



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.321.219/CE

RELATOR: MINISTRO DIAS TOFFOLI

RECORRENTE: UNIÃO

RECORRIDO: RAIMUNDO DE PAULA LIMA

ADVOGADO: FLÁVIO SOUSA FARIAS

PARECER ARESV/PGR Nº 732724/2022

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 1159. MEDIDA PROVISÓRIA 908/2019. AUXÍLIO EMERGENCIAL. PESCADORES ARTESANAIS. PEDIDO DE SUSPENSÃO NACIONAL DE PROCESSOS. VERBA DE NATUREZA ALIMENTAR. RISCO DE DANO INVERSO. DESCABIMENTO. MEDIDA PROVISÓRIA NÃO CONVERTIDA EM LEI. AUSÊNCIA DE DECRETO LEGISLATIVO REGULAMENTADOR. RELAÇÕES JURÍDICAS PENDENTES. RECONHECIMENTO. DECISÃO JUDICIAL. VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DE PODERES. INEXISTÊNCIA. SEGURANÇA JURÍDICA. DIREITO ADQUIRIDO. PRINCÍPIO DA ISONOMIA. APLICAÇÃO ATÉ O ADVENTO DE ATO NORMATIVO REGULAMENTADOR SUPERVENIENTE. DESPROVIMENTO DO RECURSO.

1. Recurso extraordinário, *leading case* do Tema 1159 da sistemática de Repercussão Geral: *“concessão do auxílio emergencial pecuniário para pescadores profissionais artesanais, após a perda de eficácia da Medida Provisória 908/2019, com base no preenchimento dos requisitos legais à época em que vigente referido ato normativo.”*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

2. Incabível a suspensão nacional dos processos que versem a matéria do Tema 1159, tendo em vista **(i)** o risco de dano inverso, dada a natureza alimentar das verbas objeto das ações em trâmite e a vulnerabilidade das partes autoras, e **(ii)** a suficiente proteção ao bem jurídico tutelado com a suspensão dos recursos nas instâncias extraordinárias.

3. Até a edição de decreto legislativo ou a superveniência de outra norma regulamentadora para reger as situações jurídicas resultantes da perda de vigência de medida provisória, os atos praticados com fundamento neste ato normativo podem ser reconhecidos de ofício pela Administração Pública ou mediante decisão judicial.

4. Inexiste ultra-atividade normativa ou violação à separação de poderes na decisão que declara direito não concedido pela Administração Pública na vigência de medida provisória que tenha perdido a eficácia.

5. Violaria os princípios da isonomia e da segurança jurídica obstar a aplicação da MP 908/2019 aos pescadores artesanais que, em virtude de entraves burocráticos da Administração Pública, não tiveram reconhecidos os seus benefícios de alimentação e subsistência em igualdade de condições com os demais profissionais.

— Parecer pelo indeferimento do pedido de suspensão nacional de processos e, no mérito, pelo desprovimento do recurso extraordinário, com a fixação da seguinte tese: *“É constitucional a concessão do auxílio emergencial pecuniário a pescadores profissionais artesanais, mesmo após a perda de eficácia da Medida Provisória 908/2019, àqueles que,*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

comprovadamente, tiverem preenchido os requisitos legais à época em que vigente o ato normativo, até que sobrevenha decreto legislativo ou lei que regulamente o caso.”

Excelentíssimo Senhor Ministro Dias Toffoli,

Trata-se de recurso extraordinário, representativo do Tema 1159 da sistemática de Repercussão Geral, referente à “concessão do auxílio emergencial pecuniário para pescadores profissionais artesanais, após a perda de eficácia da Medida Provisória 908/2019, com base no preenchimento dos requisitos legais à época em que vigente referido ato normativo”.

Na origem, Raimundo de Paula Lima ajuizou ação ordinária em face da União, objetivando o pagamento de prestação pecuniária emergencial e de caráter alimentar, nos termos da Medida Provisória 908/2019. Argumentou ser pescador artesanal afetado pelo derramamento de óleo no litoral brasileiro, mas não teria recebido o benefício por mora da Administração Pública na análise do seu requerimento de licença de pescador profissional.

