



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

### SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA N° 3536 - SC (2024/0488578-5)

**RELATOR** : MINISTRO PRESIDENTE DO STJ  
**REQUERENTE** : UNIÃO  
**REQUERIDO** : TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4A REGIÃO  
**INTERES.** : FORO METROPOLITANO DA FOZ DO RIO ITAJAI ACU  
**ADVOGADOS** : NIKOLAS REIS MORAES DOS SANTOS - SC022062  
RAFAEL MAYER DA SILVA - SP400358

### EMENTA

SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. PORTO DE ITAJAÍ. TÉRMINO DO CONVÊNIO DE DELEGAÇÃO DO PORTO AO MUNICÍPIO. RETOMADA DA EXPLORAÇÃO PELA UNIÃO. CONCESSÃO DE LIMINAR PARA SUSPENDER O TÉRMINO DA DELEGAÇÃO. RISCO DE LESÃO À ORDEM E ECONOMIA PÚBLICAS. DEFERIMENTO.

### DECISÃO

Trata-se de Pedido de Suspensão de Liminar e de Sentença formulado pela União, com a finalidade de suspender a decisão proferida pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região no Agravo de Instrumento 5044055-59.2024.4.04.0000/SC.

Consta dos autos que o Foro Metropolitano da Foz do Rio Itajaí-Açu, associação sem fins lucrativos, ajuizou a Ação Civil Pública 5041780-72.2024.4.04.7208, para impedir o término do Convênio de Delegação 08/97 (que delega o Porto de Itajaí ao Município homônimo), com data prevista para **1º de janeiro de 2025**, sem que antes seja elaborado plano de transição pela União apto a garantir a continuidade das operações portuárias e os investimentos realizados na área. O autor da demanda – ora interessado – aduz que a federalização abrupta do porto, sem o plano de transição, desatende os princípios da boa-fé e confiança legítima, da continuidade do serviço público e da eficiência administrativa, causando potenciais riscos e prejuízos para os trabalhadores e empresas que atuam na área. Também sustenta que a ideia da União – transferir a gestão do Porto de Itajaí à autoridade portuária do Porto de Santos, isto é, o principal concorrente – atenta contra a competitividade.

A liminar na ACP – requerida no sentido de garantir a prorrogação do convênio por pelo menos mais 12 (doze) meses, além de exigir a elaboração de plano de transição – foi indeferida pelo juiz de primeiro grau. Não obstante, por decisão proferida no dia 19.12.2024, o Tribunal *a quo* concedeu liminar para suspender o término do prazo do Convênio de Delegação do Porto de Itajaí.

Segundo a requerente, a decisão proferida *inaudita altera pars*

desconsidera que há patente risco de grave lesão à ordem e à economia públicas, além da segurança jurídica. Afirma que o referido porto é atualmente o único sob administração municipal, e sua retomada constitui medida qualificada como de interesse estratégico e dotado de prioridade nacional, na forma do art. 5º da Lei 13.334/2016. Acrescenta que tanto as áreas do Porto como do seu canal encontram-se inseridas no contexto do Novo PAC, no subeixo "Porto", para o qual serão destinados **54,8 bilhões de reais**, sendo 47,8 levantados até 2026, buscando retomar investimentos públicos no setor e realizar "investimentos em obras de manutenção e ampliação da capacidade portuária, além de equacionar interferências urbanas no entorno dos portos para aumentar sua eficiência" (fl. 8).

Afirma existir urgência na concessão da contracautela, pois "a decisão vergastada interfere diretamente no cronograma do processo de retomada e descentralização da área, conforme Convênio de Descentralização nº 002/2024, já firmado entre a União e a Autoridade Portuária de Santos – APS para a administração e exploração do Porto Organizado de Itajaí, a ter início justamente a partir do término do Convênio de Delegação firmado com o Município de Itajaí, em 01/01/2025". É o comprometimento desse processo (de retomada e descentralização), causado pela liminar do TRF4, que "poderá gerar interrupções no serviço portuário da área, mantendo-o em atuação deficitária a demandar a atuação do poder Concedente de forma supletiva" (fl. 9).

Em relação à lesão à ordem pública, a União informa que o Convênio de Delegação foi firmado em 1º.12.1997, com vigência a partir de 1º.1.1998 e validade até 1º.1.2023. Foi, contudo, celebrado o Primeiro Termo Aditivo, prorrogando a vigência por mais dois anos, de modo que o termo final passou a ser 1º.1.2025. Afirma que essa prorrogação já representa o período de transição, que, à época, incluía a realização de procedimento licitatório de concessão e o início da operação por uma empresa privada (conforme Nota Técnica 9/2022/CGDD-SNPTA/DGMP/SNPTA). Posteriormente, contudo, reavaliou-se a forma de exploração do Porto, chegando-se à conclusão de que a melhor diretriz seria manter Autoridade Portuária pública na sua gestão.

