



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

SUSPENSÃO DE SEGURANÇA Nº 3468 - RJ (2023/0258093-3)

**RELATORA** : MINISTRA PRESIDENTE DO STJ  
**REQUERENTE** : MUNICIPIO DE BELFORD ROXO  
**PROCURADOR** : FABRICIO MERCANDELLI RAMOS DE ALMEIDA - RJ136211  
**REQUERIDO** : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
**INTERES.** : LIMPPAR CONSTRUCAO E SERVICOS LTDA  
**ADVOGADOS** : JOÃO PEDRO CAMPOS DE ANDRADE FIGUEIRA - RJ119321  
LAURA MARQUES DOS SANTOS FERNANDES ALVES - RJ175669  
LUÍSA MAIA VIANA - RJ196054  
MARCELO PEDROSA DE ANDRADE FIGUEIRA - RJ143370

### EMENTA

SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. PRORROGAÇÃO DE CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS. GRAVE LESÃO À ECONOMIA E À ORDEM PÚBLICA. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO. PROPOSIÇÃO COMO SUCEDÂNEO RECURSAL. INVIABILIDADE. INDEFERIMENTO DO PEDIDO.

### DECISÃO

Cuida-se de pedido de suspensão de segurança trazido pelo Município de Belford Roxo em face de tutela recursal antecipada deferida pelo Desembargador Geraldo da Silva Batista Júnior, do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, nos autos do Agravo de Instrumento n. 0046248-19.2023.8.19.0000, manejado contra o indeferimento de liminar em mandado de segurança.

Diz que a empresa interessada, Líbano Serviços de Limpeza Urbana, Construção Civil Ltda.-ME, contratada para prestação de serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos, teria postulado judicialmente a prorrogação do contrato inicial, que já teria sido prorrogado, anteriormente, por 12 meses. Acontece que, de acordo com decisão do Tribunal de Contas do Estado – TCE/RJ, esse contrato teria causado volumoso prejuízo ao erário municipal, o que, na sua visão, justificaria a pretensão de buscar novo prestador a partir dos procedimentos de dispensa de licitação instaurados, mas paralisados pela tutela recursal deferida.

Afirma que, indeferida a liminar no mandado de segurança pelo juiz de primeiro grau, “em sentido contrário, o Desembargador da 6ª Câmara de Direito Público, culminou por atender o pleito em sede de Agravo de Instrumento proposto pela empresa Líbano Serviços de Limpeza Urbana, Construção Civil Ltda-Me, determinando, assim, a suspensão dos processos em curso de contratação de prestação de serviços públicos por dispensa de licitação, assentando a prorrogação do contrato, mediante celebração de Termo Aditivo, por prazo determinado,

causando sérios danos a ordem e a economia pública do Município de Belford Roxo”.

Da petição de ingresso deste incidente se extrai o seguinte fragmento:

Com a devida vênia, a r. decisão liminar proferida pelo Ilustre Desembargador da 6ª Câmara de Direito Público não se sustenta ante uma análise mais detida das provas juntadas nos autos pelo Município de Belford Roxo ao tempo da apresentação de suas contrarrazões nos autos do Agravo de Instrumento, senão vejamos.

A decisão liminar ora atacada, basicamente se fundamenta sob a narrativa de que a empresa Libano Serviços de Limpeza Urbana, Construção Civil Ltda-Meteria comprovado através de documentação acostada à exordial do Agravo de Instrumento, a probabilidade do bom direito e a eminência do dano com resultado útil para concessão da pretendida liminar, contudo, sem apontar quais documentos de fato balizariam o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*.

(...)

Em breve análise, a temerárias alegações e documentos anexados as contrarrazões do Agravo de Instrumento, fls. 63/87, certo se afirmar que em nada se assemelha a narrativa da probabilidade e verossimilhança do direito cautelar a ser acertado, bem como de provável perigo em face do dano ao possível direito pedido no processo.

Note-se que a mera alegação de expectativa de renovação do contrato por si só não geraria o condão basilar para aportar nos autos o requisito essencial do *fumus boni iuris*. Nesse sentido, vale ressaltar que o contrato já se encontrava encerrado por decurso de vigência (em 31/05/2023), não sendo a Administração Pública obrigada a realizar a sua renovação, salvo por sua conveniência e interesse público e, desde que demonstrada a vantajosidade. **ISSO É ILEGAL!**

Outrossim, a narrativa falaciosa da empresa Libano Serviços de Limpeza Urbana, Construção Civil Ltda-Me, em nada emprega a verossimilhança do direito. Importante ressaltar que, mesmo que não houvesse a imediata renovação do contrato com a empresa, não haveriam prejuízos para o Município de Belford Roxo ou mesmo para a Administração Pública, como não tiveram mais do que aqueles que a própria empresa gerou ao deixar de prestar o serviço com qualidade e pontualidade.

