



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt na SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 2.282 - BA (2017/0149340-5)

RELATORA : **MINISTRA PRESIDENTE DO STJ**
AGRAVANTE : HALLEY JOSE SPINOLA E OUTROS
ADVOGADOS : CÂNDIDO EMANOEL VIVEIROS SÁ FILHO - BA008708
RENATA LÔBO QUADROS - BA019594
ANDERSON LUIS PITANGUEIRA DE JESUS - BA030248
AGRAVADO : COMPANHIA DO METRO DA BAHIA
ADVOGADOS : MANUELA BASTOS SIMÕES - BA017758
JOSE CARLOS COELHO WASCONCELLOS JUNIOR - BA017432
INTERES. : ESTADO DA BAHIA
PROCURADORES : SÍLVIO AVELINO PIRES BRITTO JUNIOR - BA008250
BRUNO ESPINEIRA LEMOS - BA012770
REQUERIDO : DESEMBARGADOR RELATOR DO AGRAVO DE INSTRUMENTO N.
00113074320178050000 DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA BAHIA

EMENTA

AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. PARALISAÇÃO DE CONSTRUÇÃO DE VIADUTO IMPRESCINDÍVEL PARA A CONCLUSÃO DE OBRAS DO SISTEMA METROVIÁRIO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR/BA. DETERMINAÇÃO JUDICIAL QUE LESIONA GRAVEMENTE A ORDEM PÚBLICA. PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO PRATICADO PELO PODER PÚBLICO QUE PREVALECE ATÉ PROVA DEFINITIVA EM CONTRÁRIO. HIPÓTESE ANTECEDIDA DA REGULAR AUTORIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. ILEGALIDADE QUE NÃO PODE SER CONSTATADA ANTES DA TRAMITAÇÃO DA CAUSA ORIGINÁRIA. INTERESSE PÚBLICO PREJUDICADO. INTERRUPTÃO DE OBRA PÚBLICA RELEVANTE PARA A COLETIVIDADE QUE ACARRETA TAMBÉM ACENTUADA LESÃO À ECONOMIA PÚBLICA. AUSÊNCIA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA PARA GASTOS EXTRAORDINÁRIOS. ATRASO NA CONSTRUÇÃO QUE OCASIONARÁ O CONSUMO DE MAIS VERBAS, NÃO PREVISTAS PELO GOVERNO. DISCUSSÃO DE QUESTÕES REFERENTES AO MÉRITO DA CAUSA PRINCIPAL: IMPOSSIBILIDADE, SALVO SE IMBRICADAS COM OS REQUISITOS DA PRÓPRIA VIA SUSPENSIVA, VOCACIONADA A TUTELAR APENAS A ORDEM, A SAÚDE, A SEGURANÇA E A ECONOMIA PÚBLICAS. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

1. Espécie em que foi proferido ato judicial contra o Poder Público, para interromper as obras de implantação de elevado projetado para servir de retorno da Avenida Paralela e de acesso ao Bairro Stella Maris (Viaduto Stella Maris) – construção necessária para viabilizar a implantação da Linha 2 do sistema metroviário de Salvador/BA.

2. A interferência judicial ocorrida viola gravemente a ordem pública. A legalidade estrita orienta que, até prova definitiva em contrário, prevalece a presunção de legitimidade do ato administrativo (STF, RE n.º 75.567/SP, Rel. Min. DJACI FALCÃO, Primeira Turma, julgado em 20/11/1973, DJ de 19/4/1974, v.g.), cuja necessidade foi constatada pelo Poder Público em benefício do interesse coletivo.

3. A precaução impede a paralisação de obras, mormente em hipóteses como a presente, em que houve regular autorização administrativa para o início da construção, antecedida inclusive de audiência pública e de licença ambiental. Postura



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

tão drástica poderia ocorrer somente após a constatação, estreme de dúvidas, de ilegalidade – desfecho que, em regra, se mostra possível somente após a devida instrução, com o decurso da tramitação completa do processo judicial originário.

4. O atraso na construção ocasionaria o consumo de mais verbas por parte do governo local, em razão do aumento das despesas com pessoal, maquinário e fornecedores, conforme contrato celebrado sem a perspectiva de óbice às atividades. O Supremo Tribunal Federal e esta Corte, por diversas vezes, já reconheceram que a interrupção de obras públicas relevantes para a coletividade acarreta não só lesão à ordem, mas também à economia pública, por acarretar gastos extraordinários sem dotação orçamentária.

5. A análise do fundo da causa originária, a princípio, não constitui atribuição jurisdicional da Presidência desta Corte, caso não seja imbricada com os requisitos da própria via suspensiva – vocacionada a tutelar apenas os preceitos previstos na legislação de regência. É possível um mínimo juízo de delibação sobre a questão meritória somente quando se confunde com o exame da violação da ordem, saúde, segurança ou economia públicas. No caso, o debate em primeiro grau (em que se discute a justa indenização a particulares por área desapropriada ou impactada pela obra) versa sobre controvérsia revestida de complexidade e que não se refere a tais bens, razão pela qual não pode ser apreciada no presente feito.

6. Agravo interno desprovido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da CORTE ESPECIAL do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, por unanimidade, negou provimento ao agravo, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora. Os Srs. Ministros Felix Fischer, Francisco Falcão, Nancy Andrichi, Maria Thereza de Assis Moura, Herman Benjamin, Jorge Mussi, Luis Felipe Salomão, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Raul Araújo, Marco Buzzi e Sérgio Kukina votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros João Otávio de Noronha, Napoleão Nunes Maia Filho e Og Fernandes.

