

SUSPENSÃO DE TUTELA PROVISÓRIA 874 PARAÍBA

REGISTRADO : MINISTRO PRESIDENTE
REQTE.(S) : ESTADO DA PARAIBA
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA
REQTE.(S) : COMPANHIA DE AGUA E ESGOTOS DA PARAIBA
CAGEPA
ADV.(A/S) : ALLISSON CARLOS VITALINO
REQDO.(A/S) : RELATOR DO PEDIDO DE EFEITO SUSPENSIVO EM
APELAÇÃO Nº 0812047-13.2022.8.15.0000 DO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA PARAÍBA
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S) : MUNICÍPIO DE SANTA RITA
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SANTA
RITA
INTDO.(A/S) : AGUAS DO NORDESTE S.A.
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

**SUSPENSÃO DE TUTELA PROVISÓRIA.
REVOGAÇÃO DE CONTRATO DE
CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS.
ALEGAÇÃO DE RISCO À ORDEM
PÚBLICA. DESCABIMENTO. AÇÃO DE
ORIGEM PROPOSTA PELO ORA
AUTOR. LITERALIDADE DO *CAPUT* DO
ART. 4º, DA LEI 8.437/1992. QUESTÕES
CONTROVERTIDAS NA ORIGEM QUE
NÃO OSTENTAM NATUREZA
CONSTITUCIONAL DIRETA.
NECESSIDADE DE DILAÇÃO FÁTICO-
PROBATÓRIA, INCABÍVEL NA VIA
ESTREITA DAS SUSPENSÕES. PEDIDO
DE SUSPENSÃO A QUE SE NEGA
SEGUIMENTO.**

DECISÃO: Trata-se de pedido de suspensão de tutela provisória ajuizado pelo Estado da Paraíba e pela Companhia de Água e Esgotos da

STP 874 / PB

Paraíba - CAGEPA contra decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, nos autos da Apelação nº 0812047-13.2022.8.15.0000, que indeferiu a atribuição de efeitos suspensivos ao recurso.

Narra o requerente que se trata, na origem, de ação de interdito proibitório proposta pela CAGEPA em face da prefeitura do Município de Santa Rita, por suposta ilegalidade do Decreto Municipal nº 73/2018 que estabelece a revogação administrativa da concessão de serviço público de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário firmada com a requerente, bem como por suposta irregularidade do novo contrato de concessão realizado com a empresa vencedora de certame licitatório. Relata que a ação foi julgada improcedente, tendo sido acolhido o pedido de reconvenção para conceder a posse e operacionalização do sistema de abastecimento de água e tratamento de esgoto à empresa vencedora da licitação promovida pelo Município, em virtude do que interpuseram os requerentes apelação, no âmbito da qual foi indeferido pedido de tutela provisória recursal.

Sustenta que a decisão que se busca suspender causa grave lesão à ordem administrativa e economia públicas, gerando risco de descontinuidade da prestação do serviço essencial de abastecimento de água e tratamento de esgoto do Município de Santa Rita. Afirma que *“a CAGEPA, na qualidade de concessionária, faz jus a justa e prévia indenização dos bens não amortizados, à medida em que o ato, se concretizado, corresponde a efetiva desapropriação realizada pelo Estado em face do concessionário, nos termos do art. 5º, inc. XXIV, da Constituição Federal”*. Aduz, ainda, que está pendente de julgamento a Ação Anulatória nº 0800912-83.2019.8.15.0331 ajuizada pela requerente, objetivando anular o Decreto Municipal nº 73/2018, que rescindiu o contrato da Prefeitura de Santa Rita com a CAGEPA.

Requer, por estes fundamentos, a suspensão dos efeitos da decisão proferida nos autos da Apelação nº 0812047-13.2022.8.15.0000, em trâmite perante o Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, até o trânsito em julgado da ação, *“atribuindo-se efeito suspensivo à apelação interposta em face*

STP 874 / PB

da sentença de 1º grau, no intuito de se evitar grave lesão à ordem e à economia públicas”.

É o relatório. **DECIDO.**

Ab initio, consigno que a legislação prevê o incidente de contracautela como meio processual autônomo de impugnação de decisões judiciais, franqueado ao Ministério Público ou à pessoa jurídica de direito público interessada, nas causas movidas contra o Poder Público ou seus agentes, exclusivamente quando se verifique risco de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas no cumprimento da decisão impugnada (art. 4º, *caput*, da Lei 8.437/1992; art. 15 da Lei 12.016/2009 e art. 297 do RISTF).