No que tange à evidência proveniente de prova documental, em conformidade ao que se verifica no artigo 311, II, do CPC, descurou o desembargador da 6ª Câmara de Direito Público que mesmo aí as alegações de fato podem comportar múltiplas interpretações. Com frequência, o conteúdo documental atiza exegeses diversas, levando à instauração de litígios porque os contratantes alimentam impressões diferentes daquilo que reza o instrumento entabulado.

Ademais, comumente documentos são impugnados por contraprovas que eliminam por completo sua força probante. Assim, se o direito não corre risco

de lesão não se justifica a redução do contraditório, o que, per si, deslegitima a vulneração do contraditório prévio, motivo pelo qual, se fazia imperioso à parte Agravada, este Município, ser intimada a se manifestar antes da decisão liminar ser proferida.

Forçoso notar, que o R. Desembargador Relator, dentre os documentos trazidos pela empresa Libano Serviços de Limpeza Urbana, Construção Civil Ltda-Me, estranhamente, deixou de observar justamente o ofício nº 321/GP/2023, que se deu em resposta a aludida Representação distribuída pela empresa em face do Município de Belford Roxo junto o Tribunal de Contas do Estado, processo 229.474-0/2023. (id.62866210).

Em breve leitura do citado ofício, sendo este a resposta desta municipalidade a Corte de Contas, pode-se verificar as informações da incontestada falha na prestação de serviços, apontamentos das denúncias de irregularidades da empresa nos jornais, bem como a indicação de dois processos em trâmite junto ao Tribunal de Contas do Estado, a saber: 204.447-6/2022 e 223.754-4/2022.

(...)

Certo se afirmar que o TCE/RJ encontrou uma sorte de irregularidades, bem como incontestável deficiência na prestação dos serviços, dentre elas contaminação de resíduos proposital, fraude documental, assim como outras ações de conduta duvidosa e ilícita, realizadas durante o curso do contrato de prestação de serviço realizado pela empresa Libano Serviços de Limpeza Urbana, Construção Civil Ltda-Me com o Município de Belford Roxo.

Insta salientar que a veracidade das informações se colhem em simples leitura ao relatório técnico elaborado na esfera da minuciosa auditoria governamental realizada pelo TCE-RJ em 2022, anexado às contrarrazões ao Agravo de Instrumento, as fls. 134/293.

Ademais, a gravidade das irregularidades constatadas foram enormes, a medida que o Tribunal de Contas por si só, instaurou tomada de contas ex ofício, sob o processo nº 223.754-4/2022, através da qual se apurou que a empresa Libano Serviços de Limpeza Urbana, Construção Civil Ltda-Me gerou danos ao erário municipal no importe de R\$ 40.362.570,05 (quarenta milhões trezentos e sessenta e dois mil, quinhentos e setenta reais e cinco centavos).

(...)

Prossegue o autor, argumentando que “a excepcionalidade prevista na legislação pátria mostra a importância do recebimento da presente suspensão, haja vista que a decisão liminar não pode continuar a produzir seus efeitos, diante das diversas irregularidades constatadas na execução do contrato de prestação de serviços públicos, algumas inclusive de aparente incursão na esfera penal e que levaram à sua intervenção administrativa por órgãos de controle externo (...) é certo se afirmar que a decisão ora combatida, nos moldes como proferida, já provocou lesão à ordem e a economia pública, haja vista que consoante se pode extrair da própria decisão, esta NÃO preenche os requisitos para sua concessão”.

Assinala, outrossim, que não há risco de paralisação dos serviços prestados pela interessada, pois “o atual Secretário Municipal de Serviços Públicos procedeu a abertura de três processos administrativos emergenciais, para a contratação de prestação de serviços de aluguel de caminhões e equipamentos (processo administrativo nº: 25/0036/2023); prestação de serviços de coleta de resíduos hospitalares (processo administrativo nº: 25/0037/2023) e contratação de aterro sanitário para recebimento de resíduos (processo administrativo nº: 25/0035/2023), para fins de resguardar a continuidade do serviço público prestado ao cidadão, pelo prazo de até 180 dias”.

