



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt na SUSPENSÃO DE SEGURANÇA Nº 3.078 - SP (2019/0103600-4)

RELATOR : **MINISTRO JORGE MUSSI**
R.P/ACÓRDÃO : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
AGRAVANTE : **CONSORCIO WALKS**
ADVOGADOS : **MAURO PEDROSO GONÇALVES - DF021278**
 ANTÔNIO FERNANDO BARROS E SILVA DE SOUZA -
 PR004931
 MARIA RITA DUTRA BAHIA - SP345290
 JULES MICHELET PEREIRA QUEIROZ E SILVA - DF047467
 LUIS INACIO LUCENA ADAMS - DF029512
 BRUNO FRANCISCO CABRAL AURELIO - SP247054
 JOÃO MARÇAL RODRIGUES MARTINS DA SILVA -
 SP420079
 CAIO VIANA DE BARROS THOMÉ - SP439342
 MICHEL MIGUEL ELIAS TEMER LULIA - SP016534
AGRAVADO : **ILUMINACAO PAULISTANA SPE S/A**
ADVOGADOS : **RICARDO HASSON SAYEG - SP108332**
 BEATRIZ QUINTANA NOVAES - SP192051
 EDUARDO FILIPE ALVES MARTINS - DF026180
 ANDRE LUIZ GERHEIM - DF030519
 CAROLINE MOURA MAFFRA - SP293935
 LAÍS CAMILA ALVES MARTINS - DF036185
 DANIELA BONATO BARBOSA ZAMBELLI - SP240720
 CARLOS ALEXANDRE PARANHOS DE MACEDO -
 DF037944
 FÁBIO MANOEL FRAGOSO BITTENCOURT ARAUJO -
 DF053822
REQUERIDO : **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**
INTERES. : **MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO EM SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. ECONOMIA ANUAL DE 70 MILHÕES DE REAIS PARA O ENTE PÚBLICO. CONCESSIONÁRIA QUE JÁ DESEMBOLSOU 2,2 BILHÕES DE REAIS NA EXECUÇÃO DO CONTRATO. SUSPENSÃO PARCIAL DO CONTRATO. RISCO DE GRAVE LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS VERIFICADO. LEGITIMIDADE ATIVA DA CONCESSIONÁRIA PARA INGRESSAR COM SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. DEFESA DE INTERESSE PÚBLICO PRIMÁRIO. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. RECURSO NÃO PROVIDO.

1. Na origem, foram impetrados dois Mandados de Segurança pelo Consórcio Walks contra atos da Comissão Especial de Licitação da Concorrência



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Internacional n. 1/SES/2015, cujo objeto "é a concessão administrativa, conforme definição do art. 2º, §2º, da Lei Federal nº 11.079/04, para a modernização, a otimização, a expansão, a operação, a manutenção e o controle remoto e em tempo real da infraestrutura da REDE MUNICIPAL DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA do Município de São Paulo" (fl. 132, e-STJ). **O valor total do contrato é de R\$ 6.936.840.000,00** (seis bilhões, novecentos e trinta e seis milhões, oitocentos e quarenta mil reais).

2. Os dois Mandados de Seguranças foram extintos sem resolução de mérito. Contra essas decisões, o Consórcio Walks interpôs Apelações, que foram reunidas por conexão e julgadas pela 1ª Câmara de Direito Público do TJSP, o qual concedeu a ordem, no sentido de anular a licitação e manter em funcionamento apenas o serviço de manutenção da iluminação pública, até o encerramento de nova concorrência. A Corte de origem fundamentou que houve ilegalidades que teriam contaminado todo o procedimento licitatório.

3. Ainda na origem, o Município de São Paulo interpôs o Agravo de Instrumento n. 2074935-50.2018.8.26.0000 contra a decisão do Juízo da 13ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo que, na Ação Popular ajuizada por Paulo de Abreu Leme Filho e outros, deferira tutela provisória para suspender o contrato de concessão decorrente do referido certame e vedar o pagamento às vencedoras pela Administração Pública. O Tribunal de origem revogou a tutela provisória concedida e determinou que a relação jurídica entre as partes fosse regrada exclusivamente pelo quanto decidido, em conjunto, nas Apelações 1030750-13.2017.8.26.0053 e 1000100-46.2018.8.26.0635.

4. Sobreveio o presente pedido de Suspensão de Segurança, em que Iluminação Paulistana SPE S.A. pretende ver suspensos: a) o acórdão proferido pela 1ª Câmara de Direito Público do TJSP no julgamento, por conexão, das Apelações nos Mandados de Segurança 1030750-13.2017.8.26.0053 e 1000100-46.2018.8.26.0635; e b) a decisão proferida no Agravo de Instrumento 2074935-50.2018.8.26.0000.

5. Aduz, em resumo, que a manutenção das decisões impugnadas afeta o interesse público e enseja grave lesão à ordem e à economia, já que a impossibilidade de execução de objeto contratado de forma regular impede a municipalidade de obter uma **economia anual de mais de R\$ 70.000.000,00** (setenta milhões de reais) (fl. 20, e-STJ).

6. No STJ, o eminente Ministro Presidente deferiu a Suspensão de Segurança por entender que a manutenção das decisões impugnadas afronta o interesse público e enseja grave lesão à ordem e à economia públicas.

7. O eminente Relator, Ministro Jorge Mussi, apresentou Voto para negar provimento ao Agravo Interno, sob os fundamentos: i) existe risco de colapso do sistema de iluminação pública, com a suspensão parcial do cumprimento do objeto do contrato; ii) a concessionária do serviço público de iluminação pública em questão possui legitimidade ativa para ingressar com pedido de Suspensão de Segurança, por estar no exercício de função delegada do Poder Público; e iii) o Ministro Gurgel de Faria proferiu, inicialmente, decisões monocráticas nos AREsp 1.678.691/SP e AREsp 1.737.001/SP, em que figuram as mesmas partes do presente incidente, dando parcial provimento aos Recursos Especiais para reconhecer que houve decisão *ultra petita* pelo Tribunal de origem. Embora as decisões tenham sido tornadas sem efeito, o entendimento do Ministro Relator contribui para um juízo mínimo de delibação quanto à plausibilidade jurídica do



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

pedido em análise.

CABIMENTO DA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA

8. O pedido de Suspensão de Segurança visa à preservação do interesse público e supõe grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas, sendo, em princípio, seu respectivo cabimento alheio ao mérito da causa.

9. Tal pedido é vocacionado a tutelar tão somente os citados bens protegidos pela lei de regência (Leis 8.437/1992 e 12.016/2009), não podendo ser manejado como se fosse **sucedâneo recursal**, para que se examine o acerto ou desacerto da decisão cujos efeitos pretende-se sobrestar. Nesse sentido: AgInt na SS 3.331/CE, Rel. Ministro Humberto Martins, Corte Especial, DJe de 17.12.2021; e AgInt na SS 3.314/MA, Rel. Ministro Humberto Martins, Corte Especial, DJe de 13.9.2021.