Com efeito, ao indicar tais circunstâncias como fundamentos dos incidentes de suspensão, a própria lei indica causas de pedir de natureza eminentemente política e extrajurídica, as quais se revelam como conceitos jurídicos indeterminados e se diferenciam dos argumentos que geralmente justificam outros meios de impugnação de decisões judiciais. Nesse sentido, também aponta a clássica jurisprudência desta Corte, *in verbis*:

*“Suspensão de segurança: natureza cautelar e pressuposto de viabilidade do recurso cabível contra a decisão concessiva da ordem. 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: sendo medida cautelar, não há regra nem princípio segundo os quais a suspensão da segurança devesse dispensar o pressuposto do *fumus boni juris* que, no particular, se substantiva na probabilidade de que, mediante o futuro provimento do recurso, venha a prevalecer a resistência oposta pela entidade estatal à pretensão do impetrante.*

STP 874 / PB

[...]”. (SS 846/DF-AgR, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ de 8/11/1996).

À luz da natureza do instituto, a cognição do Presidente do Tribunal a quem compete a análise do incidente de contracautela deve se limitar à aferição da existência de risco de grave lesão ao interesse público, além de um juízo mínimo de plausibilidade do fundamento jurídico invocado, não cabendo-lhe a manifestação quanto ao mérito propriamente dito do que discutido no processo originário, eis que o mérito deverá ser oportunamente apreciado pelo Tribunal competente na via recursal própria. Nesse sentido é a jurisprudência desta Suprema Corte, ao afirmar que *“a natureza excepcional da contracautela permite tão somente juízo mínimo de delibação sobre a matéria de fundo e análise do risco de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas”* (SS 5.049-AgR-ED, rel. Min. Presidente Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe de 16/5/2016). Na mesma linha, é o seguinte precedente:

“Agravo regimental na suspensão de liminar. Decisão na origem em que se determinou a ampliação da distância até a qual veículos particulares podem trafegar em corredores exclusivos de ônibus para acessar vias transversais. Não comprovação de lesão à ordem social e administrativa. Agravo regimental a que se nega provimento. 1. Na estreita via de pedidos de suspensão como o presente, não se procede a uma detida análise do mérito da ação principal, tampouco se permite revolvimento do respectivo quadro fático-probatório, mas apenas a análise dos requisitos elencados pela legislação de regência. 2. É inadmissível, ademais, o uso da suspensão como sucedâneo recursal. 3. Agravo regimental ao qual se nega provimento”. (SL 1.165 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Presidente, Tribunal Pleno, DJe 13/02/2020).

Anote-se ademais que, além da potencialidade do ato questionado em causar lesão ao interesse público, o conhecimento do incidente de suspensão dos efeitos das decisões provisórias pelo Presidente deste

STP 874 / PB

Supremo Tribunal Federal está condicionado à demonstração de que a decisão foi proferida por Tribunal e de que a controvérsia instaurada na ação originária esteja fundada em matéria de natureza constitucional (STA 782-AgR/SP, Relator Min. Dias Toffoli; SS 5112-AgR/SC, Relatora Min. Cármen Lúcia; STA 729-AgR/SC, Relator Min. Ricardo Lewandowski, e STA 152-AgR/PE, Relatora Min. Ellen Gracie). Trata-se de interpretação que deflui, *a contrario sensu*, também da disposição do art. 25, *caput*, da Lei 8.038/1990.

In casu, o pedido de suspensão se volta contra decisão proferida em apelação interposta contra decisão proferida em ação de interdito proibitório ajuizada pela concessionária ora requerente, e não contra ela.

Nos termos da literalidade do art. 4º, *caput*, da Lei 8.437/1992, o incidente de contracautela só tem cabimento com vistas à sustação da execução de liminar deferida em “ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes”, do que deflui a legitimidade ativa exclusiva do ente público réu, além do Ministério Público. A opção legislativa se justifica plenamente, na medida em que o instituto da suspensão da tutela provisória tem como finalidade a manutenção de situação jurídica anterior à intervenção provisória do Poder Judiciário, nas hipóteses em que justamente desta intervenção decorra quadro fático capaz de gerar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas. A admissão do incidente de contracautela em ações promovidas por ente público – ou, no caso, por concessionária de serviço público -, com vistas à obtenção de tutela provisória não obtida nas instâncias ordinárias, equivaleria à utilização do instituto da suspensão como sucedâneo recursal, o que não se admite à luz da jurisprudência pacificada deste Supremo Tribunal Federal (Precedentes: SS 5.102 AgR, Rel. Ministro Dias Toffoli, Presidente, Tribunal Pleno, DJe 04/12/2019; STP 116 AgR, Rel. Ministro Dias Toffoli, Presidente, Tribunal Pleno, DJe 19/02/2020; STA 512 AgR, Rel. Min. Cezar Peluso, Presidente, DJe 08/11/2011). É neste sentido a doutrina de Marcelo Abelha Rodrigues:

“É importante que se tenha em mente que tal instituto existe como prerrogativa processual do Poder Público, com a finalidade de

STP 874 / PB

salvaguardar o interesse público enquanto não se decide, de forma definitiva, se o direito está com o particular ou com o já citado Poder Público.