Diz o ente público da esfera federal que os atos tendentes à prorrogação do Convênio não vinculam a tomada de decisão no caso de existirem fatos e fundamentos que justifiquem a mudança de posição. A par disso, a gestão municipal do Porto começou a apresentar problemas que por mais de uma vez demandaram a intervenção direta da União, tais como: a) o governo federal precisou custear as obras de realinhamento e reforço dos berços 3 e 4 dos cais de acostagem, visando à sua adequação para o recebimento de navios de maior porte; b) ausência de estruturas voltadas para operação de granéis sólidos ou líquidos, tais como silos e tanques; c) a crise de relacionamento entre a gestão municipal do porto e a arrendatária "APM Terminals" gerou redução no número de contêineres movimentados, com reflexo na relação trabalhista (tendo sido recebidas manifestações da Intersindical e representantes dos Trabalhadores Portuários Avulsos com solicitações de ajuda financeira); c) desde 2017 a União instou o Município a respeito da necessidade de criação de uma Sociedade de Propósito Específica (SPE), para viabilizar a separação das receitas portuárias das receitas do Município, o que só foi feito com a proximidade do término do Convênio Transitório, em novembro de 2024 (com a aprovação da Lei Municipal n. 29/2024). Defende, ainda, a legalidade na escolha da Autoridade Portuária de Santos para a descentralização do Porto de Itajaí.

Menciona, ainda, que a decisão combatida causará impacto na dragagem de

manutenção do Porto de Itajaí, que se configura no serviço mais oneroso para a SPI, pois demanda contínuos aportes financeiros de montante significativo.

Conclui que a situação de urgência (na ACP) foi criada pelo próprio ente municipal, na medida em que a prorrogação, válida por dois anos, foi assinada no final do ano de 2022 e somente agora, às vésperas de sua consumação, a municipalidade ingressou com medida judicial.

Ao final, requer a suspensão, até o trânsito em julgado da ACP, dos efeitos da decisão proferida no Agravo de Instrumento 5044055-59.2024.4.04.0000/SC.

Em 22.12.2024, o Foro da Região Metropolitana da Foz do Rio Itajaí-Açu protocolou petição, afirmando, em síntese, que "a presente solicitação desvirtua a finalidade do instituto da suspensão de liminar e sentença, transformando-a em verdadeiro sucedâneo recursal, o que contraria a jurisprudência consolidada deste Superior Tribunal de Justiça" (fls. 113-123).

**É o relatório.**

**Decido.**

Recebi os autos em 22.12.2024.

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

A suspensão dos efeitos do ato judicial é providência excepcional, cumprindo ao requerente a efetiva demonstração da grave e iminente lesão aos bens jurídicos tutelados pela legislação de regência, quais sejam: a ordem, a saúde, a segurança e/ou a economia públicas.

No presente caso, o Foro Metropolitano da Foz do Rio Itajaí-Açu, conforme se verifica nos atos constitutivos (disponíveis em sua página eletrônica, "forodeitajai.org.br/nosso-estatuto/", na *internet*) é uma "associação constituída na forma do art. 53 e seguintes do Código Civil", "sem fins lucrativos, de natureza filantrópica e independente" (art. 1º, parágrafo primeiro), que tem por finalidade, essencialmente, "promover (...) um espaço de debate e interação da comunidade metropolitana", congregando "representantes da sociedade civil organizada (...) dispostos a contribuir no processo de difusão do conceito de cidadania", além de "Estimular a participação da sociedade civil (...) no processo de avaliação da gestão dos recursos públicos".

A referida associação, conforme dito anteriormente, ajuizou Ação Civil Pública para impedir o encerramento do Convênio de Delegação 08/97, com a respectiva federalização e transferência da gestão do Porto de Itajaí, a partir de tal data, para a autoridade portuária do Porto de Santos. Afirma que não pode haver a retomada pela União sem que, antes, seja elaborado plano de transição pela União apto a garantir a continuidade das operações portuárias e os investimentos realizados na área.