10. Assim, impossível emitir juízo, nestes autos de Suspensão de Segurança, sobre o mérito das questões eminentemente jurídicas, as quais estão sendo tratadas no julgamento dos AREsp 1.671.521/SP, AREsp 1.678.691/SP e AREsp 1.737.001/SP (convertidos nos REsp 1.671.521/SP, REsp 1.678.691/SP e REsp 1.737.001/SP), os quais tramitam no STJ e estão sob relatoria do eminente Ministro Paulo Sérgio Domingues.

PRESENÇA DE INTERESSE DE AGIR: SUSPENSÃO DE SEGURANÇA PRODUZ EFEITOS ATÉ O TRÂNSITO EM JULGADO DA AÇÃO PRINCIPAL

11. A Primeira Turma do STJ julgou os REsp 1.671.521/SP, REsp 1.678.691/SP e REsp 1.737.001/SP, com acórdãos publicados em **23.5.2023**, e deu “parcial provimento, anulando parcialmente o acórdão recorrido, exclusivamente no que toca ao excesso decisório relativo à anulação integral do processo licitatório 'Concorrência Internacional 01/SES/2.015' e à imposição ao município recorrente de obrigação de fazer consistente na realização de nova licitação para a concessão do serviço público de iluminação”.

12. A despeito de ter ocorrido o julgamento de mérito do Recurso principal (REsp 1.671.521/SP, REsp 1.678.691/SP e REsp 1.737.001/SP), deve o presente feito ter prosseguimento, uma vez que o STJ entende que “a suspensão de segurança deferida por presidente de tribunal vigora até o trânsito em julgado da decisão de mérito da ação principal.” (AgInt na SS 2.888/DF, Rel. Ministro João Otávio de Noronha, Corte Especial, DJe de 13.12.2018.). Nesse sentido é o teor do art. 4º, § 9º, da Lei 8.437/1992. Cito precedentes: AgRg na Rcl 34.882/DF, Rel. Ministro João Otávio de Noronha, Corte Especial, DJe de 1º.4.2019; AgInt no REsp 1.673.891/BA, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe de 17.11.2020; e EDcl nos EDcl no AgRg na SS 2.753/BA; Rel. Ministro Francisco Falcão, Corte Especial, DJe de 14.4.2016.

13. No caso em questão, observa-se que não houve o trânsito em julgado nos autos dos REsp 1.671.521/SP, REsp 1.678.691/SP e REsp 1.737.001/SP, uma vez que estão pendentes de julgamento Embargos de Declaração já interpostos.

14. Constatado o interesse de agir, deve prosseguir o julgamento do presente Agravo Interno na Suspensão de Segurança.

LEGITIMIDADE DA CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO

15. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça “autoriza que as concessionárias de serviço público formulem pedido de suspensão quando demonstrado o **interesse público** envolvido decorrente da **prestação do serviço delegado**.” (AgInt na SLS 2.725/PR, Rel. Ministro Humberto Martins,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Corte Especial, DJe de 20.10.2020, grifei.). No mesmo sentido: “Concessionária de serviço público em defesa de interesse da coletividade tem legitimidade para formular pedido de suspensão.” (AgInt na SLS 2.487/SC, Rel. Ministro João Otávio de Noronha, Corte Especial, DJe de 27.8.2020.).

16. No caso dos autos, a requerente é concessionária de serviço público, pois assinou o contrato 003/SMSO/2018, decorrente da Concorrência Internacional 01/SES/2015, no qual figuram como contratante o Município de São Paulo e como contratada a requerente: Iluminação Paulistana SPE S.A.

17. Verifica-se que a Suspensão de Segurança busca preservar o interesse público primário, qual seja: a continuidade da prestação de serviço público essencial, que é a iluminação pública. Isso porque uma das obrigações da concessionária é a reposição e a reparação de equipamentos de iluminação pública em caso de acidentes e de furto de cabos de energia elétrica. **Está em discussão a continuidade do serviço de iluminação pública do Município de São Paulo, e não a regularidade jurídica da contratação da requerente.** Portanto, não se busca resguardar interesse privado no presente incidente. Conclui-se, dessa forma, que a requerente possui legitimidade ativa para figurar no polo ativo da presente Suspensão de Segurança.

RISCO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS

18. O Tribunal de origem invalidou “o contrato administrativo decorrente, com modulação dos efeitos reflexivos **para que seja mantida a execução desse contrato apenas quanto aos serviços de manutenção da iluminação pública** – com objeto reduzido, pois, àquele que a municipalidade, administrativamente, já reduziu para evitar quebra de continuidade no serviço essencial –, até o novo procedimento licitatório (ao menos para os tais serviços essenciais), fixando o prazo de 2 (dois) meses, para o seu início.” (fl. 105, e-STJ, grifei.).

19. Embora exista previsão de regime de transição até que nova empresa seja contratada em novo certame, verifica-se risco à ordem e à economia públicas. O cumprimento apenas parcial do contrato pode ocasionar interrupção de prestação de parte dos serviços essenciais de iluminação pública, bem como pode causar absorção, ao menos em parte, do objeto do contrato pela Administração Municipal.

20. Como decidido pela Corte de origem e haja vista a grande dimensão e complexidade do contrato em questão, vislumbra-se que poderá existir tumulto na execução parcial do contrato, em razão da falta de delimitação objetiva de quais serviços se enquadram, dentro dos termos do contrato celebrado, como necessários para a “manutenção da iluminação pública”.

21. Ademais, o Município de São Paulo, na condição de poder concedente (fls. 1.634-1.638, e-STJ), informa que a execução do contrato está sendo acompanhada por um Comitê Técnico e com verificador independente, de acordo com previsão nos editais e contratos de concessão. Afirma que houve grande avanço na execução do objeto do contrato — com a substituição de 590 mil lâmpadas do tipo LED, de um total de 616 mil — e confirma que a concessionária já efetuou gastos de R\$ 2,2 bilhões (dois bilhões e duzentos milhões de reais).

22. Diante dos elementos que constam nos autos, entendo ter sido demonstrado que o acórdão de origem ocasiona risco à ordem e à economia públicas. Nas palavras do eminente Relator, Ministro Jorge Mussi, “não obstante a modulação dos efeitos do acórdão do Tribunal bandeirante, a anulação do contrato, na forma



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

em que determinada, caracteriza evidente risco para continuidade do serviço de iluminação pública, com prejuízos à população local”.

CONCLUSÃO

23. Com essas considerações, **acompanho** o eminente Ministro Relator Jorge Mussi, **para negar provimento ao Agravo Interno**.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça: "Prosseguindo no julgamento, após o voto-vista do Sr. Ministro Herman Benjamin, a Corte Especial, por unanimidade, negou provimento ao agravo, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Lavrará o acórdão o Sr. Ministro Herman Benjamin (art. 52, IV, b, RISTJ). Os Srs. Ministros Herman Benjamin (voto-vista), Luis Felipe Salomão, Mauro Campbell Marques, Raul Araújo, Maria Isabel Gallotti, Francisco Falcão, Nancy Andrichi e João Otávio de Noronha votaram com o Sr. Ministro Relator.

Não participaram do julgamento os Srs. Ministros Paulo de Tarso Sanseverino, Antonio Carlos Ferreira, Ricardo Villas Bôas Cueva, Felix Fischer e Maria Thereza de Assis Moura.