Tal instituto foi criado como meio processual para o Poder Público, na condição de réu, possa dele valer-se para impedir que uma decisão judicial, provisoriamente executada, tenha eficácia que cause risco de lesão a determinado interesse público. Por isso, a finalidade do instituto é amordçar a eficácia executiva de uma decisão proferida contra o Poder Público, para que se mantenha de pé e intacta situação jurídica anterior ao processo.

Exatamente por isso é que se exige que o Poder Público só possa lançar mão do instituto quando figure na posição de réu numa demanda contra si proposta, e, nesta condição, tenha contra si um título provisório com eficácia imediata que poderá causar grave lesão a interesses maiores da sociedade. (...)". (RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Suspensão de Segurança*, 4ª edição, Salvador: Editora JusPodivm, 2017, p. 154).

Destarte, tendo sido a ação de origem promovida pela coessionária ora autora, incabível se revela o presente pedido de suspensão por ele ajuizado.

Ademais, a análise da decisão impugnada revela de plano tratar-se a questão controvertida na origem de matéria de natureza eminentemente infraconstitucional, relativa à validade do Decreto Municipal nº 73/2018 que revogou a concessão pública em questão. Com efeito, não se revela essencial ao deslinde da lide na origem o enfrentamento de questões constitucionais diretas, as quais, se existentes, apenas se apresentam de modo indireto ou oblíquo, razão pela qual não se revela cabível o incidente de contracautela perante o Supremo Tribunal Federal. Neste sentido:

“AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE LIMINAR. OFENSA REFLEXA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL. CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO. LICITAÇÃO. AUSÊNCIA DE RISCO DE LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

I. Para análise do pedido de suspensão se faz necessário o prévio

STP 874 / PB

exame de legislação infraconstitucional para se constatar a ofensa ao artigo da Constituição Federal indicado, razão pela qual corretamente se negou seguimento ao pedido de contracautela.

II. Não constatado o risco de lesão à ordem e à economia públicas, deve ser mantido indeferimento da suspensão da liminar.

III. Agravo regimental a que se nega provimento". (SL 698 AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Presidente, Tribunal Pleno, DJe 08/04/2015).

Por fim, depreende-se das alegações da concessionária requerente que a revisão da decisão cuja suspensão se requer demandaria necessariamente a análise de aspectos fático-probatórios constantes do processo na origem, relacionados, por exemplo, à ocorrência de irregularidades no novo contrato de concessão realizado pelo Município com a empresa vencedora da licitação. Como é sabido, a via processual da suspensão, que não se direciona à análise do mérito da questão, é de cognição limitada, revelando-se descabida para a solução de casos como o presente, nos quais as alegações do requerente demandariam comprovação mediante dilação fático-probatória, providência incabível na espécie. Neste sentido:

"Agravo regimental em suspensão de segurança. Ausência de matéria constitucional. Revolvimento do conjunto fático - probatório produzido nos autos de referência. Impossibilidade de se fazer uso do instituto da suspensão como sucedâneo de recurso. Precedentes. Agravo regimental não provido". (SS 5.333 AgR, Rel. Ministro Dias Toffoli, Presidente, Tribunal Pleno, DJe 17/03/2020).

"Agravo regimental em suspensão de liminar. Afastamento de prefeito. Revolvimento de fatos e provas. Agravo regimental não provido. 1. O revolvimento de fatos e provas que fundamentam o afastamento cautelar do exercício do mandato eletivo de prefeito em ação de improbidade administrativa é incompatível com a via excepcional da suspensão de liminar. 2. Agravo regimental não provido". (SL 1.282 AgR, Rel. Ministro Dias Toffoli, Presidente, Tribunal Pleno, DJe 13/04/2020).

STP 874 / PB

Ex positis, **NEGO SEGUIMENTO** ao pedido de suspensão formulado, com fundamento no artigo 13, XIX, do RISTF, combinado com o art. 297 do RISTF e com o art. 4º, *caput*, da Lei 8.437/1992.

Publique-se. Int..

Brasília, 18 de maio de 2022.

Ministro **LUIZ FUX**

Presidente

Documento assinado digitalmente