*

Assim, a decisão atacada representa potencial risco de violação à ordem público-administrativa, precipuamente em razão de interferência em atribuição exclusiva do Poder Executivo no que tange à formulação e execução de políticas públicas, realizadas por órgãos competentes, os quais possuem a necessária expertise em relação ao tema, baseadas em escolhas e apontamentos técnicos.

Registre-se, ainda, que a hipótese é de típica judicialização de opção política adotada pelo Poder Executivo. No caso, membros da Câmara dos Deputados ajuizaram ações perante o Poder Judiciário gaúcho com nítido objetivo de solver, pela via judicial, controvérsia de natureza eminentemente política.

Nessas situações de judicialização da política pública, o Poder Judiciário deve atuar com ainda maior deferência às soluções empreendidas pelos demais Poderes da República, legitimamente eleitos pelo povo. Na espécie, tratando-se de política pública implementada com objetivo de evitar o desabastecimento e a alta do preço interno do arroz, o Poder Judiciário deve atuar com absoluto respeito e deferência às soluções empreendidas pelo Poder Executivo, mostrando-se legítima a intervenção jurisdicional apenas em hipóteses de transgressão direta à Constituição, vedada, por conseguinte, incursão no mérito da opção executiva, pena de ofensa ao princípio da separação dos poderes (CF, artigo 2º).

Neste sentido, veja-se o decidido pelo STF na SS 5363 AgR (j. 16/09/2020), relator Ministro Dias Tóffoli, no sentido de que “não cabe ao Poder Judiciário decidir (...) quais políticas públicas devem ser adotadas, substituindo-se aos gestores responsáveis pela condução dos destinos do Estado”.

Na mesma linha, a SL 1304 AgR, Relator Ministro Luiz Fux (j. em 21/02/2022): “A intervenção do Poder Judiciário, como no caso concreto dos autos, deve se dar em conformidade com os ditames da autocontenção, mercê da maior capacidade institucional do Poder Executivo para a definição de políticas públicas”.

Outrossim, o periculum in mora inequivocamente está presente, pois a manutenção de decisão impugnada embaraça o exercício de prerrogativa do Poder Executivo federal e ocasiona, em consequência, prejuízos irreparáveis à ordem pública.

Note-se que, no caso em apreço, o julgador singular, afastando existência de juízo preventivo - como melhor discorrido adiante - e de ADI com mesmo objeto em trâmite no Supremo Tribunal Federal, exarou decisão monocrática que põe em risco a execução de política pública relevante, emergencial, de âmbito nacional e que visa a assegurar a segurança alimentar e nutricional da população brasileira.

Destaque-se que a adoção da política em comento veio concretamente fundamentada na Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 1217, de 09 de maio de 2024, que "autoriza a Companhia Nacional de Abastecimento a importar arroz beneficiado ou em casca para o enfrentamento das consequências sociais e econômicas decorrentes de eventos climáticos extremos no Estado do Rio Grande do Sul", assinada pelos Ministros de Estado da Agricultura e Pecuária, do Desenvolvimento Agrário e da Fazenda:

Senhor Presidente da República,

1. Submetemos à sua apreciação projeto de medida provisória que objetiva autorizar a Companhia Nacional de Abastecimento – Conab a importar até um milhão de toneladas de arroz beneficiado ou em casca por meio de leilões públicos a preço de mercado, para recomposição de estoques públicos.

2. A necessidade da medida decorre do estado de calamidade pública para atendimento às consequências de eventos climáticos extremos no Estado do Rio Grande do Sul, reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 36, de 2024.

3. Consoante notório, o Rio Grande do Sul enfrenta desastre de grande intensidade e com reconhecimento federal do estado de calamidade pública decretado pelo Estado, devido aos severos eventos climáticos e geo-hidrológicos, como chuvas intensas, alagamentos, inundações, enxurradas e vendavais, que resultaram em inúmeros danos humanos (dezenas de óbitos, pessoas desaparecidas e feridas, e milhares de pessoas desabrigadas, desalojadas e afetadas), materiais (interrupção de serviços essenciais) e ambientais, assim como vultosos prejuízos econômicos e sociais.