Impedido o Sr. Ministro Humberto Martins.

Ausentes, justificadamente, a Sra. Ministra Laurita Vaz e o Sr. Ministro Benedito Gonçalves.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Og Fernandes."

Brasília, 07 de junho de 2023(data do julgamento)..

MINISTRO OG FERNANDES

Presidente

MINISTRO HERMAN BENJAMIN

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO CORTE ESPECIAL

AgInt na SS 3.078 / SP
PROCESSO ELETRÔNICO

Número Registro: 2019/0103600-4

Número de Origem:

10001004620188260635 10307501320178260053 20180000977450 20749355020188260000 20190000247272
10152731320188260053

Sessão Virtual de 19/08/2020 a 25/08/2020

Relator do AgInt

Exmo. Sr. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA

Ministro Impedido

Exmo. Sr. Ministro HUMBERTO MARTINS

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA

AUTUAÇÃO

REQUERENTE : ILUMINACAO PAULISTANA SPE S/A

ADVOGADOS : RICARDO HASSON SAYEG - SP108332

BEATRIZ QUINTANA NOVAES - SP192051

EDUARDO FILIPE ALVES MARTINS - DF026180

ANDRE LUIZ GERHEIM - DF030519

CAROLINE MOURA MAFFRA - SP293935

LAÍS CAMILA ALVES MARTINS - DF036185

DANIELA BONATO BARBOSA ZAMBELLI - SP240720

CARLOS ALEXANDRE PARANHOS DE MACEDO - DF037944

FÁBIO MANOEL FRAGOSO BITTENCOURT ARAUJO - DF053822

REQUERIDO : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

INTERES. : MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

INTERES. : CONSORCIO WALKS

ADVOGADOS : MARIA RITA DUTRA BAHIA - SP345290

BRUNO FRANCISCO CABRAL AURELIO - SP247054

JOÃO MARÇAL RODRIGUES MARTINS DA SILVA - SP420079

ASSUNTO : DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : CONSORCIO WALKS
ADVOGADOS : MARIA RITA DUTRA BAHIA - SP345290
BRUNO FRANCISCO CABRAL AURELIO - SP247054
JOÃO MARÇAL RODRIGUES MARTINS DA SILVA - SP420079
AGRAVADO : ILUMINACAO PAULISTANA SPE S/A
ADVOGADOS : RICARDO HASSON SAYEG - SP108332
BEATRIZ QUINTANA NOVAES - SP192051
EDUARDO FILIPE ALVES MARTINS - DF026180
ANDRE LUIZ GERHEIM - DF030519
CAROLINE MOURA MAFFRA - SP293935
LAÍS CAMILA ALVES MARTINS - DF036185
DANIELA BONATO BARBOSA ZAMBELLI - SP240720
CARLOS ALEXANDRE PARANHOS DE MACEDO - DF037944
FÁBIO MANOEL FRAGOSO BITTENCOURT ARAUJO - DF053822
REQUERIDO : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTERES. : MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

TERMO

O presente feito foi retirado de pauta.
Impedido o Sr. Ministro Humberto Martins.
Presidiu o julgamento a Sra. Ministra Maria Thereza de Assis Moura.

Brasília, 25 de agosto de 2020



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt na SUSPENSÃO DE SEGURANÇA Nº 3078 - SP (2019/0103600-4)

RELATOR : **MINISTRO JORGE MUSSI**
AGRAVANTE : **CONSORCIO WALKS**
ADVOGADOS : **MARIA RITA DUTRA BAHIA - SP345290**
 BRUNO FRANCISCO CABRAL AURELIO - SP247054
 JOÃO MARÇAL RODRIGUES MARTINS DA SILVA - SP420079
AGRAVADO : **ILUMINACAO PAULISTANA SPE S/A**
ADVOGADOS : **RICARDO HASSON SAYEG - SP108332**
 BEATRIZ QUINTANA NOVAES - SP192051
 EDUARDO FILIPE ALVES MARTINS - DF026180
 ANDRE LUIZ GERHEIM - DF030519
 CAROLINE MOURA MAFFRA - SP293935
 LAÍS CAMILA ALVES MARTINS - DF036185
 DANIELA BONATO BARBOSA ZAMBELLI - SP240720
 CARLOS ALEXANDRE PARANHOS DE MACEDO - DF037944
 FÁBIO MANOEL FRAGOSO BITTENCOURT ARAUJO - DF053822
REQUERIDO : **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**
INTERES. : **MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

EMENTA

AGRAVO INTERNO. SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. ORDEM CONCEDIDA NA ORIGEM PARA DETERMINAR NOVA LICITAÇÃO, COM SUSPENSÃO PARCIAL DA EXECUÇÃO DO CONTRATO. RISCO DE GRAVE LESÃO À ORDEM E À SEGURANÇA PÚBLICAS. LEGITIMIDADE ATIVA DA REQUERENTE CONFIGURADA. AGRAVO INTERNO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. Nos termos da Lei n. 8.437/92, da jurisprudência desta Corte Superior e do Excelso Pretório, as concessionárias de serviços públicos, bem como os agentes que atuam em delegação do Poder Público, possuem legitimidade ativa para postular a suspensão de segurança quando caracterizada a defesa do interesse público. Precedentes.

2. ILUMINAÇÃO PAULISTA SPE S/A formulou o presente pedido para suspender os efeitos do acórdão proferido pela 1ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) no julgamento, por conexão, das Apelações nos Mandados de Segurança n. 1030750-13.2017.8.26.0053 e 1000100-46.2018.8.26.0635, bem como da decisão prolatada no Agravo de Instrumento n. 2074935-50.2018.8.26.0000.

3. O próprio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

realizou, no julgamento, uma espécie de modulação dos efeitos do decisorio, reconhecendo ipso facto a inviabilidade de interrupção na execução do serviço, considerado de natureza essencial e direcionado à coletividade indistintamente.

4. Tramitam nesta Corte Superior os AREsp n. 1.671.521/SP, AREsp n. 1.678.691/SP e AREsp n. 1.737.001/SP, sob Relatoria do eminente Ministro Gurgel de Faria, em que figuram como partes as mesmas do presente incidente. Nos dois primeiros, o Relator proferiu decisões monocráticas em que reconheceu a procedência de idêntica alegação jurídica deduzida no presente pedido de suspensão, com parcial provimento aos recursos especiais *“para, reconhecida a existência de decisão ultra petita, decotar do aresto recorrido a determinação de anulação de todo o procedimento licitatório”*. Conquanto tais decisões tenham sido tornadas sem efeito pelo Relator em agravos internos, contribuem sua análise para o juízo de delibação quanto à plausibilidade da pretensão jurídica formulada no caso ora em análise.

5. É pacífico o entendimento de que a apreciação do mérito da questão jurídica controvertida, em caráter aprofundado, deve ser realizado na via processual própria, que na hipótese ora em análise já possui juízo natural perante este Superior Tribunal de Justiça, limitando-se o regime geral de contracautela apenas ao juízo mínimo de delibação e à presença de grave lesão aos bens jurídicos tutelados pela Lei n. 8.437/92.