Convocados os Srs. Ministros Marco Buzzi e Sérgio Kukina.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Humberto Martins.

Brasília (DF), 20 de novembro de 2017 (Data do Julgamento).

MINISTRO HUMBERTO MARTINS

Presidente

MINISTRA LAURITA VAZ

Relatora



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**AgInt na SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 2.282 - BA
(2017/0149340-5)**

RELATÓRIO

A EXMA. SRA. MINISTRA LAURITA VAZ:

Trata-se de agravo interno interposto por HALLEY JOSÉ SPÍNOLA e OUTROS, contra a decisão de fls. 131-138, na qual deferi parcialmente o pedido de contracautela para suspender os efeitos da decisão antecipatória de tutela recursal de natureza urgente proferida pelo Relator do Agravo de Instrumento n.º 0011307-43.2017.8.05.0000, em tramitação no Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, apenas no ponto em que obstaculizou o seguimento das obras de construção do Viaduto Stella Maris, sem incidir sobre a determinação para que a Companhia do Metrô da Bahia, Agravada, *"colacione aos autos principais o projeto integral da construção do viaduto reportado na exordial"* (fl. 72).

Em primeira instância os ora Agravantes ajuizaram a Ação Ordinária n.º 0527425-34.2017.8.05.0001), sob a alegação de que, para viabilizar a construção da Linha 2 do sistema metroviário de Salvador/BA, a Companhia, Agravada, utilizou-se de área para implantar o elevado, projetado para servir de retorno da Avenida Paralela e de acesso ao Bairro Stella Maris. Sustentaram que são proprietários na localidade, e que seus imóveis podem ser desvalorizados, porque o viaduto impediria o acesso a eles, ou ainda seriam parcialmente desapropriados. Formularam pedido de tutela de urgência para suspender as obras até a realização de perícia técnica para estipular a devida e antecipada indenização.

O Juiz de Direito da 7.^a Vara da Fazenda Pública da Comarca de Salvador/BA indeferiu o pedido urgente. Concluiu que não foi evidenciada a plausibilidade do direito, porque nem *"sequer houve a comprovação da propriedade dos imóveis"* (fl. 67), e que *"não há perigo de dano, uma vez que a Ré é sólida empresa do setor privado e responderá com seu patrimônio diretamente por eventuais danos causados"* (ibidem).

Os ora Recorrentes interpuseram, então, o Agravo de Instrumento n.º 0011307-43.2017.8.05.0000, no qual o Relator proferiu decisão monocrática com os seguintes fundamentos e parte dispositiva (fls. 70-73):

"É de se observar que a decisão objurgada se baseou na suposta ausência de comprovação de propriedade dos imóveis objeto da ação originária, a fim de justificar a ausência da fumaça do bom direito in casu. Ocorre que se encontram acostados às fls. 207/2014 dos autos originários (fls. 234/241 destes autos) as escrituras públicas comprobatórias da



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

propriedade dos Recorrentes. Da mesma forma, como se não bastasse a comprovação da propriedade, ainda na esteira da configuração da relevância da fundamentação, encontram-se acostados inúmeros documentos indicativos da probabilidade do direito dos Autores/Agravantes, tais como contratos, fotografias, laudos técnicos, cartas topográficas, declarações de avaliações mercadológicas, contas de água, boletos de cobrança de IPTU, bem como registro de ocorrência junto aos órgãos policiais, reportando sobre o suposto esbulho sofrido (fls. 67/219 destes autos).

Comprovada, portanto, a existência do fumus boni juris no caso em tela.

No que tange ao periculum in mora, também está evidente sua presença, ante o fato de que a continuidade do andamento das obras sem que seja observado o direito dos Agravantes poderá implicar em dano irreversível, com consequências intransponíveis para a solução da lide principal.

Ora, sob tais circunstâncias, neste momento de cognição sumária, constatando-se que a documentação acostada demonstra o fumus boni juris em favor dos Recorrentes, bem como restando cristalino o periculum in mora, entendo merecer reforma o decisum desafiado, levando-se em conta que o processo de origem é uma Ação Indenizatória que versa justamente sobre os imóveis em que os Autores requerem realização de perícia.

*Ressalte-se que, conforme aludido pelos próprios Agravantes, **não se deseja paralisar as obras definitivamente ou por lapso temporal dilatado, mas tão somente para que seja realizada perícia técnica nos terrenos.***

*Ex positis, vislumbrando a presença dos requisitos autorizadores da concessão da medida requestada, em que pese a possibilidade de mudança de posicionamento em sede de cognição exauriente, CONCEDO A ANTECIPAÇÃO DA TUTELA RECURSAL para, **reformando a decisão vergastada, deferir a liminar pleiteada na origem, no sentido de suspender o andamento das obras realizadas pela Agravada, dentro do prazo que venha a ser fixado pelo MM. Juízo a quo, a fim de que seja realizada perícia técnica no local em questão, bem como para que a Agravada colacione aos autos principais o projeto integral da construção do viaduto reportado na exordial.** Tudo isso pelo menos até o julgamento definitivo deste recurso pelo órgão colegiado da Terceira Câmara Cível deste Tribunal." (grifei)*