Julgado procedente o pedido, a União interpôs recurso inominado, o qual foi desprovido pela Turma Recursal em razão de o deferimento do



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

pagamento do auxílio fundamentar-se no fato de que os requisitos previstos na MP 908/2019 foram cumpridos pelo interessado durante a sua vigência.

Inconformada, a União interpôs recurso extraordinário, apontando violação aos arts. 2º e 62, §§ 3º e 11 da Constituição Federal.

Argumenta que a MP 908/2019 perdeu a eficácia, uma vez que não foi convertida em lei dentro do prazo constitucional, além de não ter sido editado decreto legislativo regulando as relações jurídicas dela decorrentes (art. 62, § 3º da CF).

Como consequência, sustenta que, em relação aos interessados que não constavam na lista do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) ou que ainda não haviam tido o direito reconhecido administrativamente, inexistiria relação jurídica constituída ou decorrente de atos praticados durante a vigência da MP 908/2019 (art. 62, § 11 da CF). Assim, a concessão do auxílio em demandas judiciais violaria a separação dos Poderes (art. 2º da CF) e o precedente firmado pela Suprema Corte na ADPF 216/DF¹.

1 “(...) 2. O § 11 do art. 62 da Constituição visa garantir segurança jurídica àqueles que praticaram atos embasados na medida provisória rejeitada ou não apreciada, mas isso não pode se dar ao extremo de se permitir a sobreposição da vontade do Chefe do Poder Executivo sob a do Poder Legislativo, em situações, por exemplo, em que a preservação dos efeitos da medida provisória equivalha à manutenção de sua vigência. Interpretação diversa ofenderia a cláusula pétrea constante do art. 2º da Constituição, que preconiza a separação entre os Poderes.” (ADPF 216, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe de 23.3.2022)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Após o reconhecimento da repercussão geral da questão constitucional suscitada, a União requereu, nos termos do art. 1.035, § 5º, do CPC, a suspensão nacional de processos.

Vieram os autos à Procuradoria-Geral da República para parecer.

1. DO PEDIDO DE SUSPENSÃO NACIONAL DE PROCESSOS

A União, apontando a multiplicidade de demandas judiciais e a existência de decisões conflitantes, requer a suspensão nacional de processos, *“em homenagem aos princípios da segurança jurídica e da própria eficiência e economia processual”*.

O deferimento da suspensão nacional de processos há de levar em conta a situação fático-jurídica e as peculiaridades de cada caso, de modo a se concluir quando a utilização do instituto revela-se oportuna para a melhor administração da Justiça e entrega da prestação jurisdicional.

Na espécie, incabível a suspensão nacional dos processos que versem a matéria deste Tema 1159, tendo em vista **(i)** o risco de dano inverso, dada a natureza alimentar das verbas objeto das ações em trâmite e a vulnerabilidade das partes autoras, pescadores artesanais afetados por desastre ambiental e com requerimentos pendentes de análise por mora da



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Administração Pública, e *(ii)* a suficiente proteção ao bem jurídico tutelado com a suspensão dos recursos nas instâncias extraordinárias.

Enquanto não definida a questão pela Suprema Corte, a possibilidade de paralisação de milhares de ações que envolvam a temática deste paradigma atinge expressiva quantidade de pescadores artesanais que deixaram de constar na lista do MAPA em razão da mora da Administração Pública em analisar seus requerimentos profissionais e, por essa razão, precisaram recorrer ao Poder Judiciário.

Em razão da natureza alimentar da verba pleiteada, o retardo na conclusão dos processos é prejudicial, exigindo-se pronta análise das relações jurídicas levadas ao Poder Judiciário para que, cumpridos os requisitos, os interessados possam beneficiar-se do direito que pleiteiam em condições de igualdade com os demais pescadores.