Diante do indeferimento do pedido liminar, interpôs Agravo de Instrumento, cuja relatora – Desembargadora Ana Cristina Ferro Blasi – concedeu tutela recursal

antecipada com amparo nos seguintes fundamentos (fls. 34-43): a) a despeito da previsão em lei e no contrato, referente ao respectivo prazo de validade, a ausência de prova da adoção de métodos e processos gerenciais para a transição de gestão portuária implicará malferimento ao princípio da proteção da confiança; b) a Superintendência do Porto de Itajaí mostrou-se atenta à importância de uma adequada gestão portuária, tendo por exemplo remetido ofício, no ano de 2023, endereçado ao Ministro dos Portos e Aeroportos, pleiteando o adequado planejamento administrativo para as operações portuárias; c) outros expedientes da mesma natureza (ofícios trocados entre a Superintendência municipal e o Ministério dos Portos e Aeroportos, do governo federal) comprovam tratativas pretéritas envolvendo a delegante (União) e o delegatário (Município de Itajaí) que acenariam para a renovação do Convênio de Delegação 08/97, o qual já era objeto de anterior prorrogação (Termo Aditivo 1, de 22.11.2022); e, d) em decorrência dessa legítima expectativa de renovação, foi aprovado o Projeto de Lei Ordinária Municipal 29/2024.

Inicialmente, observo que as questões relacionadas à tese debatida na Ação Civil Pública (defesa, pela associação civil, do direito do Município de Itajaí à prorrogação do Convênio de gestão municipal do Porto de Itajaí) e aos fundamentos da decisão que, no Tribunal de origem, deferiu a medida liminar, constituem o mérito da demanda, cuja solução deve ser enfrentada nas vias processuais adequadas. Não cabe a este juízo, dessa forma, analisar sob o enfoque estritamente jurídico se a liminar concedida no Agravo de Instrumento deve ser revogada ou mantida.

No presente instrumento processual, a concessão da medida de contracautela se faz a partir da constatação a respeito da presença dos requisitos próprios, descritos no art. 4º da Lei n. 8.437/1992 – que, em caso positivo, resultam na simples suspensão da eficácia do ato judicial, sem incursão no mérito da demanda.

Ao que se infere da inicial, é **inequívoco que o término de validade do Convênio de Delegação e seu Aditivo ocorrerá em 1º de janeiro de 2025.**

Chamam a atenção, neste momento, dois fatos: a) o primeiro, de que **o ente municipal, presumivelmente o maior interessado na prorrogação do convênio, não tenha judicializado por sua própria iniciativa a questão, com a antecedência recomendável** (o Foro Metropolitano, que figura como interessado nesta SLS, protocolou em 22.12.2024, petição anexando documento que demonstra que somente em 20.12.2024 o Município teria requerido, no Juízo de primeiro grau, sua admissão no polo ativo da ACP); e, b) conforme bem demonstrado pela União, e trata-se de situação de conhecimento público (haja vista a ampla divulgação pelos veículos tradicionais de imprensa, acessíveis mediante simples pesquisa na *internet*), a **situação de crise na gestão do Porto de Itajaí**, notadamente nos dois últimos anos (2023 e 2024) – coincidentemente o período de prorrogação do convênio.

Reitero que, não obstante o juízo de mérito não constitua objeto da SLS, não se pode perder de vista que o desinteresse na prorrogação da delegação do serviço público encontra-se, em princípio, na esfera da discricionariedade do poder concedente, de modo que eventuais danos ou prejuízos decorrentes do exercício de opção nesse sentido ensejam, em regra, composição por meios alternativos e indiretos.

Nesse contexto, causa algum grau de estranheza que, em matéria de tamanha complexidade, não apenas tenha o juízo local deixado de ouvir previamente a União (parte adversa) – ao menos não consta registro de tal fato no relatório da decisão que se

pretende suspender (fls. 34-43) –, como ainda tenha proferido decisão impondo obrigação de não fazer com nítida incursão na discricionariedade administrativa, decisão essa que, no mínimo, abre espaço para a polêmica entre os limites nem sempre claros entre o livre exercício da função jurisdicional e a invasão de poderes.

Observo, ademais, que a decisão da Corte Regional não contém fundamentação que, à luz dos arts. 20 e 21 da LINDB, tenha demonstrado haver considerado suas consequências práticas, amparando-se, ao que se infere, exclusivamente na análise de valores jurídicos abstratos.

Em contrapartida, os fatos de conhecimento público noticiados na petição da SLS (paralisação dos serviços por dificuldade de arrendamento para empresas que atuam nesse segmento, paralisação na dragagem do Porto de Itajaí) indicam que a prorrogação forçada, via judicial, do Convênio de Delegação é que pode causar lesão à ordem e economia públicas.

Por todo o exposto, **defiro o pedido de suspensão dos efeitos da decisão impugnada até o julgamento, em segundo grau, de eventual Apelação da sentença a ser proferida na Ação Civil Pública n. 5041780-72.2024.4.04.7208.**

Publique-se.

Intimem-se.

Brasília, 23 de dezembro de 2024.

Ministro Herman Benjamin  
Presidente