Na inicial do pedido suspensivo, a Companhia, Agravada alegou que a) a decisão do Relator do Agravo de Instrumento n.º 0011307-43.2017.8.05.0000 consubstancia "contrariedade a manifesto interesse público" (fl. 5), porque "a liminar acatou a proteção a mero interesse privado, de caráter pecuniário, em detrimento do interesse público que conduz à ampla mobilidade coletiva" (ibidem); b) "é de conhecimento público e notório o largo lapso temporal pelo qual perduram as obras de implantação do metrô de Salvador, que somente em 2013, após a assinatura do Contrato de Concessão entre a Peticionária e



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

o Estado da Bahia, vieram a ser efetivamente implementadas, com a utilização desta modalidade de transporte coletivo pela população local" (ibidem); c) a cautela deferida impede a construção do viaduto Stella Maris, "essencial para a continuidade da implantação da Linha 2 do Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas (SMSL), trecho entre as estações Mussurunga e Aeroporto, nos municípios de Salvador e Lauro de Freitas" (ibidem); d) "a liminar sobrepuja o interesse particular exclusivamente pecuniário em detrimento do interesse público consistente na mobilidade urbana, mas cumprindo atentar, ainda, que a paralisação das obras impacta sobremaneira a fluidez do trânsito na capital baiana, cidade que conta com o segundo pior trânsito do País e o 28º em todo o mundo" (ibidem); e) o julgado "causará grave lesão à economia pública, na medida em que a paralisação das obras trará grande acréscimo aos custos da mesma, visto que as despesas com mão de obra, maquinários, fornecedores, etc., aumentará consideravelmente em virtude dos dias de paralisação, donde se verifica grande impacto negativo nas finanças não só das empresas envolvidas na obra, mas também e principalmente do Governo do Estado da Bahia" (fls. 5-6); f) "a suspensão da obra irá postergar a efetiva fruição pela população do transporte público disponibilizado pelo Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas" (fl. 6); g) "a continuidade das obras não acarretará qualquer prejuízo aos Autores da ação principal, notadamente pelo fato de não inviabilizar ou mesmo impedir a realização de uma vistoria pelo Perito ao local (canteiro) e imóveis, ou seja, a perícia poderá ser perfeitamente realizada sem que haja prejuízo na continuidade de execução das obras" (fl. 7); e h) "o projeto da obra é antigo, foi alvo de audiência pública, que a presente Concessionária obteve Licença Ambiental e Autorização de Supressão de Vegetação para implantação do Viaduto Stella Maris [...], bem como foi concedido, em 10 de janeiro de 2017, o Alvará de Autorização SUCOM nº 14903 (doc. 07) pelo órgão urbanístico municipal que autorizou a execução das obras" (fls. 7-8).

Contra a decisão em que suspendi parcialmente a eficácia da decisão que deferiu a tutela recursal de natureza urgente proferida no Agravo de Instrumento nº 0011307-43.2017.8.05.0000, foi interposto o presente agravo.

Nas suas razões recursais, a parte Agravante alega que a) é necessária a "paralisação TEMPORÁRIA das obras do VIADUTO (e não do Metrô), até que seja realizada a Perícia Técnica acerca do impacto de tal construção (do viaduto) nos terrenos de propriedade dos Agravantes" (fl. 262); e c) "INEXISTE qualquer determinação judicial



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

acerca das obras das linhas do Metrô, mas apenas ao viaduto em questão" (fl. 264), razão pela qual não haveria violação de uns dos bens da legislação de regência.

Ao final, requerem o provimento do recurso, para que sejam restabelecidos os efeitos da decisão parcialmente suspensa.

Resposta do Estado da Bahia ao agravo interno às fls. 273-275.

Impugnação da Companhia do Metrô da Bahia às fls. 282-287.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**AgInt na SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 2.282 - BA
(2017/0149340-5)**

EMENTA

AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. PARALISAÇÃO DE CONSTRUÇÃO DE VIADUTO IMPRESCINDÍVEL PARA A CONCLUSÃO DE OBRAS DO SISTEMA METROVIÁRIO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR/BA. DETERMINAÇÃO JUDICIAL QUE LESIONA GRAVEMENTE A ORDEM PÚBLICA. PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO PRATICADO PELO PODER PÚBLICO QUE PREVALECE ATÉ PROVA DEFINITIVA EM CONTRÁRIO. HIPÓTESE ANTECEDIDA DA REGULAR AUTORIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. ILEGALIDADE QUE NÃO PODE SER CONSTATADA ANTES DA TRAMITAÇÃO DA CAUSA ORIGINÁRIA. INTERESSE PÚBLICO PREJUDICADO. INTERRUPÇÃO DE OBRA PÚBLICA RELEVANTE PARA A COLETIVIDADE QUE ACARRETA TAMBÉM ACENTUADA LESÃO À ECONOMIA PÚBLICA. AUSÊNCIA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA PARA GASTOS EXTRAORDINÁRIOS. ATRASO NA CONSTRUÇÃO QUE OCASIONARÁ O CONSUMO DE MAIS VERBAS, NÃO PREVISTAS PELO GOVERNO. DISCUSSÃO DE QUESTÕES REFERENTES AO MÉRITO DA CAUSA PRINCIPAL: IMPOSSIBILIDADE, SALVO SE IMBRICADAS COM OS REQUISITOS DA PRÓPRIA VIA SUSPENSIVA, VOCACIONADA A TUTELAR APENAS A ORDEM, A SAÚDE, A SEGURANÇA E A ECONOMIA PÚBLICAS. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

1. Espécie em que foi proferido ato judicial contra o Poder Público, para interromper as obras de implantação de elevado projetado para servir de retorno da Avenida Paralela e de acesso ao Bairro Stella Maris (Viaduto Stella Maris) – construção necessária para viabilizar a implantação da Linha 2 do sistema metroviário de Salvador/BA.