O efeito multiplicador apontado pela União é consequência da mora da Administração Pública em analisar os requerimentos profissionais. Ademais, a tramitação dos processos, com a necessária dilação probatória, não significa automática procedência da medida postulada, de modo que a determinação de suspensão nacional, na hipótese, conflitaria com o direito de acesso à justiça.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A determinação de suspensão geral e linear dos processos que tratam do tema, incluindo aqueles em trâmite nas instâncias ordinárias, com instrução probatória em curso, revela-se gravosa aos pescadores interessados e prejudicial à administração da Justiça e à entrega da prestação jurisdicional.

A suspensão dos recursos extraordinários, consectário lógico do próprio regime de Repercussão Geral, além de suficiente para resguardar os interesses em debate, não acarretará prejuízos à Administração da Justiça ou ao interesse público.

Isso posto, manifesta-se a Procuradoria-Geral da República pelo indeferimento do pedido de suspensão nacional.

2. EXAME DO TEMA 1159 DE REPERCUSSÃO GERAL

2.1 Delimitação da controvérsia

Foi delimitado como tema para exame sob a sistemática da Repercussão Geral definir se é constitucional a *“concessão do auxílio emergencial pecuniário para pescadores profissionais artesanais, após a perda de eficácia da Medida Provisória 908/2019, com base no preenchimento dos requisitos legais à época em que vigente referido ato normativo”*.

Na origem, a Turma Recursal reconheceu, mesmo após a perda da eficácia da MP 908/2019, o direito adquirido do pescador artesanal que



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

preencheu os requisitos para o recebimento do auxílio emergencial pecuniário quando vigente o referido ato normativo, embora não constasse na listagem do MAPA de contemplados pelo benefício e a despeito de estar pendente de análise, pela Administração Pública, o requerimento de licença de pescador artesanal.

A questão posta em análise consiste em definir se a perda da eficácia da MP 908/2019, desde a sua edição, permite o reconhecimento de eventual direito adquirido em relação àqueles que comprovaram o preenchimento dos requisitos legais, apesar da pendência de análise do requerimento pelos órgãos administrativos responsáveis.

Para tanto, é de se rememorar as noções relativas aos princípios da separação dos poderes, da segurança jurídica, do direito adquirido e da igualdade ou isonomia, os quais fundamentam, entre outras, as normas dos §§ 3º e 11 do art. 62 da Constituição Federal (item 2.2).

Após, há de se realizar o cotejo entre tais balizas interpretativas e a aplicação da Medida Provisória 908/2019, mesmo após a perda da sua eficácia, com base no preenchimento dos requisitos legais à época em que vigente (item 2.3).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

2.2 Dos princípios que orientam a aplicação do art. 62, §§ 3º e 11, da Constituição Federal.

A tripartição das funções exercidas pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, princípio fundamental e cláusula pétrea do ordenamento jurídico (arts. 2º e 60, § 4º, III, da Constituição Federal) visa a preservar a liberdade individual e a impedir a concentração absoluta do poder.

Além disso, promove a especialização funcional, a proibição de usurpação ou ingerência indevida de um Poder sobre o outro e a vedação ao poder ilimitado por meio do controle recíproco (freios e contrapesos)².

Embora princípio fundamental, a separação de poderes não é absoluta. Permite-se, por exemplo, o controle recíproco e, excepcionalmente, a judicialização da política (diferente do ativismo judicial), em contexto caracterizado pela necessária implementação de direitos e por uma ausência de atuação dos demais Poderes.

Em se tratando de norma-princípio, a separação de poderes há de ser sopesada, no caso concreto, com outras normas constitucionais, a exemplo da segurança jurídica, do direito adquirido e da isonomia, as quais também são cláusulas pétreas (art. 60, § 4º, IV, da Constituição Federal) e orientam a

2 FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. - 12. ed. rev., atual. e ampl. - Salvador: Juspodivm, 2020, p. 339.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

aplicação do art. 62, §§ 3º e 11, da Constituição Federal, objeto de análise neste Tema 1159.

Em sentido objetivo³, a segurança jurídica relaciona-se à estabilidade das relações jurídicas já constituídas e à previsibilidade das consequências jurídicas das decisões tomadas pela Administração Pública.