6. Há risco de grave lesão à ordem e à segurança públicas na ordem concedida em mandado de segurança que suspende parcialmente a execução de contrato para modernização, aperfeiçoamento e manutenção do serviço de iluminação pública no Município de São Paulo/SP, até que novo certame seja realizado.

7. Agravo interno a que se nega provimento.

RELATÓRIO

Trata-se de agravo interno (e-STJ fls. 678-794) interposto por CONSÓRCIO WALKS contra decisão proferida pelo então Presidente desta Corte Superior, Ministro João Otávio de Noronha (e-STJ fls. 669-676), na qual foi deferido *“o pedido de suspensão para sustar os efeitos do acórdão da 1ª Câmara de Direito Público do TJSP nas Apelações nos Mandados de Segurança n. 1030750-13.2017.8.26.0053 e 1000100-46.2018.8.26.0635, bem como para suspender os efeitos da decisão proferida no Agravo de Instrumento n. 2074935-50.2018.8.26.0000”* (e-STJ fl. 675).

Em suas razões recursais, a agravante sustenta, inicialmente, que a requerente, ILUMINAÇÃO PAULISTA SPE S/A, não fora a legítima vencedora do certame, pois o contrato firmado entre a referida empresa e o Município de São Paulo padeceria de nulidade, sendo arbitrária a exclusão da ora agravante do procedimento licitatório.

Aduz que a decisão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo teria

prestigiado o interesse público, porquanto, para além de a agravante ter apresentado a proposta mais benéfica ao erário local, a Corte bandeirante modulara os efeitos de seu *decisum*, para que os serviços essenciais de manutenção relativos ao contrato adjudicado continuassem sendo realizados na forma do contrato, até o encerramento de nova licitação.

Ressalta que a proposta que apresentara na origem implicaria economia mensal de cerca de R\$ 7 milhões em relação àquela oferecida pela agravada, o que teria sido ressaltado pela Corte de origem quando do julgamento das apelações nos mencionados mandados de segurança.

Argui a ilegitimidade ativa da Iluminação Paulistana para propor a presente suspensão de segurança, defendendo que o pedido teria por objeto preservar interesse de ordem particular. Ressalta que haveria alegação genérica de lesão à economia pública e que a execução de contrato considerado nulo afigura-se extremamente gravoso ao Poder Público.

Suscita a inadequação da via eleita, pois, sob sua óptica, a agravada pretende atribuir efeito suspensivo aos agravos em recurso especial interpostos contra o acórdão proferido pelo Tribunal *a quo*, os quais foram distribuídos ao Ministro Gurgel de Faria, encontrando-se pendentes de apreciação.

Aponta que não estariam configurados os requisitos para a suspensão, em especial a grave lesão à economia pública, tendo em vista a modulação dos efeitos do julgamento das apelações, nas quais o colegiado de origem manteve provisoriamente o contrato apenas para os serviços de conservação de iluminação pública até nova licitação, cujo processo deveria ser iniciado dentro do prazo de dois meses.

Pede o provimento do agravo, afirmando que esta Corte “*irá reconhecer a manifesta ilegitimidade ativa da agravada e inadequação da via por ela eleita para impugnar o mérito do v. acórdão do TJSP e, por via transversa, atribuir efeito ativo aos recursos especial e extraordinário interpostos por suas sócias consorciadas*” (e-STJ fl. 691). Pede o reconhecimento da inexistência de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

Foram apresentadas contrarrazões às e-STJ fls. 801-810.

Vieram-me conclusos os autos, em razão do impedimento do Ministro Presidente Humberto Martins (e-STJ fl. 849).

Às e-STJ fls. 852-865, reconsiderou-se o *decisum* agravado, para não se conhecer do pedido de suspensão, adotando como fundamento, na ocasião, a

ilegitimidade ativa da requerente. Referida decisão foi tornada sem efeito às e-STJ fls. 1.054-1.055, ao serem acolhidas as alegações da autora, no sentido de que a suspensão deferida pelo então Presidente teria vigorado por cerca de um ano e meio antes da redistribuição do processo à minha Relatoria, período em que os serviços prestados na origem já teriam alcançado o percentual de 65% (sessenta e cinco por cento) do total, com investimentos, até aquele momento, de cerca de R\$ 900 milhões.

Na sequência, por entender que a matéria tratada no feito evidencia contornos de complexidade e relevância, determinou-se a inclusão do agravo interno na pauta das sessões presenciais, para *“proporcionar o amplo debate, necessário ao desate do litígio, além de oportunizar aos patronos das partes a efetiva participação no julgamento, observadas as normas regimentais incidentes à espécie”* (e-STJ fl. 1.092).

Por meio da Petição n. 00674827/2021 (e-STJ fls. 1.115-1.166), CONSÓRCIO WALKS postulou a declaração de perda superveniente do objeto da presente suspensão, em razão de o eminente Ministro Gurgel de Faria ter dado parcial provimento ao AREsp n. 1.671.521/SP e ao AREsp n. 1.678.691/SP. Indeferido tal pedido (e-STJ fls. 1.176-1.177), sobreveio o agravo interno às e-STJ fls. 1.181-1.192.

É o relatório.

VOTO

Em que pese o teor das razões recursais, não vislumbro a presença de elementos suficientes a justificar a reforma da decisão agravada.

Para melhor exame das questões invocadas no recurso, convém tecer algumas considerações acerca das peculiaridades que envolvem o caso em tela.

ILUMINAÇÃO PAULISTA SPE S/A formulou o presente pedido para suspender os efeitos do acórdão proferido pela 1ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) no julgamento, por conexão, das Apelações nos Mandados de Segurança n. 1030750-13.2017.8.26.0053 e 1000100-46.2018.8.26.0635, bem como da decisão prolatada no Agravo de Instrumento n. 2074935-50.2018.8.26.0000.

Em tais impetrações, de autoria do CONSÓRCIO WALKS, impugnaram-se atos da Comissão Especial da Concorrência Internacional n. 1/SES/2015, que tinha por objeto *“a concessão administrativa, conforme definição do art. 2º, §2º, da Lei Federal nº 11.079/04, para a modernização, a otimização, a expansão, a operação, a manutenção e o controle remoto e em tempo real da infraestrutura da REDE MUNICIPAL DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA do Município de São Paulo”* (e-STJ fl. 132).

No MS n. 1000100-46.2018.8.26.0635, em que o aludido consórcio apontou má-fé da Comissão de Licitação – relativamente à sua exclusão do certame por inidoneidade e inabilitação, e em que pretendia assegurar sua participação no processo licitatório, inclusive liminarmente, para abertura do envelope referente à proposta comercial na sessão designada –, o Juízo de primeiro grau julgou extinto o feito, sem resolução do mérito, ante a perda do objeto, por falta de interesse de agir.

Já no MS n. 1030750-13.2017.8.26.0053, referido consórcio impugnou sua exclusão da licitação por inidoneidade da empresa Quaatro Participações S.A., que o compõe, por reflexo da inidoneidade declarada pela Controladoria Geral da união (CGU) em relação à empresa Alumini Engenharia S.A.. Destacou a existência de vício formal, consistente na inovação do rito do certame e na antecipação do julgamento dos documentos de inabilitação. O Juízo da primeira instância revogou liminar deferida anteriormente e extinguiu o processo sem resolução do mérito, sob fundamento de que o apontado ato coator poderia ser impugnado por recurso administrativo com efeito suspensivo.