2. A interferência judicial ocorrida viola gravemente a ordem pública. A legalidade estrita orienta que, até prova definitiva em contrário, prevalece a presunção de legitimidade do ato administrativo (STF, RE n.º 75.567/SP, Rel. Min. DJACI FALCÃO, Primeira Turma, julgado em 20/11/1973, DJ de 19/4/1974, v.g.), cuja necessidade foi constatada pelo Poder Público em benefício do interesse coletivo.

3. A precaução impede a paralisação de obras, mormente em hipóteses como a presente, em que houve regular autorização administrativa para o início da construção, antecedida inclusive de audiência pública e de licença ambiental. Postura tão drástica poderia ocorrer somente após a constatação, estreme de dúvidas, de ilegalidade – desfecho que, em regra, se mostra possível somente após a devida instrução, com o decurso da tramitação completa do processo judicial originário.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

4. O atraso na construção ocasionaria o consumo de mais verbas por parte do governo local, em razão do aumento das despesas com pessoal, maquinário e fornecedores, conforme contrato celebrado sem a perspectiva de óbice às atividades. O Supremo Tribunal Federal e esta Corte, por diversas vezes, já reconheceram que a interrupção de obras públicas relevantes para a coletividade acarreta não só lesão à ordem, mas também à economia pública, por acarretar gastos extraordinários sem dotação orçamentária.

5. A análise do fundo da causa originária, a princípio, não constitui atribuição jurisdicional da Presidência desta Corte, caso não seja imbricada com os requisitos da própria via suspensiva – vocacionada a tutelar apenas os preceitos previstos na legislação de regência. É possível um mínimo juízo de delibação sobre a questão meritória somente quando se confunde com o exame da violação da ordem, saúde, segurança ou economia públicas. No caso, o debate em primeiro grau (em que se discute a justa indenização a particulares por área desapropriada ou impactada pela obra) versa sobre controvérsia revestida de complexidade e que não se refere a tais bens, razão pela qual não pode ser apreciada no presente feito.

6. Agravo interno desprovido.

VOTO

A EXMA. SRA. MINISTRA LAURITA VAZ (RELATORA):

A pretensão recursal não pode prosperar.

O seguimento das obras do Viaduto Stella Maris foi obstaculizado pelo Relator do Agravo de Instrumento n.º 0011307-43.2017.8.05.0000 sob o fundamento, em síntese, de que a construção deveria ser precedida de perícia técnica, para correta avaliação da devida e antecipada indenização dos proprietários dos imóveis que seriam desvalorizados ou parcialmente desapropriados.

Conforme consignei na decisão agravada, essa determinação viola gravemente bens tutelados pela legislação de regência da via suspensiva (Leis n.ºs 8.038/90, 8.437/92, 9.494/97 e 12.016/09), quais sejam, a ordem e a economia públicas.

Inicialmente, a interferência judicial na atividade determinada pelo Poder Executivo **não pode ser admitida na hipótese, por ofender criticamente a ordem pública.**

A legalidade estrita orienta que, até prova definitiva em contrário, prevalece a presunção de legitimidade **do ato administrativo** praticado pelo Poder Público (STF, RE n.º 75.567/SP, Rel. Min. DJACI FALCÃO, Primeira Turma, julgado em 20/11/1973, DJ de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

19/4/1974, v.g.). No caso, em que o Companhia, Agravada, esclareceu na inicial dos presentes autos que **houve regular autorização administrativa** para o início da obra (Alvará SUCOM n.º 14903), **antecedida inclusive de audiência pública e de licença ambiental, a precaução impediria a paralisação da construção**. Em sua resposta ao agravo interno, a Recorrida reiterou tais aspectos (fl. 283):

"Os termos das razões de agravo muito pouco retratam a realidade da situação fático-jurídica em que se encontra a ocupação de parte dos lotes pelas obras do SMSL, seja porque (i) o próprio Poder Público anuiu com tal ocupação (conforme disposições expressas nos já colacionados Termo de Compromisso celebrado entre o Município de Salvador, o Estado da Bahia e esta Concessionária, no Alvará de Autorização SUCOM n.º 14903 e na Licença Ambiental e Autorização de Supressão de Vegetação) [...]."

Dessa forma, a cautela impediria a decisão de **sustar o andamento de obra cuja necessidade foi constatada pelo Poder Público, em benefício do interesse coletivo**. Medida tão drástica somente poderia ocorrer na hipótese de constatação de ilegalidade, estreme de dúvidas, após o decurso da tramitação completa do processo judicial originário.

No mesmo sentido, cito julgados, *mutatis mutandis*:

"AGRAVO REGIMENTAL NA SUSPENSÃO DE LIMINAR. EXECUÇÃO DE SENTENÇA EM AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO. INTERESSE PÚBLICO MANIFESTO. ÁREA ENCRAVADA EM ESPAÇO DA RESERVA INDÍGENA IBIRAMA-LA KLANÓ, RECONHECIDA POR PORTARIA DO MINISTRO DA JUSTIÇA. PAGAMENTO DE INDENIZAÇÃO DE ÁREA DA UNIÃO. GRAVE LESÃO À ECONOMIA PÚBLICA. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

I - 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. Controvérsia sobre matéria constitucional evidenciada e risco de lesão à economia pública comprovado. Interesse público que justifica o manejo do pedido de suspensão de liminar na fase de execução de sentença.