Entre os institutos que buscam conferir eficácia à segurança jurídica está a proteção do direito adquirido como direito fundamental, previsto no art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal⁴.

Por sua vez, o princípio da igualdade (art. 5º, *caput*, da CF) exige do legislador e do intérprete do ordenamento jurídico a aplicação do direito de modo a conferir igual tratamento às pessoas em situação jurídica idêntica⁵, vedando-se comportamentos arbitrários ou discriminatórios.

A segurança jurídica, o direito adquirido e a isonomia são alguns dos elementos que orientam a aplicação do art. 60, §§ 3º e 11, da Constituição

3 Embora não seja o sentido usado neste parecer, importa mencionar que o princípio da segurança jurídica, em sentido subjetivo, está diretamente relacionado à proteção da confiança depositada pelos administrados em relação aos atos, procedimentos e condutas estatais (estabilidade), diferenciando-se como princípio da proteção à confiança.

4 Prevalece o entendimento de que o vocábulo “lei” é empregado no art. 5º, XXXVI, da CF, em sentido amplo, de modo a abranger “*todos os instrumentos normativos, inclusive as emendas à Constituição*” (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gonet. **Curso de direito constitucional**. - 15ª ed. - São Paulo: Saraiva, 2020, s.n., e-book).

5 SARLET, Ingo Wolfgang; MITIDIERO, Daniel; MARINONI, Luiz Guilherme. **Curso de direito constitucional**. - 6. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2017, p. 615.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Federal. Ao prever que as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante a vigência de medida provisória não convertida em lei e sem decreto legislativo disciplinador não de ser por ela regidas, os dispositivos constitucionais fomentam o tratamento isonômico às pessoas que estiverem em situações jurídicas idênticas.

2.3 Das relações jurídicas constituídas na vigência da Medida Provisória 908/2019.

O art. 62, §§ 3º e 7º, da Constituição Federal dispõe que, em regra, as medidas provisórias perderão a eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, contado da sua publicação, prorrogáveis uma vez por igual período.

Se o ato normativo perder a eficácia desde a sua edição, em respeito à segurança jurídica e ao direito adquirido, não de ser disciplinados, por meio de decreto legislativo do Congresso Nacional, os atos e contratos constituídos com base nessa norma.

Porém, uma vez decorrido o prazo constitucional sem que o Congresso Nacional tenha editado o decreto legislativo, as relações jurídicas constituídas com base na medida provisória e as que dela decorrerem conservar-se-ão por ela regida, em observância à isonomia, nos termos do art. 62, § 11º, da Constituição Federal.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Portanto, a medida provisória que perde a eficácia não rege todas as situações jurídicas, apenas as que ocorrerem com base nela ou em decorrência dela. Até a edição de decreto legislativo ou a superveniência de outra norma regulamentadora, os atos praticados com fundamento na medida provisória podem ser reconhecidos de ofício pela Administração Pública ou mediante decisão judicial.

Há de se verificar, portanto, se a aplicação da Medida Provisória 908/2019, mesmo após a perda da sua eficácia, harmoniza-se com as premissas constitucionais apresentadas.

A Medida Provisória 908/2019 instituiu o auxílio emergencial pecuniário para os pescadores artesanais profissionais inscritos e ativos no Registro Geral da Atividade Pesqueira, domiciliados nos Municípios afetados pelas manchas de óleo.

Com fundamento na Lei 11.959/2009 (Lei da Pesca) e no art. 72 da Lei 8.742/1993 (LOAS), instituiu-se o benefício no valor de R\$ 1.996,00 (mil e novecentos e noventa e seis reais), destinado a compensar as pessoas afetadas nas mais de 800 (oitocentas) localidades, em 120 (cento e vinte) Municípios de 11 (onze) Estados⁶.

6 Dados do Senado Notícias. Disponíveis em: <<https://bityli.com/WDKkbHMk>> Acesso em 20.10.2022.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

O art. 3º, parágrafo único, da MP 908/2019 atribuía “ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento providenciar e encaminhar ao Ministério da Cidadania a relação dos pescadores profissionais artesanais para que seja operacionalizado o pagamento do Auxílio Emergencial Pecuniário”.