CONSÓRCIO WALKS interpôs, então, apelações que foram parcialmente providas pela 1ª Câmara de Direito Público do TJSP para conceder a ordem, no sentido de anular a licitação e manter em funcionamento apenas o serviço de manutenção da iluminação pública, até o encerramento de nova concorrência. Tal entendimento foi tomado por ter identificado aquela Corte, em síntese, a presença de vícios no certame que teriam contaminado todo o procedimento licitatório.

Referido *decisum* passou a reger a mencionada controvérsia na origem, conforme determinação do próprio Tribunal bandeirante em ação popular movida para impugnar o mesmo certame. Com efeito, ao julgar o Agravo de Instrumento n. 2074935-50.2018.8.26.0000, interposto contra tutela provisória concedida na primeira instância, a Corte determinou que “*a relação jurídica entre as partes fique regrada exclusivamente pelo quanto decidido, em conjunto, na Ap. nº 1030750-13.2017.8.26.0053 e 1000100-46.2018.8.26.0635, j. 11.12.2018, por esta Câmara*” (e-STJ fl. 113).

Sobreveio, então, o presente pedido de suspensão de segurança, em que ILUMINAÇÃO PAULISTA SPE S/A alegou que o supratranscrito acórdão do TJSP teria proferido julgamento extra petita. Para tanto, aduziu que “*o próprio Consórcio Walks, em seus declaratórios (doc. 10), assentou que o julgamento objeto de presente suspensão se dera fora do pedido (doc. 10), porquanto não teria sido requestado por ele a nulidade da licitação como um todo, mas tão somente que a suspensão do ato que o inabilitou e excluiu-o do certame, com o consequente prosseguimento do*

processo licitatório entre ele e o Consórcio FM Rodrigues, o que foi defendido pelo Município de São Paulo também em seus aclaratórios. Tal inconformismo, também foi objeto de impugnação do Consórcio Walks nas razões de seu recurso especial (doc. 11)” (e-STJ fl. 14).

Destacou que *“a anulação do contrato e realização de nova licitação contraria, sobremaneira, a expectativa de toda a sociedade local, que deseja urgentemente a melhoria do serviço de iluminação pública”* (e-STJ fl. 17), serviço público essencial.

Sustentou na inicial, ainda, que as decisões a serem suspensas causariam dano à ordem administrativa, pois, *“sem o trânsito em julgado de uma decisão de anulou processo licitatório anterior - determina a realização de nova licitação, causando verdadeira confusão administrativa e a economias públicas, ante à grande penalidade imposta à municipalidade em caso de rompimento contratual”* (e-STJ fl. 21).

Assevera que tais circunstâncias provocariam lesão à economia pública, pois a impossibilidade de executar o objeto de contrato regularmente *“impede o Município de São Paulo de obter, mensalmente, uma economia de energia estimada entre R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais) e R\$ 7.000.000,00 (sete milhões de reais) mensais, correspondente a mais de R\$ 70.000.000,00 (setenta milhões de reais) por ano, conforme previsão contratual”* (e-STJ fl. 20).

O eminente Ministro João Otávio Noronha deferiu o pedido de suspensão, cabendo salientar trecho do *decisum* ora impugnado (e-STJ fls. 673-676):

Da leitura dos fundamentos desenvolvidos pelo Tribunal de origem, constata-se, em um mínimo juízo de delibação sobre a questão de fundo, que o acórdão impugnado impede a requerente, que venceu certame licitatório e firmou contrato com a municipalidade, de exercer plenamente o serviço público em questão.

Assim, entendo que a anulação do contrato assinado entre a requerente e o Município de São Paulo, apesar da referida modulação de efeitos adotada para evitar situação de calamidade pública na municipalidade, causa prejuízos ao interesse público e potencializa o risco para a continuidade do serviço prestado pela requerente, que havia vencido certame, adjudicado objeto e assinado contrato para concessão administrativa de 20 anos.

Ademais, a instabilidade e a insegurança jurídica decorrente de situação em que a prestadora de serviço não sabe até quando exercerá a atividade

*comprometem, direta e indiretamente, a prestação de serviço público essencial de iluminação pública no Município de São Paulo, pois ficam prejudicados, conforme alegado pela requerente, a "***MODERNIZAÇÃO, OTIMIZAÇÃO, EXPANSÃO, OPERAÇÃO, MANUTENÇÃO E CONTROLE REMOTO E EM TEMPO REAL DA INFRAESTRUTURA DA REDE DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, TRAZENDO ENORMES PREJUÍZOS À [...] POPULAÇÃO***" (fl. 23).*

Portanto, a manutenção do acórdão impugnado afronta o interesse público e enseja grave lesão à ordem e à economia públicas.

O mesmo entendimento se aplica para suspender a decisão proferida no agravo de instrumento em questão, tendo em vista que os fundamentos adotados pelo desembargador relator para dar parcial provimento ao recurso foram no sentido de que "a relação jurídica entre as partes fique regrada exclusivamente pelo quanto decidido, em conjunto, na Ap. n. 1030750-13.2017.8.26.0053 e 1000100-46.2018.8.26.0635" (fl. 213).

Assim, por entender que os efeitos do acórdão devem ser suspensos em virtude da comprovação de grave lesão aos bens jurídicos indicados acima, reconheço, por via reflexa, que a suspensão deve ser estendida à decisão proferida no agravo de instrumento. (grifos do original)

Ressai da fundamentação supramencionada a presença dos requisitos para a suspensão da ordem concedida na origem. Isso porque a manutenção das decisões impugnadas, prolatadas pelo Tribunal de Justiça *a quo*, é fator apto a ensejar grave lesão à ordem e à segurança públicas, em virtude do risco de colapso do sistema de iluminação pública, com a suspensão parcial do cumprimento do objeto do contrato.

Tal circunstância resta evidenciada pelo fato de que o próprio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo realizou uma espécie de modulação dos efeitos do decisum, reconhecendo ipso facto a inviabilidade de interrupção na execução do serviço, considerado de natureza essencial e direcionado à coletividade indistintamente.

Conquanto inicialmente tenha esta Relatoria reconsiderado a decisão da Presidência, para assentar a ilegitimidade ativa da requerente, que não estaria atuando em juízo para defesa do interesse público, verifico em melhor juízo que, na presente hipótese, afigura-se tênue a linha demarcatória entre os interesses público e particular, nos termos da postulação deduzida.

Com efeito, ao defender a continuidade da execução do contrato, tal qual entabulado com o Município de São Paulo, para resguardar o interesse da coletividade na modernização, ampliação e manutenção do sistema de iluminação pública, não é de todo desarrazoada a alegação de que tal iniciativa pudesse eventualmente representar a defesa de interesse privado.