II - Decisão agravada que constatou à época grave lesão à economia pública, diante da temeridade de levantamento de vultosa quantia dos cofres públicos. Interesse público manifesto.

III - Desapropriação de área encravada em espaço demarcado como reserva indígena pela Portaria do Ministério da Justiça 1.128/03, cuja validade está sendo discutida na ACO 1.100 (Relator Ministro Ricardo Lewandowski).

IV - A demarcação de terra indígena é ato meramente formal, que apenas reconhece direito preexistente e constitucionalmente assegurado (art. 231 da CF). Os atos administrativos gozam de presunção de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

legitimidade e veracidade, não afastada na hipótese. Necessidade de aguardar a análise da validade da portaria ministerial.

V - Agravo regimental a que se nega provimento." (STF, SL 610/SC AgR, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI – Presidente –, Tribunal Pleno, julgado em 4/2/2015, DJe 3/3/2015 – grifei.)

"AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. [...]. GRAVE LESÃO À ORDEM PÚBLICA CONFIGURADA. PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO PRATICADO PELO PODER PÚBLICO QUE PREVALECE ATÉ PROVA DEFINITIVA EM CONTRÁRIO. DETERMINAÇÃO GOVERNAMENTAL QUE DEVE SER PRESTIGIADA TAMBÉM PARA MITIGAR A PROBLEMÁTICA DO DÉFICIT DEMOCRÁTICO DO PODER JUDICIÁRIO. [...]. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

1. [...].

5. A interferência judicial para invalidar a estipulação das tarifas de transporte público urbano viola gravemente a ordem pública. A legalidade estrita orienta que, até prova definitiva em contrário, prevalece a presunção de legitimidade do ato administrativo praticado pelo Poder Público (STF, RE n.º 75.567/SP, Rel. Min. DJACI FALCÃO, Primeira Turma, julgado em 20/11/1973, DJ de 19/4/1974, v.g.) - mormente em hipóteses como a presente, em que houve o esclarecimento da Fazenda estadual de que a metodologia adotada para fixação dos preços era técnica.

6. A cautela impediria a decisão de sustar a recomposição tarifária estipulada pelo Poder Público para a devida manutenção da estabilidade econômico-financeira dos contratos de concessão de serviço público. Postura tão drástica deveria ocorrer somente após a constatação, estreme de dúvidas, de ilegalidade - desfecho que, em regra, se mostra possível somente após a devida instrução, com o decurso da tramitação completa do processo judicial originário.

7. [...].

8. O Magistrado Singular concluiu que os reajustes tarifários seriam discriminatórios, por deixar de atingir parte dos usuários e incidir sobre outros. Estimou que estava a adotar, assim, a medida que reputou mais justa. Não se pode esquecer, entretanto, que o exercício da ponderação exige critérios, entre os quais, a adoção de solução que reduza "a tensão gerada pela falta de legitimidade representativo-democrática do juiz para realizar opções normativo-axiológicas", conforme leciona Paulo Gustavo Gonet Branco (Juízo de ponderação na jurisdição constitucional. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 305). Dessa forma, o ato administrativo editado pelo Estado de São Paulo deve ser prestigiado também para mitigar a problemática do déficit democrático do Poder Judiciário.

9. [...].

11. Agravo interno desprovido." (STJ, AgInt no AgInt na SLS 2.240/SP, Rel. Min. LAURITA VAZ – Presidente –, CORTE ESPECIAL, julgado em 7/6/2017, DJe 20/6/2017.)

"LIMINAR EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR FEDERAL. PROCESSO DISCIPLINAR. CASSAÇÃO DA APOSENTADORIA.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

PEDIDO DE SUSPENSÃO IMEDIATA DO ATO IMPUGNADO. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS LEGAIS AUTORIZADORES DA MEDIDA. IMPOSSIBILIDADE DE CONCESSÃO DA LIMINAR. AGRAVO NÃO PROVIDO.

1. *A concessão de liminar em mandado de segurança, quando possível, é condicionada à satisfação, cumulativa e simultânea, dos requisitos previstos no art. 7º, inciso III, da Lei n. 12.016, de 7 de agosto de 2009, quais sejam, a existência de fundamento relevante e a possibilidade de que do ato impugnado possa resultar a ineficácia da medida, caso seja deferida apenas ao final do procedimento.*

2. *A presunção de legitimidade de que gozam os atos administrativos, cuja desconstituição só é possível em juízo quando cabalmente demonstrada a nulidade do ato impugnado, recomenda, neste caso, que se aguarde a oportuna decisão de mérito do mandamus, com a necessária observação do contraditório e da ampla defesa.*

3. *Ademais, não há, nos autos, evidência de que a concessão se tornará ineficaz se deferida somente ao cabo da demanda pois, se bem sucedida, a ordem mandamental certamente será cumprida a tempo e modo pela Administração, inclusive no que concerne a eventual reparação financeira (da impetração em diante).*

4. *Agravo Regimental a que se nega provimento." (STJ, AgRg no MS n.º 21.493/DF, Rel. Min. SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 22/4/2015, DJe de 27/4/2015 – grifei.)*

Está configurado, também, o risco de **acentuada lesão à economia pública**.

O atraso da construção ocasionará o consumo de mais verbas por parte do governo local, em razão do aumento das despesas com pessoal, maquinário e fornecedores, conforme contrato celebrado sem a perspectiva de óbice às atividades. Por isso este Tribunal, por diversas vezes, já reconheceu que a interrupção de obras públicas relevantes para a coletividade acarreta não só lesão à ordem, mas também à economia pública. Exemplificativamente, destaco os seguintes precedentes:

"PEDIDO DE SUSPENSÃO DE LIMINAR. COMPETÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. EMPREENDIMENTO VIÁRIO. MEDIDA LIMINAR QUE DETERMINOU A PARALISAÇÃO PARCIAL DAS OBRAS. ATO JUDICIAL QUE CAUSA LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS.