Em razão de não ter sido convertida em lei no prazo estabelecido no art. 62, § 3º, da Constituição Federal, a medida provisória perdeu a sua vigência no dia 7.5.2020, o que, todavia, não prejudicou os beneficiários que já constavam na lista do MAPA.

Por outro lado, alguns pescadores artesanais não receberam o benefício porque os seus nomes não constavam na lista do MAPA. Precisaram, então, recorrer a processos administrativos e/ou judiciais para demonstrar que (i) preenchiam todos os requisitos da MP 908/2019 e (ii) tinham direito ao benefício emergencial, embora não constassem na lista do MAPA como pescadores artesanais por mora da Administração Pública em analisar os requerimentos administrativos profissionais.

Considerando os §§ 3º e 11 do art. 62 da Constituição Federal, há de se reconhecer que a Medida Provisória 908/2019 se aplica às relações jurídicas pendentes, por ela reguladas à época de sua vigência e que ainda não haviam sido reconhecidas devido à mora da Administração Pública.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Nesses casos, a decisão apenas declara direito não reconhecido pela Administração Pública durante a vigência da medida provisória. Nem configura ultra-atividade normativa, nem violação à separação de poderes, uma vez que se aplica ao caso concreto o art. 62, § 11, da Constituição Federal.

Mesmo que assim não o fosse, violaria os princípios da isonomia e da segurança jurídica obstar a aplicação da MP 908/2019 aos pescadores artesanais que, em virtude de entraves burocráticos da Administração Pública, não tiveram reconhecidos os seus benefícios de alimentação e subsistência em igualdade de condições com os demais profissionais.

3. APLICAÇÃO DO DIREITO AO PROCESSO

No caso dos autos, a Turma Recursal verificou que, apesar de a MP 908/2019 já ter perdido a vigência na data do julgamento (29.10.2020), o autor, ora recorrido, já tinha adquirido o direito ao benefício à época em que vigente a medida provisória, uma vez que cumpriu os requisitos cumulativos de *(i)* inscrição na atividade pesqueira com atuação em área marinha, comprovando por meio do Registro Geral de Atividade Pesqueira (RGP), da Caderneta de Inscrição e Registro (CIR) expedido pela Marinha do Brasil e pelo fato de ter recebido o benefício do seguro-defeso desde o ano de 2013; e *(ii)* ser domiciliado em Município afetado pelas manchas de óleo.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Observou, também, que pendia de análise, pela Administração Pública, o requerimento de licença de pescador profissional, de modo que *“o requerente não pode ser prejudicado pela demora da análise do requerimento pela Administração Pública.”*

Inexistem as alegadas violações à separação de poderes (art. 2º da CF) e ao precedente firmado por esta Suprema Corte na ADPF 216/DF, uma vez que a Turma Recursal limitou-se a aplicar, ao caso concreto, o art. 62, § 11, da Constituição Federal, não tendo decidido pela manutenção da vigência da medida provisória.

Igualmente, inexistente violação às normas constitucionais atinentes às medidas provisórias, pois a Turma Recursal cingiu-se a aplicar o art. 62, §§ 3º e 11, da Constituição Federal, para reconhecer que a MP 908/2019 há de regulamentar as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante o período em que produziu efeitos.

4. CONCLUSÃO

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo indeferimento do pedido de suspensão nacional de processos e, no mérito, pelo desprovimento do recurso extraordinário da União, nos termos acima expostos.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Considerados a sistemática da repercussão geral e os efeitos do julgamento deste recurso em relação aos demais casos que tratem ou venham a tratar do mesmo tema, sugere a fixação da seguinte tese:

É constitucional a concessão do auxílio emergencial pecuniário a pescadores profissionais artesanais, mesmo após a perda de eficácia da Medida Provisória 908/2019, àqueles que, comprovadamente, tiverem preenchido os requisitos legais à época em que vigente o ato normativo, até que sobrevenha decreto legislativo ou lei que regulamente o caso.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

[DLS-RSRL]