Pede, ao final:

Diante do exposto, por ser questão de ordem pública e para evitar graves lesões à ordem administrativa e à economia pública do Município de Belford Roxo e dos cidadãos de modo geral, requer à V. Exa, o deferimento do presente pedido, para que seja desde logo determinada, sem oitiva da parte contrária, a suspensão liminar da proferida nos autos do Agravo de Instrumento nº 0046248-19.2023.8.19.0000, até o trânsito em julgado da decisão de mérito na ação principal do Mandado de Segurança nº 0810081-43.8.19.2023-8. Revogando todos os efeitos desta para o Município, conforme a decisão sobre o pedido de tutela antecipada indeferida pelo juízo de piso, de modo a preservar-se, assim, a incolumidade da ordem jurídico-administrativa e econômica no âmbito do Município de Belford Roxo.

Requerendo ao final, que se digne Vossa Excelência em conceder definitivamente a suspensão ora pleiteada, até o trânsito em julgado da decisão de mérito na ação principal, confirmando a liminar requerida, de modo a preservar-se, assim, a incolumidade da ordem jurídico-administrativa e econômica no âmbito do Município de Belford Roxo haja vista o manifesto interesse público na suspensão da referida liminar está presente, ainda, na própria dificuldade para se manter um contrato de prestação de serviços com empresa que lesou os cofres públicos indevidamente.

É o relatório.

O instituto da suspensão de liminar ou sentença proferida contra o Poder Público, reconhecidamente, é medida excepcional, cujos pilares se assentam no (manifesto) interesse público, flagrante ilegitimidade de parte e prevenção de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas (art. 4º). Semelhantes, se não idênticas disposições, constam das Leis n. 8.038/90 (art. 25), 12.016/09 (art. 15).

Bem se vê que, 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 propósito do mecanismo processual em foco, Marcelo Abelha Rodrigues observa que "as razões para se obter a sustação da eficácia da decisão não estão no conteúdo jurídico ou antijurídico da decisão concedida, mas na sua potencialidade de lesão ao interesse

público, pois "o requerimento de suspensão de execução de decisão judicial não deve ser caracterizado como sucedâneo recursal", sobretudo porque "o objeto do incidente se restringe à suspensão dos efeitos da decisão por suposta iminência de grave lesão ao interesse público" (Suspensão de Segurança: suspensão da execução de decisão judicial contra o Poder Público. 5ª ed.. Indaiatuba, SP. Editora Foco. 2022.).

Em sede jurisprudencial, bem ilustra o entendimento prevalente acerca dos limites e objeto da suspensão de liminar e sentença:

SUSPENSÃO DE LIMINAR. TUTELA PROVISÓRIA DEFERIDA EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA, PARA DETERMINAR AO REQUERENTE A ADEQUAÇÃO DO VENCIMENTO DO MAGISTÉRIO PÚBLICO MUNICIPAL AO PISO SALARIAL NACIONAL, OBSERVADA A CARGA HORÁRIA. MECANISMO DE ATUALIZAÇÃO PREVISTO NO ART. 5º DA LEI Nº 11.738/2008 CUJA CONSTITUCIONALIDADE FOI RECONHECIDA POR ESTA SUPREMA CORTE. AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE NºS 4.167 E 4.848. NECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO INEQUÍVOCA DE LESÃO A BENS JURÍDICOS PROTEGIDOS PELA LEGISLAÇÃO CONCERNENTE AO PLEITO SUSPENSIVO. INVIABILIDADE DE QUALQUER PRESUNÇÃO NESSA SEARA. RISCO DE DANO INVERSO. UTILIZAÇÃO DA PRESENTE VIA COMO SUCEDÂNEO RECURSAL.

1. O incidente de contracautela, por consubstanciar demanda típica, de fundamentação vinculada, deve ter como causa de pedir as hipóteses próprias ao seu cabimento. A causa petendi há de ser, portanto, a transgressão aos valores e interesses protegidos pela legislação de regência.

2. Constitui ônus indeclinável do autor, ante a natureza excepcionalíssima do incidente de contracautela, a demonstração – que jamais se presume – da efetiva potencialidade lesiva da decisão impugnada. Insuficiente, para esse efeito, a mera alegação superficial e genérica, desacompanhada de prova inequívoca de que o ato decisório que se pretende suspender provoca grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

3. Hipótese em que se vislumbra risco inverso a valores jurídicos tutelados pelo microssistema normativo das contracautelas, uma vez que eventual suspensão da eficácia da decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro ensejaria situação que, no restrito âmbito de cognição possível nesta via impugnativa, aparenta ser contrária ao entendimento firmado por esta Suprema Corte ao julgamento das ADIs nºs 4.167 e 4.848 e, dessa maneira, à ordem pública, em sua acepção jurídico-constitucional.