I - A competência para o processamento e julgamento do pedido de suspensão é do presidente do tribunal ao qual couber o conhecimento de eventual recurso cabível para desafiar decisão cujos efeitos se busca sobrestar. No caso, mantida a medida liminar pelo Tribunal a quo, está inaugurada a competência do Superior Tribunal de Justiça para o exame do presente pedido de suspensão, afastando-se a preliminar de incompetência.

II - A execução de medida liminar deferida em desfavor do Poder Público pode ser suspensa pelo Presidente do Superior Tribunal de Justiça,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

quando a ordem tiver o potencial de causar grave lesão aos bens tutelados pela legislação de regência, a saber, à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas. Nesse contexto, o respectivo cabimento é, em princípio, alheio ao mérito da causa, voltando-se à preservação do interesse público.

III - Espécie em que a manutenção do ato judicial prolatado contra o Poder Público, com a determinação de paralisação das obras em trecho do empreendimento viário sub judice - cuja implantação foi precedida de estudos técnicos efetivados por órgãos públicos responsáveis pela proteção ambiental -, causa grave lesão à ordem e à economia públicas.

IV - A prudência recomenda o controle judicial do ato administrativo após a indispensável dilação probatória.

Agravos regimentais desprovidos." (AgRg na SLS 2.032/SP, Rel. Min. FRANCISCO FALCÃO – Presidente –, CORTE ESPECIAL, julgado em 18/11/2015, DJe 16/12/2015 – grifei.)

"PEDIDO DE SUSPENSÃO DE LIMINAR. PARALISAÇÃO DE OBRA PÚBLICA. LESÃO ÀS FINANÇAS MUNICIPAIS. Iniciada a obra, sua paralisação pode acarretar ao erário municipal danos maiores do que eventual indenização devida à empresa que se diz inabilitada à licitação ao arrepio da lei (v.g., a perda da verba federal repassada para a construção do complexo educacional). Agravo regimental não provido." (AgRg na SS 2.524/SC, Rel. Min. ARI PARGENDLER – Presidente –, CORTE ESPECIAL, DJe 31/8/2012 – grifei).

Cabe ainda lembrar que tanto o Supremo Tribunal Federal quanto o Superior Tribunal de Justiça já deferiram pedidos suspensivos em que se concluiu que a ausência de previsão de gastos extraordinários sem a dotação orçamentária, determinados pelo Judiciário, ofende criticamente a ordem econômica (STJ, AgInt no AgInt na SLS 2.240/SP, Rel. Min. LAURITA VAZ – Presidente –, CORTE ESPECIAL, julgado em 7/6/2017, DJe 20/6/2017, v. g.). Da Suprema Corte, reproduzo o seguinte julgado:

"Agravo Regimental em Suspensão de Liminar. 2. Medida acautelatória que obrigara a União a arcar com as despesas de complementações das aposentadorias e pensões devidas pelo fundo AERUS. 3. Decisão da Presidência concessiva de contracautela proferida sob a ótica dos riscos de prejuízo à ordem pública. 4. Imprescindibilidade de instrução probatória para demonstração do nexo causal entre o dano e a ação imputável ao ente público. 5. Risco de lesão à economia pública. 6. Entidade que se encontra sob regime de liquidação extrajudicial 7. Inexistência de prévia dotação orçamentária. 8. Necessidade de se resguardar as legítimas expectativas dos beneficiários do AERUS. 9. Agravo regimental parcialmente provido para a limitação dos efeitos da suspensão da liminar até o momento da prolação da sentença na ação principal." (SL n.º 127/DF, AgR-segundo, Rel. Min. GILMAR MENDES – Presidente –, Tribunal Pleno, julgado em 17/3/2010, DJe de 20/5/2010 – grifei.)



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

No mais, na parte da razões recursais em que os Agravantes aduzem que é necessária a paralisação "*TEMPORÁRIA das obras do VIADUTO (e não do Metrô), até que seja realizada a Perícia Técnica acerca do impacto de tal construção (do viaduto) nos terrenos de propriedade dos Agravantes*" (fl. 262), vale ressaltar que **a questão da indenização será devidamente apreciada na causa originária**. A propósito, esclareço que, em consulta aos andamentos processuais na *internet*, em www.tjba.jus.br, constatei **ter sido determinada a confecção do laudo pericial requerido pelos Interessados**, conforme despacho proferido pelo Magistrado Singular em 12/6/2017, com o seguinte teor:

"1 - Sem embargo do prazo para a apresentação de contestação, e em razão da **necessidade de rápida solução do litígio observando sempre o interesse público determino a realização de perícia judicial para apurar exatamente a situação fática denunciada na inicial**. Em razão da inexistência de cadastro junto ao TJ BA nos termos da resolução 233/2016 do CNJ, designo Paulo Moreira Martins Filho, CREA- BA 45079, cujos documentos e contatos encontram-se já arquivados em cartório.

2 - Fixo o prazo de 5 dias para que o Sr Expert apresente proposta de honorários e demais documentos indicados no artigo 465, §2º do CPC.