De todas as circunstâncias que constam dos autos, entretanto, como a já mencionada preocupação do TJSP em tentar modular os efeitos da ordem concedida, para evitar o colapso do serviço de iluminação, entendo que junto ao Poder Judiciário deve prevalecer a preocupação com a ordem e a segurança públicas, as quais se encontram em risco caso haja o cumprimento apenas parcial do contrato, com interrupção de prestação de parte dos serviços de iluminação.

Ademais, na esteira da jurisprudência desta Corte Especial, “as pessoas de direito privado têm legitimidade ativa para ingressar com pedido de suspensão apenas quando, no exercício de função delegada do Poder Público, atuam na defesa de interesse público” (AgInt na SS n. 3.140/TO,, Rel. Ministro João Otávio de Noronha, Corte Especial, j. 1º.2.2021, DJe de 22.2.2021). Com igual orientação:

AGRAVO REGIMENTAL NO PEDIDO SUSPENSIVO. LEGITIMIDADE DAS SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA PARA FORMULAREM PEDIDO SUSPENSIVO QUE OBJETIVEM A TUTELA DE INTERESSE PÚBLICO, NOS TERMOS DA LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE ATIVA REJEITADA. POSSIBILIDADE DE GRAVE LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS DEMONSTRADA. DECISÃO JUDICIAL CUJOS EFEITOS PODEM ACARRETAR A INTERRUPÇÃO NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE FORNECIMENTO DE GÁS NATURAL, COM A CONSEQUENTE DESESTRUTURAÇÃO DE TODA A CADEIA PRODUTIVA DO POLO PETROQUÍMICO DE CAMAÇARI, NA BAHIA. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

1. Conforme entendimento pacificado neste Corte, empresas públicas ou privadas e as sociedades de economia mista que prestam serviços públicos podem formular pedido suspensivo que objetivem a salvaguarda dos valores tutelados na legislação de regência.

2. Hipótese na qual se demonstrou que o cumprimento da decisão judicial pode acarretar a interrupção na prestação do serviço público de fornecimento de gás natural, pela complexidade da atividade, com a possibilidade de impacto direto na produção de vários insumos (v.g., uréia, amônia, gás carbônico, aditivo redutor líquido automotivo), e a consequente desestruturação de toda a cadeia produtiva de importantíssimo polo petroquímico, qual seja, Camaçari, na Bahia. Risco de grave ofensa à ordem e à economia públicas configurado.

3. Agravo regimental desprovido.

(AgRg na SLS 2.123/BA, Rel. Ministra LAURITA VAZ,

É no mesmo sentido o entendimento do Excelso Pretório, conforme se vê do seguinte julgado, proferido nos autos de suspensão proposta por concessionária de serviço público, assim como no caso ora em análise:

AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE TUTELA ANTECIPADA. CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO. LEGITIMIDADE ATIVA. EXECUÇÃO DE OBRAS. AFASTAMENTO DE MULTA DIÁRIA IMPOSTA. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

I – O Supremo Tribunal Federal já decidiu que as pessoas jurídicas de direito privado têm legitimidade ativa para ingressar com pedido de suspensão "quando, no exercício de função delegada do Poder público, como as concessionárias de serviço público, se encontrem investidas na defesa do interesse público, por sofrer as consequências da decisão concessiva da cautelar ou segurança, com reflexos diretos na ordem, na segurança, na saúde ou na economia pública" (grifei – SL 111/DF, Rel. Min. Ellen Gracie).

II – A decisão que impõe multa diária a concessionária de serviço público no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) para execução de obras mostra-se potencializadora de causar dano ao serviço público, gerando prejuízo, portanto, à própria coletividade.

III – Agravo regimental desprovido, afastando-se a multa aplicada.

(STA 513 AgR-AgR, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI (Presidente), Tribunal Pleno, julgado em 25/11/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-244 DIVULG 02-12-2015 PUBLIC 03-12-2015)

De outro vértice, tendo em vista as peculiaridades do caso em exame, não há como se reconhecer que a adoção de fundamentos, pela requerente, voltados a impugnar o acórdão de origem, tenha o condão de configurar a inadequação da via suspensiva.

Conquanto seja certo que o exame dos pressupostos deve-se ater à verificação de que a decisão proferida na origem seja capaz de provocar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas, também é certo que o exame da plausibilidade do direito invocado pressupõe uma cognição mínima da questão de fundo, até para que se possa perquirir acerca da presença da excepcionalidade da medida.

Nesse sentido:

AGRAVO INTERNO NO PEDIDO DE SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE

SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA ELETRÔNICA, ALARMES E CIRCUITOS FECHADOS DE TV PARA MONITORAMENTO REMOTO. DECISÃO QUE SUSPENDEU O CERTAME. GRAVE LESÃO À ORDEM, À SEGURANÇA E À ECONOMIA PÚBLICAS NÃO CONFIGURADAS. ALEGAÇÕES GENÉRICAS DE PREJUÍZO AO ERÁRIO. INDÍCIOS DE VÍCIO FORMAL NO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. JUÍZO MÍNIMO SOBRE O MÉRITO DA DEMANDA. POSSIBILIDADE. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

1. Segundo entendimento consolidado do Superior Tribunal de Justiça, é imprescindível a cabal demonstração de que manter o decisum atacado obstaculiza o exercício da atividade pública ou mesmo causa prejuízos financeiros que impossibilitem a prestação dos serviços públicos, situação essa não identificada na análise dos autos.

2. O Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça possuem entendimento pacificado de que a decisão que examina o pedido de suspensão de liminar não pode afastar-se integralmente do mérito da ação originária. Permite-se um juízo mínimo de delibação sobre a questão de fundo da demanda, para verificar a plausibilidade do direito, evitando-se tornar a via processual do pedido suspensivo campo para manutenção de decisões ilegítimas.

3. No caso, evidenciada a possível existência de irregularidade na revogação do Pregão n.º 6/2016 pela própria Administração, em razão da não observância do comando contido no art. 49, § 3.º, da Lei n.º 8.666/93, fica inviabilizado o prosseguimento do Pregão n.º 28/2017 - cujo objeto é o mesmo do Pregão n.º 6/2016 -, sob pena de tornar inócua a apuração de existência de vício na revogação de certame em que já havia empresa vencedora.

4. Agravo interno desprovido.

(AgInt na SS 2.923/AP, Rel. Ministra LAURITA VAZ, CORTE ESPECIAL, julgado em 04/04/2018, DJe 17/04/2018)

Com efeito, ressalta da análise dos autos e da fundamentação delineada na decisão ora combatida a presença dos pressupostos que autorizam o deferimento da medida pleiteada, notadamente porque, não obstante a modulação dos efeitos do acórdão do Tribunal bandeirante, a anulação do contrato, na forma em que determinada, caracteriza evidente risco para continuidade do serviço de iluminação pública, com prejuízos à população local.

Acrescente-se que tramitam nesta Corte Superior os AREsp n. 1.671.521/SP, AREsp n. 1.678.691/SP e AREsp n. 1.737.001/SP, sob Relatoria do eminente Ministro Gurgel de Faria, em que figuram como partes as mesmas do presente incidente.