4. Neste momento, é difícil estimar o tamanho dos estragos, em virtude das próprias condições locais com diversas áreas inundadas e de difícil acesso.

5. Ocorre que o Estado tem grande importância na oferta nacional do arroz. De acordo com o 7º levantamento da safra 2023/2024, de 11 de abril de 2024, último dado disponível, a produção do Estado alcançaria 7,5 milhões de toneladas, o equivalente a cerca de 70% do total produzido no país e do consumo nacional.

6. A safra deste ano deveria ter sido encerrada em abril, mas as chuvas não possibilitaram sua conclusão. A região central do Estado é a mais afetada pelas enchentes e também a com maior atraso na colheita. Não há informações precisas sobre o armazenamento do arroz, dado o grau elevado de umidade. Além disso, em outras regiões, mesmo com a safra terminada, pode não ser possível escoar o arroz, em decorrência de dificuldades logísticas.

7. Diante desse quadro, constata-se que o desastre em curso no Rio Grande do Sul pode vir a desencadear repercussões negativas nacionais no abastecimento e nos preços internos do arroz, colocando em risco a segurança alimentar e nutricional da população.

8. Torna-se assim necessária a constituição de instrumental para regularização do abastecimento e dos preços internos nacionais, caso necessário, sendo essa a finalidade da proposição ora apresentada. Vale ressaltar que, recentemente, foi declarado estado de calamidade pública por meio do Decreto Legislativo nº 36, de 2024, que reconheceu, para fins do disposto no art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), a ocorrência do estado de calamidade pública em parte do território nacional, para atendimento às consequências derivadas de eventos climáticos no Estado do Rio Grande do Sul. Neste contexto, é urgente e relevante dotar o poder público de instrumentos que mitiguem eventuais consequências para o abastecimento e os preços do arroz, derivados da calamidade acima referida, nos termos do Decreto Legislativo nº 36, de 2024.

9. Os estoques públicos resultantes das importações que eventualmente venham a ser realizadas serão destinados, preferencialmente, à venda para pequenos varejistas das regiões metropolitanas, dispensada a utilização de leilões em bolsas de mercadorias ou licitação pública para venda direta.

10. Caso a avaliação do quadro nacional de abastecimento e preço do arroz indique a necessidade de acionamento da autorização proposta, ato conjunto dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, da Agricultura e Pecuária, e da Fazenda, a partir de proposta da Companhia Nacional de Abastecimento, definirá as quantidades a serem adquiridas, limites e condições de venda do produto, além de outras disposições necessárias à implementação.

11. A autorização é limitada ao exercício financeiro de 2024. Para viabilizar a possível implementação da medida, é prevista a realização de leilões públicos a preços de mercado para aquisições do Governo Federal, sendo autorizada a inclusão nesses leilões dos custos relativos ao preço da sacaria e da remoção do produto para as localidades de entrega. São também dispensados, em caráter excepcional, os procedimentos ordinários de certificação de armazéns.

12. Por fim, a medida ora apresentada, de caráter autorizativo e a ser acionada apenas em caso de risco de desabastecimento ou de elevação dos preços nacionais do arroz, não implica, por si só, em novas despesas. Os custos eventualmente decorrentes deverão contar com a devida previsão orçamentária e financeira, a ser viabilizada por meio de ato normativo a ser editado que autorize crédito adicional.