3 - As partes deverão no prazo de 15 dias solicitar as providências previstas no artigo 465, §1º do CPC;

4 - Caberá aos Autores o adiantamento das despesas periciais;

5 - O laudo deverá ser entregue no prazo de 30 dias a contar do adiantamento das despesas.

Int.

Salvador (BA), 12 de junho de 2017.

Glauco Dainese de Campos

Juiz de Direito" (grifei)

Também não há como se apreciar, nesta via, a alegação de que **"uma vez finalizada a obra de construção do viaduto pelo agravado, inclusive com parte sobre os terrenos dos Agravantes, não há como prever quais elementos para avaliação de área e de valor dos terrenos, bem como do impacto da obra sobre os mesmos, se perderão, motivo pelo qual se faz necessária a realização de PERÍCIA TÉCNICA antecipada, conforme deferida"** (fl. 262 – grifei). Até porque, de outro lado, a Companhia, Agravada, consignou em sua resposta que **"não realizou qualquer construção sobre lotes indicados na petição exordial do processo originário, sendo certo que as obras executadas pelo Concessionária Agravada apenas estão sendo realizadas em áreas públicas, conforme comprovado cabalmente pela sobreposição da planta de loteamento registrada no Cartório de Registro**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

de Imóveis" (fl. 283 – grifei).

Dessa forma, tal discussão – que consubstancia a própria controvérsia em primeiro grau é eminentemente fático-probatória – deverá ocorrer em Primeiro grau de jurisdição, cabendo referir, no ponto, que o Juiz da causa originária, conforme andamento de 5/9/2017, determinou "que o Sr Expert apresente nova proposta de honorários para aferir exclusivamente se houve ou não ocupação dos imóveis, apresentando laudo com todas as informações necessárias a correta identificação das áreas" (grifei).

Outrossim, a análise do fundo da causa originária, a princípio, não constitui atribuição jurisdicional da Presidência desta Corte, caso não seja imbricada com os requisitos da própria via suspensiva – vocacionada a tutelar apenas aos preceitos previstos na legislação de regência. Um mínimo de juízo de delibação sobre a questão meritória é possível quando se confunde com o exame da violação da ordem, saúde, segurança ou economia públicas. Na espécie, reitere-se, o debate sobre a justa indenização é matéria revestida de complexidade e que não se refere a tais bens, razão pela qual não podem ser apreciado no presente feito. Com igual conclusão, menciono os seguintes precedentes, *mutatis mutandis*:

"AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. CONCURSO PÚBLICO. NOMEAÇÃO DE CANDIDATOS APROVADOS. CONTRATAÇÃO PRECÁRIA. DECISÃO AGRAVADA QUE INDEFERIU A SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. AUSÊNCIA DE GRAVE LESÃO À ORDEM PÚBLICA. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

I – 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.

II – Decisão agravada que indeferiu o pedido de contracautela diante da ausência de comprovação da alegada lesão e da indisponibilidade financeira para o cumprimento das decisões.

III – O Supremo Tribunal Federal já decidiu que os aprovados em concurso público dentro do número de vagas previstas no edital possuem direito à nomeação. Precedente.

IV – A contratação precária mediante terceirização de serviço configura preterição na ordem de nomeação de aprovados em concurso público vigente, ainda que fora do número de vagas previstas no edital, quando referida contratação tiver como finalidade o preenchimento de cargos efetivos vagos. Precedentes.

V – Não se configura preterição quando a Administração realiza nomeações em observância a decisões judiciais. Precedentes.

VI – Alegações suscitadas na peça recursal que ultrapassam os estreitos limites da presente via processual e concernem somente ao mérito, cuja análise deve ser realizada na origem, não se relacionando com os pressupostos da suspensão de segurança.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

VII – *Agravo regimental a que se nega provimento.*" (STF, SS 5026/PE-AgR, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI – Presidente –, Tribunal Pleno, julgado em 7/10/2015, DJe 28/10/2015 – grifei.)

"AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. 1) DISCUSSÃO DE QUESTÕES REFERENTES AO MÉRITO DA CAUSA PRINCIPAL. IMPOSSIBILIDADE. VIA SUSPENSIVA VOCACIONADA A TUTELAR APENAS A ORDEM, A ECONOMIA, A SEGURANÇA E A SAÚDE PÚBLICAS. [...]. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

1. [...].

2. Na via suspensiva, por vezes, para que se verifique a violação de um dos bens tutelados na legislação de regência (Leis n.os 8.437/92, 9.494/97, 12.016/09), faz-se necessário proceder a um "juízo mínimo de delibação sobre a matéria de fundo da contracautela" (STF, SS n.º 5.049/BA-AgR-ED, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI - Presidente -, Tribunal Pleno, julgado em 20/4/2016, DJe de 13/5/2016). Todavia, em análise de controvérsia sobre estipulação de remuneração pelo uso de transporte coletivo, o Supremo Tribunal Federal consignou que "o reajuste de tarifas do serviço público é manifestação de uma política tarifária, solução, em cada caso, de um complexo problema de ponderação entre a exigência de ajustar o preço do serviço às situações econômicas concretas do seguimento social dos respectivos usuários ao imperativo de manter a viabilidade econômico-financeiro do empreendimento do concessionário" (RE n.º 191.532/SP, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Primeira Turma, julgado em 27/5/1997, DJ de 29/8/1997).

3. *Cármem Lúcia Antunes Rocha* leciona que a discriminação tarifária torna possível, "nessa distinção de usuários em condições econômicas e sociais desiguais, a efetivação da igualdade jurídica e da concreta justiça social" (*Estudo sobre Concessão e Permissão de Serviço Público no Direito Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 101). Na mesma obra, contudo, ressalta a dificuldade de se fixar tarifa pública com fundamento no princípio da isonomia.