4. O pedido suspensivo acha-se vocacionado exclusivamente à prevenção de grave lesão ao interesse público primário, não podendo ser utilizado indevidamente como sucedâneo recursal.

5. Suspensão denegada, prejudicado o exame do pedido de medida liminar.

(SL 1588, Rel. Min. Rosa Weber (Presidente), Tribunal Pleno, DJe-s/n 28/3/2023)

Sob esses contornos normativo e doutrinário, o exame do caso em presença mostra que, não obstante o esforço argumentativo da parte autora, não foi evidenciado, ao quanto basta, o risco de lesão grave à ordem ou à economia públicas, tal como defendido na inicial.

Em realidade, a maior preocupação trazida na peça de ingresso deste incidente foi desmerecer as conclusões e os fundamentos apresentados pelo prolator da decisão que antecipou os efeitos da tutela recursal.

Com efeito, quase nada foi dito, tampouco demonstrado, a respeito de possível lesão grave à economia municipal, salvo a menção ao que já teria decidido o TCE/RJ relativamente a prejuízos causados na execução do contrato, cuja prorrogação foi determinada. Conquanto consideráveis os valores indicados, não foi demonstrado que a contratação, com dispensa de licitação, trará economia ou redução dos valores estimados para a execução dos serviços de aluguel de caminhões e equipamentos, coleta de resíduos hospitalares, bem como de aterro sanitário para receber os resíduos coletados.

Sob essa perspectiva, se bem vista a argumentação apresentada, percebe-se, sem maiores dificuldades, inconformismo com o deferimento da tutela recursal mediante argumentos que atacam o que foi decidido, seja pela ausência dos pressupostos legais, seja pela ausência embasamento fático.

Ocorre que esses propósitos denotam nítido desenho recursal, na medida em que ataca os fundamentos apresentados pela Magistrada local ao deferir, parcialmente, a tutela liminar postulada pelo MPE. Contudo, como visto, a contracautela não e presta a fazer as vezes de recurso processual ordinário, isto é, não constitui sucedâneo recursal apto a propiciar o exame do acerto ou do desacerto da decisão impugnada.

Confirmam-se, nesse sentido, os seguintes precedentes:

AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. IMPOSSIBILIDADE LEGAL DE UTILIZAÇÃO DO INCIDENTE PROCESSUAL DA SUSPENSÃO COMO SUCEDÂNEO RECURSAL. NÃO COMPROVAÇÃO INEQUÍVOCA DE VIOLAÇÃO DOS BENS JURÍDICOS TUTELADOS PELA LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA.

1. O deferimento do pedido de suspensão está condicionado à cabal demonstração de que a manutenção da decisão impugnada causa efetiva lesão ao interesse público.
2. 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.
3. As questões eminentemente jurídicas debatidas na instância originária são insuscetíveis de exame na via suspensiva, cujo debate tem de ser profundamente realizado no ambiente processual adequado.
4. Não apontou a parte agravante situações específicas ou dados concretos que efetivamente pudessem demonstrar que o comando judicial atual não deve prevalecer com relação ao não reconhecimento de violação dos bens jurídicos tutelados pela legislação de regência. Agravo interno improvido.  
(AgInt na SLS n. 3.075/DF, Rel. Min. Humberto Martins (Presidente), Corte

Especial, DJe 12/8/2022)

AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. CORREIOS. OPERADORA DO PLANO DE SAÚDE DOS FUNCIONÁRIOS. PENHORA DOS VALORES EXECUTADOS. GRAVE LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS. NÃO DEMONSTRAÇÃO. VIA INADEQUADA PARA A ANÁLISE DO MÉRITO DA CONTROVÉRSIA.

1. O deferimento do pedido de suspensão está condicionado à cabal demonstração de que a manutenção da decisão impugnada causa efetiva e grave lesão ao interesse público.

2. O incidente da suspensão de liminar e de sentença, por não ser sucedâneo recursal, é inadequado para a apreciação do mérito da controvérsia.

3. Agravo interno desprovido.

(AgInt na SLS n. 2.535/DF, Rel. Min. João Otávio de Noronha (Presidente), Corte Especial, DJe 2/9/2020)

Pelo exposto, indefiro o Pedido de Suspensão.

Intimem-se.

Publique-se.

Brasília, 24 de julho de 2023.

MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA  
Presidente