Respeitosamente,

Assinado por: Carlos Henrique Baqueta Fávaro, Luiz Paulo Teixeira Ferreira, Fernando Haddad

Ademais, todos os aspectos técnicos e de competência para a adoção da medida em que consiste a política pública em questão encontram-se esmiuçados no Parecer n. 00285/2024/CONJUR-MAPA/CGU/AGU, cujo conteúdo integra a NOTA n. 00258/2024/CONJUR-MAPA/CGU/AGU:

PARECER n. 00285/2024/CONJUR-MAPA/CGU/AGU

14. Juridicamente, a pretensão de abertura de crédito extraordinário envolve a análise das competências em matéria de abastecimento alimentar e finanças públicas, dos requisitos constitucionais e legais pertinentes e do contexto de calamidade pública ensejado pela catástrofe climática que assolou o território do Rio Grande do Sul.

15. A Constituição Federal estabelece no seu art. 23, VIII, que a organização do abastecimento alimentar é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de relegar à Lei agrícola a fixação de instrumentos para viabilizar o abastecimento interno (art. 50).

16. Nessa linha, os artigos 19, XVII, 25, VI, da Lei n° 14.600, de 2023, atribuem ao MAPA a competência em matéria de comercialização, abastecimento, armazenagem e garantia de preços mínimos, abstraída tal competência quando se tratar de agricultura familiar, que será afeta ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA).

17. Aliás, por força do art. 17, XIII, do Anexo do Decreto n° 11.332, de 2023, à Secretaria de Política Agrícola do MAPA incumbe elaborar projeções de curto, de médio e de longo prazos, de indicadores relevantes para o setor agropecuário e o abastecimento.

18. Por conta disso, deve-se privilegiar as projeções feitas pela SPA para a compra de arroz importado e a definição do montante da subvenção econômica necessário a tal desiderato. Diante da urgência do produto, presume-se que, se for preciso, a Secretaria de Defesa Agropecuária irá adaptar as normas de importação do arroz, a exemplo da Portaria MAPA n° 111, de 7 de maio de 2021.

19. Igualmente, cabe ter em vista que, no âmbito de suas atribuições, a Conab, o MDA, o Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) e o Ministério da Fazenda (MF) estão empreendendo as medidas necessárias para dar suporte à subvenção econômica almejada.

20. Quanto ao crédito extraordinário que irá alocar a despesa com a subvenção econômica, os arts. 41, III, e 167, § 3º, da Constituição Federal dizem que é espécie de crédito adicional, vocacionado a cobrir despesas urgentes e imprevistas, como em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

21. A par disso, o Congresso Nacional baixou o Decreto Legislativo n° 36, de 2024, em que reconhece, para os fins do disposto no art. 65 da Lei Complementar n° 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a ocorrência do estado de calamidade pública em parte do território nacional, para atendimento às consequências derivadas de eventos climáticos no Estado do Rio Grande do Sul. O seu art. 2º autorizou a União a contrair despesas por meio de crédito extraordinário para a o enfrentamento da calamidade pública e suas consequências sociais e econômicas.

22. Não bastasse isso, o art. 2º, IV, da Lei n° 8.171, de 1991, afirma que o adequado abastecimento alimentar é condição básica para garantir a tranquilidade social, a ordem pública e o processo de desenvolvimento econômico-social.

23. Com base em tais considerações, é lícito admitir que a abertura do crédito adicional extraordinário poderá se dar por intermédio de medida provisória, porquanto amparada na exceção trazida pelo § 3º do art. 62 da Constituição Federal, consistente em criar despesa imprevista e urgente para dar cabo a calamidade pública.

24. Insta assentar que, nos moldes do §§ 1º e 3º do art. 31 da Lei nº 8.171, de 1991, os estoques reguladores devem contemplar, prioritariamente, os produtos básicos, sendo adquiridos preferencialmente de organizações associativas de pequenos e médios produtores rurais.

25. Aqui, tem-se que o arroz é produto básico, tanto é que figura como componente da cesta básica brasileira, como destacou a Conab na Nota Técnica SUGOF nº 000/2024 (SEI 35237411).