4. Assim, a evidente sofisticação da demanda ventilada na causa principal impede que a Presidência do Superior Tribunal de Justiça julgue questões relativas ao mérito do reajuste determinado pelo Poder Público - notadamente para concluir sobre discriminação ou injustiça na fixação de preço para uso de transporte público. O incidente suspensivo, por sua estreiteza, é vocacionado a tutelar tão somente a ordem, a economia, a segurança e a saúde públicas, não podendo ser analisado como se fosse sucedâneo recursal, para que se examinem questões relativas ao fundo da causa principal.

5. [...].

11. *Agravo interno desprovido.*" (STJ, AgInt no AgInt na SLS 2.240/SP, Rel. Min. LAURITA VAZ – Presidente –, CORTE ESPECIAL, julgado em 7/6/2017, DJe 20/6/2017.)

Por fim, para que não se alegue omissão, a tese recursal de que "INEXISTE



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

qualquer determinação judicial acerca das obras das linhas do Metrô, mas apenas ao viaduto em questão" (fl. 264) não tem fundamento. A premissa da decisão recorrida consta em seu próprio relatório, de que a implantação do Viaduto Stella Maris visa a viabilizar a construção da Linha 2 do sistema metroviário de Salvador/BA (fl. 131). Concluí, tão somente, que a construção do viaduto é imprescindível para a conclusão de obras do sistema metroviário da região metropolitana de Salvador/BA.

Por todos essas razões, deve ser mantida a decisão em que deferi parcialmente o pedido de contracautela para suspender os efeitos da decisão antecipatória de tutela recursal de natureza urgente proferida pelo Relator do Agravo de Instrumento n.º 0011307-43.2017.8.05.0000, em tramitação no Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, **apenas no ponto em que obstaculizou o seguimento das obras**, sem incidir sobre a determinação para que a Companhia do Metrô da Bahia *"colacione aos autos principais o projeto integral da construção do viaduto reportado na exordial"* (fl. 72).

Reitero que a eficácia do ato recorrido deve ser mantida até o trânsito em julgado da decisão de mérito na Ação Ordinária n.º 0527425-34.2017.8.05.0001 – Juízo de Direito da 7.^a Vara da Fazenda Pública da Comarca de Salvador/BA (art. 4.º, § 9.º, da Lei n.º 8.437/1992).

Ante o exposto, **NEGO PROVIMENTO** ao agravo interno.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO CORTE ESPECIAL

Número Registro: 2017/0149340-5

AgInt na
SLS 2.282 / BA

Números Origem: 00113074320178050000 05274253420178050001 113074320178050000
5274253420178050001

PAUTA: 20/11/2017

JULGADO: 20/11/2017

Relatora

Exma. Sra. Ministra **PRESIDENTE DO STJ**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro HUMBERTO MARTINS

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. RAQUEL ELIAS FERREIRA DODGE

Secretária

Bela. VÂNIA MARIA SOARES ROCHA

AUTUAÇÃO

REQUERENTE : COMPANHIA DO METRO DA BAHIA
ADVOGADOS : MANUELA BASTOS SIMÕES - BA017758
JOSE CARLOS COELHO WASCONCELLOS JUNIOR - BA017432
REQUERIDO : DESEMBARGADOR RELATOR DO AGRAVO DE INSTRUMENTO N.
00113074320178050000 DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA BAHIA
INTERES. : HALLEY JOSE SPINOLA E OUTROS
ADVOGADOS : CÂNDIDO EMANOEL VIVEIROS SÁ FILHO - BA008708
RENATA LÔBO QUADROS - BA019594
ANDERSON LUIS PITANGUEIRA DE JESUS - BA030248
INTERES. : ESTADO DA BAHIA
PROCURADORES : SÍLVIO AVELINO PIRES BRITTO JUNIOR - BA008250
BRUNO ESPINEIRA LEMOS - BA012770

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
Responsabilidade da Administração

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : HALLEY JOSE SPINOLA E OUTROS
ADVOGADOS : CÂNDIDO EMANOEL VIVEIROS SÁ FILHO - BA008708
RENATA LÔBO QUADROS - BA019594
ANDERSON LUIS PITANGUEIRA DE JESUS - BA030248
AGRAVADO : COMPANHIA DO METRO DA BAHIA
ADVOGADOS : MANUELA BASTOS SIMÕES - BA017758
JOSE CARLOS COELHO WASCONCELLOS JUNIOR - BA017432
INTERES. : ESTADO DA BAHIA
PROCURADORES : SÍLVIO AVELINO PIRES BRITTO JUNIOR - BA008250
BRUNO ESPINEIRA LEMOS - BA012770



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

REQUERIDO : DESEMBARGADOR RELATOR DO AGRAVO DE INSTRUMENTO N. 00113074320178050000 DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA BAHIA

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia CORTE ESPECIAL, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A Corte Especial, por unanimidade, negou provimento ao agravo, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Os Srs. Ministros Felix Fischer, Francisco Falcão, Nancy Andrighi, Maria Thereza de Assis Moura, Herman Benjamin, Jorge Mussi, Luis Felipe Salomão, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Raul Araújo, Marco Buzzi e Sérgio Kukina votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros João Otávio de Noronha, Napoleão Nunes Maia Filho e Og Fernandes.

Convocados os Srs. Ministros Marco Buzzi e Sérgio Kukina.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Humberto Martins.