Cumprе destacar que nos dois primeiros feitos o Relator proferiu decisões monocráticas em que reconheceu a procedência de idêntica alegação jurídica

deduzida no presente pedido de suspensão, qual seja, a ocorrência de julgamento ultra petita pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

De fato, foi dado parcial provimento aos recursos especiais “*para, reconhecida a existência de decisão ultra petita, decotar do aresto recorrido a determinação de anulação de todo o procedimento licitatório*”.

Conquanto tais decisões tenham sido tornadas sem efeito pelo Relator em agravos internos, para “*submeter o agravo a julgamento perante o Colegiado, facultando às partes sustentar oralmente suas razões*”, contribuem para o juízo mínimo de delibação quanto à plausibilidade da pretensão jurídica formulada no caso ora em análise.

A propósito do tema, convém consignar que resta prejudicado o agravo interno interposto por CONSÓRCIO WALKS às e-STJ fls. 1.181-1.192. É que, uma vez afastadas pelo eminente Ministro Gurgel de Faria as decisões proferidas no AREsp n. 1.671.521/SP e no AREsp n. 1.678.691/SP, em que inicialmente reconhecido o julgamento ultra petita pela Corte paulista, não há falar, como defende a agravante, na pretendida prejudicialidade da presente suspensão de segurança.

Ainda quanto ao ponto, é pacífico o entendimento de que a apreciação do mérito da questão jurídica controvertida, em caráter aprofundado, deve ser realizado na via processual própria, que na hipótese ora em análise já possui juízo natural perante este Superior Tribunal de Justiça, limitando-se o regime geral de contracautela apenas ao juízo mínimo de delibação e à presença de grave lesão aos bens jurídicos tutelados pela Lei n. 8.437/92. Confira-se:

AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. ENERGIA ELÉTRICA. INTERFERÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO EM REGRAS DE ELEVADA ESPECIFICIDADE TÉCNICA POR MEIO DE LIMINAR. GRAVE LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS. DEMONSTRAÇÃO.

(...)

3. A interferência do Poder Judiciário em regras de elevada especificidade técnica do setor elétrico por meio de liminar configura grave lesão à ordem e à economia públicas.

4. A decisão que examina o pedido de suspensão de liminar não pode afastar-se integralmente do mérito da ação originária. Permite-se um juízo mínimo de delibação sobre a questão de fundo da demanda para verificar a plausibilidade do direito e evitar que a via processual do pedido suspensivo torne-se campo para manutenção de situações ilegítimas. Precedentes do STF e do STJ.

Agravo interno improvido.

(AgInt na SLS 2.716/DF, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, CORTE ESPECIAL, julgado em 06/10/2021,

Cite-se julgado do Excelso Pretório, no mesmo sentido:

AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE LIMINAR. CONCURSO PÚBLICO. NOMEAÇÃO DE CANDIDATOS APROVADOS. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI. DESNECESSIDADE SUPERVENIENTE DA CONTRATAÇÃO. SITUAÇÃO EXCEPCIONAL. PREPONDERÂNCIA DO INTERESSE PÚBLICO. EFEITO MULTIPLICADOR. DECISÃO AGRAVADA QUE DEFERIU A CONTRACAUTELA. GRAVE LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS. 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.

(...)

X – Agravo regimental a que se nega provimento.

(SL 836 AgR, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI (Presidente), Tribunal Pleno, julgado em 22/10/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-244 DIVULG 02-12-2015 PUBLIC 03-12-2015)

Por fim, registre-se que, embora os requisitos para deferimento da suspensão da segurança sejam apreciados à luz das circunstâncias existentes por ocasião do ajuizamento do feito, não há como se desconsiderar a alteração das circunstâncias fáticas ocorridas na origem, após a suspensão dos efeitos da decisão originária.

Nesse particular, conforme já relatado, noticiou a agravada (e-STJ fls. 874-1.045) que, a partir da suspensão deferida pelo então Presidente desta Corte Superior, em 15.4.2019, os serviços já teriam alcançado, em dezembro de 2020, o percentual de 65% (sessenta e cinco por cento) das medidas a serem implementadas nos termos do contrato, com vultosos investimentos na melhoria da iluminação pública da cidade de São Paulo, da ordem de cerca de R\$ 900 milhões.

As razões deduzidas no agravo interno não são aptas, portanto, a infirmar a fundamentação consignada no decisum atacado.

Ante o exposto, nega-se provimento ao agravo.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO CORTE ESPECIAL

Número Registro: 2019/0103600-4 **PROCESSO ELETRÔNICO** **SS** **AgInt na 3.078 / SP**

Números Origem: 10001004620188260635 10152731320188260053 10307501320178260053
20180000977450 20190000247272 20749355020188260000

PAUTA: 04/05/2022

JULGADO: 18/05/2022

Relator

Exmo. Sr. Ministro **VICE-PRESIDENTE DO STJ**

Relator do AgInt

Exmo. Sr. Ministro JORGE MUSSI

Ministro Impedido

Exmo. Sr. Ministro : **HUMBERTO MARTINS**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro OG FERNANDES

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. CARLOS FREDERICO SANTOS

Secretária

Bela. VÂNIA MARIA SOARES ROCHA

AUTUAÇÃO

REQUERENTE : ILUMINACAO PAULISTANA SPE S/A
ADVOGADOS : RICARDO HASSON SAYEG - SP108332
BEATRIZ QUINTANA NOVAES - SP192051
EDUARDO FILIPE ALVES MARTINS - DF026180
ANDRE LUIZ GERHEIM - DF030519
CAROLINE MOURA MAFFRA - SP293935
DANIELA BONATO BARBOSA ZAMBELLI - SP240720
JOSE EDUARDO MARTINS CARDOZO - SP067219
FÁBIO MANOEL FRAGOSO BITTENCOURT ARAUJO - DF053822
REQUERIDO : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTERES. : MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
INTERES. : CONSORCIO WALKS
ADVOGADOS : MAURO PEDROSO GONÇALVES - DF021278
MARIA RITA DUTRA BAHIA - SP345290
ENGELS AUGUSTO MUNIZ - DF036534
LUIS INACIO LUCENA ADAMS - DF029512
BRUNO FRANCISCO CABRAL AURELIO - SP247054
JOÃO MARÇAL RODRIGUES MARTINS DA SILVA - SP420079
MICHEL MIGUEL ELIAS TEMER LULIA - SP016534

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE	:	CONSORCIO WALKS
ADVOGADOS	:	MARIA RITA DUTRA BAHIA - SP345290 BRUNO FRANCISCO CABRAL AURELIO - SP247054 JOÃO MARÇAL RODRIGUES MARTINS DA SILVA - SP420079
AGRAVADO	:	ILUMINACAO PAULISTANA SPE S/A
ADVOGADOS	:	RICARDO HASSON SAYEG - SP108332 BEATRIZ QUINTANA NOVAES - SP192051 EDUARDO FILIPE ALVES MARTINS - DF026180 ANDRE LUIZ GERHEIM - DF030519 CAROLINE MOURA MAFFRA - SP293935 LAÍS CAMILA ALVES MARTINS - DF036185 DANIELA BONATO BARBOSA ZAMBELLI - SP240720 CARLOS ALEXANDRE PARANHOS DE MACEDO - DF037944 FÁBIO MANOEL FRAGOSO BITTENCOURT ARAUJO - DF053822
REQUERIDO	:	TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTERES.	:	MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

CERTIDÃO

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

Após o voto do Sr. Ministro Relator negando provimento ao agravo, pediu vista antecipada o Sr. Ministro Herman Benjamin.