26. Também não se vislumbra ofensa ao preceito legal que ordena a compra dos pequenos e médios produtores legais, na medida em que a aquisição é preferencial e não exclusiva, sem se falar que a formação de estoque regulador de arroz via importação está autorizada pela Medida Provisória nº 1.217, de 9 de maio de 2024.

27. No que pertine à subvenção econômica, o glossário de termos orçamentários disponibilizados no sítio eletrônico do Senado Federal a conceitua como “Transferência destinada a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril para cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas”.

28. Já para o art. 18, parágrafo único, “a”, da Lei nº 4.320, de 1964, consideram-se subvenções econômicas “as dotações destinadas a cobrir a diferença entre os preços de mercado e os preços de revenda, pelo Governo, de gêneros alimentícios ou outros materiais”.

29. Paralelamente, os arts. 26, §§ 1º e 2º, e 27, da Lei Complementar nº 101, de 2001, mencionam que a concessão de subvenção se destina a cobrir déficits, devendo ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

Veja-se, então, quão grave a lesão à ordem pública administrativa ao aferir-se que magistrado singular, em ação que possuía juízo prevento e com demanda de controle concentrado de constitucionalidade com mesmo objeto pendente de apreciação no STF, substituiu-se ao administrador, aos técnicos e aos representantes eleitos para definir política pública de enorme e grave jaez, em meio a um estado de calamidade.

Com efeito, cabe ao Poder Executivo definir a questão suscitada, por intermédio de estudos técnicos, analisando a conveniência e a oportunidade na tomada de decisões, segundo os critérios eleitos pelo Administrador e, quando vinculados, com observância à legislação de regência.

Trata-se, evidentemente, da formulação e execução de políticas públicas, de modo que a atuação deve ser reservada aos órgãos competentes do Poder Executivo, os quais possuem a necessária expertise em relação ao tema.

A atribuição da responsabilidade na execução das políticas públicas ao Poder Executivo decorre justamente da complexidade técnica da matéria, e também da necessidade de se realizarem escolhas com base nesses apontamentos técnicos.

No ponto, cumpre citar as lições de Gustavo Binenbojm, ao tratar do controle judicial da discricionariedade administrativa e da capacidade institucional de cada um dos Poderes da República. Vejamos:

Com efeito, naqueles campos em que, por sua alta complexidade técnica e dinâmica específica, falecem parâmetros objetivos para uma atuação segura do Poder Judiciário, a intensidade do controle deverá ser tendencialmente menor. Nestes casos, a expertise e a experiência dos órgãos e entidades da Administração em determinada matéria poderão ser decisivas na definição da espessura do controle. Há também situações em que, pelas circunstâncias específicas de sua configuração, a decisão final deve estar preferencialmente a cargo do Poder Executivo, seja por seu lastro (direto ou mediato) de legitimação democrática, seja em deferência à legitimação alcançada após um procedimento amplo e efetivo de participação dos administrados na decisão.

(BINENBOJM, Gustavo. *Uma Teoria do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008) (grifos acrescidos)

Assim, não deve, com a devida vênia, o Poder Judiciário intervir em questões que são típicas da Administração Pública. Quanto maior for o grau de tecnicidade da matéria, notadamente objeto de avaliação e decisão pelos órgãos técnicos atuantes, mais contida deve ser a atuação judicial no seu controle.

Ademais, ressalte-se que as políticas públicas são realizadas no interesse coletivo ou geral, a partir do planejamento administrativo que privilegia não apenas um segmento específico ou uma unidade da Federação determinada, por exemplo, mas toda a sociedade brasileira, afigurando-se lesiva à ordem pública administrativa a ordem judicial em análise.

(...)”

Tenho que assiste razão à UNIÃO.

No caso em tela vejo presentes, conjugadamente, os pressupostos legais exigidos ao deferimento da pretensão demandada.

Com efeito, restaram demonstrados os riscos de grave lesão aos bens juridicamente protegidos pela legislação de regência que decorrem da tutela concedida.

Certo é que as políticas públicas são realizadas no interesse coletivo ou geral, a partir do planejamento administrativo que privilegia não apenas um segmento específico ou uma unidade da Federação determinada, por exemplo, mas toda a sociedade brasileira, afigurando-se lesiva à ordem pública administrativa e à ordem judicial.

Ademais, os motivos que levaram a publicação dos atos questionados são existentes e juridicamente adequados à situação excepcional vivenciada pelo Estado do Rio Grande do Sul, responsável pela produção de cerca de 71% do arroz plantado no Brasil.

Cabe ressaltar que a tragédia climática pela qual está passando o Estado Gaúcho não tem precedentes na história nacional e ainda está sendo vivenciada, sendo que a grande maioria dos Municípios foram afetados de alguma maneira, em maior ou menor proporção, conforme vem sendo amplamente divulgado na mídia. Não há, neste momento, como se ter uma estimativa concreta dos estragos a serem reparados, no entanto, por óbvio tais prejuízos afetam todos os setores, com evidente repercussão negativa na área agrícola do Estado, sobretudo considerando a perda de lavouras e de outras atividades afetas ao setor, bem como as dificuldades de transporte do produto.

Ademais, não deve ser olvidado que o processo administrativo tem a tutela constitucional e suas conclusões estão acobertadas pelo vetusto princípio da presunção de validade e legitimidade dos atos do Poder Público.

Do mesmo modo, não deve ser esquecido o princípio da reserva da administração, a recomendar que se respeitem as esferas de atuação de cada poder e de cada uma das pessoa políticas integrantes da federação, conforme o magistério do Min. Celso de Mello (ADI 2364, Relator: CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 17/10/2018, DJe-045, divulg. 06-03-2019, public 07-03-2019).

Assim, tenho que está devidamente demonstrada a grave lesão à ordem público-administrativa, tendo em vista os reflexos decorrentes da suspensão do leilão em tela.

Nesse sentido, colaciono a jurisprudência do STJ, *verbis*:

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.).

Reitero que as questões relacionadas à plausibilidade da questão de fundo devem ser apreciadas - em cada minúcia - em sede própria, pelo juízo natural da causa.

Descabida assim uma incursão maior acerca do mérito da discussão que deu origem a este incidente. Se é que os fundamentos em que se sustenta a decisão questionadas são apropriados ou não, isso toca aos órgãos competentes para conhecer da matéria, até mesmo em grau recursal.

O Judiciário, é verdade, não pode deixar de conferir efetividade aos seus provimentos. Não obstante, deve observar a razoabilidade na implementação destas decisões.

No presente caso, vejo presentes os pressupostos legais exigidos ao deferimento da pretensão suspensiva. Restaram demonstrados os riscos de grave lesão aos bens juridicamente protegidos pela legislação de regência e que decorrem dos efeitos causados pela tutela liminar concedida em primeiro grau, em especial grave lesão à ordem público-administrativa.

Ante o exposto, **DEFIRO o pedido de suspensão da liminar** concedida no evento 18 da Ação Popular nº 5023415-75.2024.4.04.7100/RS, a fim de manter o leilão para compra de arroz beneficiado polido, objeto do Aviso de Leilão nº 47/2024 da CONAB, aprazado para o dia 06-06-2024, às 9hs, autorizando-se a retomada imediata do procedimento administrativo.

Intimem-se **com urgência**.

Comunique-se o Juízo *a quo* e os requeridos, com urgência.

Comunique-se a CONAB, com urgência.

Translade-se cópia desta decisão aos autos da Ação Popular nº 5023415-75.2024.4.04.7100/RS.

Nada mais requerido, dê-se baixa.

Documento eletrônico assinado por **FERNANDO QUADROS DA SILVA, Presidente**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **40004517314v46** e do código CRC **e31c33a4**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): FERNANDO QUADROS DA SILVA

Data e Hora: 6/6/2024, às 7:3:14

5017034-11.2024.4.04.0000

40004517314.V46