Aguardam os Srs. Ministros Luis Felipe Salomão, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Raul Araújo, Maria Isabel Gallotti, Francisco Falcão, Nancy Andrigli, Laurita Vaz, João Otávio de Noronha e Maria Thereza de Assis Moura.

Impedido o Sr. Ministro Humberto Martins.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Paulo de Tarso Sanseverino.

Licenciado o Sr. Ministro Felix Fischer.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Og Fernandes.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt na SUSPENSÃO DE SEGURANÇA Nº 3.078 - SP (2019/0103600-4)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
AGRAVANTE : **CONSORCIO WALKS**
ADVOGADOS : **MAURO PEDROSO GONÇALVES - DF021278**
ANTÔNIO FERNANDO BARROS E SILVA DE SOUZA -
PR004931
MARIA RITA DUTRA BAHIA - SP345290
JULES MICHELET PEREIRA QUEIROZ E SILVA - DF047467
LUIS INACIO LUCENA ADAMS - DF029512
BRUNO FRANCISCO CABRAL AURELIO - SP247054
JOÃO MARÇAL RODRIGUES MARTINS DA SILVA -
SP420079
CAIO VIANA DE BARROS THOMÉ - SP439342
MICHEL MIGUEL ELIAS TEMER LULIA - SP016534
AGRAVADO : **ILUMINACAO PAULISTANA SPE S/A**
ADVOGADOS : **RICARDO HASSON SAYEG - SP108332**
BEATRIZ QUINTANA NOVAES - SP192051
EDUARDO FILIPE ALVES MARTINS - DF026180
ANDRE LUIZ GERHEIM - DF030519
CAROLINE MOURA MAFFRA - SP293935
LAÍS CAMILA ALVES MARTINS - DF036185
DANIELA BONATO BARBOSA ZAMBELLI - SP240720
CARLOS ALEXANDRE PARANHOS DE MACEDO -
DF037944
FÁBIO MANOEL FRAGOSO BITTENCOURT ARAUJO -
DF053822
REQUERIDO : **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**
INTERES. : **MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO EM SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. ECONOMIA ANUAL DE 70 MILHÕES DE REAIS PARA O ENTE PÚBLICO. CONCESSIONÁRIA QUE JÁ DESEMBOLSOU 2,2 BILHÕES DE REAIS NA EXECUÇÃO DO CONTRATO. SUSPENSÃO PARCIAL DO CONTRATO. RISCO DE GRAVE LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS VERIFICADO. LEGITIMIDADE ATIVA DA CONCESSIONÁRIA PARA INGRESSAR COM SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. DEFESA DE INTERESSE PÚBLICO PRIMÁRIO. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. RECURSO NÃO PROVIDO.

1. Na origem, foram impetrados dois Mandados de Segurança pelo Consórcio Walks contra atos da Comissão Especial de Licitação da Concorrência Internacional n. 1/SES/2015, cujo objeto "é a concessão administrativa, conforme



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

definição do art. 2º, §2º, da Lei Federal nº 11.079/04, para a modernização, a otimização, a expansão, a operação, a manutenção e o controle remoto e em tempo real da infraestrutura da REDE MUNICIPAL DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA do Município de São Paulo" (fl. 132, e-STJ). **O valor total do contrato é de R\$ 6.936.840.000,00** (seis bilhões, novecentos e trinta e seis milhões, oitocentos e quarenta mil reais).

2. Os dois Mandados de Seguranças foram extintos sem resolução de mérito. Contra essas decisões, o Consórcio Walks interpôs Apelações, que foram reunidas por conexão e julgadas pela 1ª Câmara de Direito Público do TJSP, o qual concedeu a ordem, no sentido de anular a licitação e manter em funcionamento apenas o serviço de manutenção da iluminação pública, até o encerramento de nova concorrência. A Corte de origem fundamentou que houve ilegalidades que teriam contaminado todo o procedimento licitatório.

3. Ainda na origem, o Município de São Paulo interpôs o Agravo de Instrumento n. 2074935-50.2018.8.26.0000 contra a decisão do Juízo da 13ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo que, na Ação Popular ajuizada por Paulo de Abreu Leme Filho e outros, deferira tutela provisória para suspender o contrato de concessão decorrente do referido certame e vedar o pagamento às vencedoras pela Administração Pública. O Tribunal de origem revogou a tutela provisória concedida e determinou que a relação jurídica entre as partes fosse regida exclusivamente pelo quanto decidido, em conjunto, nas Apelações 1030750-13.2017.8.26.0053 e 1000100-46.2018.8.26.0635.

4. Sobreveio o presente pedido de Suspensão de Segurança, em que Iluminação Paulistana SPE S.A. pretende ver suspensos: a) o acórdão proferido pela 1ª Câmara de Direito Público do TJSP no julgamento, por conexão, das Apelações nos Mandados de Segurança 1030750-13.2017.8.26.0053 e 1000100-46.2018.8.26.0635; e b) a decisão proferida no Agravo de Instrumento 2074935-50.2018.8.26.0000.

5. Aduz, em resumo, que a manutenção das decisões impugnadas afeta o interesse público e enseja grave lesão à ordem e à economia, já que a impossibilidade de execução de objeto contratado de forma regular impede a municipalidade de obter uma **economia anual de mais de R\$ 70.000.000,00** (setenta milhões de reais) (fl. 20, e-STJ).

6. No STJ, o eminente Ministro Presidente deferiu a Suspensão de Segurança por entender que a manutenção das decisões impugnadas afronta o interesse público e enseja grave lesão à ordem e à economia públicas.

7. O eminente Relator, Ministro Jorge Mussi, apresentou Voto para negar provimento ao Agravo Interno, sob os fundamentos: i) existe risco de colapso do sistema de iluminação pública, com a suspensão parcial do cumprimento do objeto do contrato; ii) a concessionária do serviço público de iluminação pública em questão possui legitimidade ativa para ingressar com pedido de Suspensão de Segurança, por estar no exercício de função delegada do Poder Público; e iii) o Ministro Gurgel de Faria proferiu, inicialmente, decisões monocráticas nos AREsp 1.678.691/SP e AREsp 1.737.001/SP, em que figuram as mesmas partes do presente incidente, dando parcial provimento aos Recursos Especiais para reconhecer que houve decisão *ultra petita* pelo Tribunal de origem. Embora as decisões tenham sido tornadas sem efeito, o entendimento do Ministro Relator contribui para um juízo mínimo de delibação quanto à plausibilidade jurídica do pedido em análise.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CABIMENTO DA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA

8. O pedido de Suspensão de Segurança visa à preservação do interesse público e supõe grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas, sendo, em princípio, seu respectivo cabimento alheio ao mérito da causa.

9. Tal pedido é vocacionado a tutelar tão somente os citados bens protegidos pela lei de regência (Leis 8.437/1992 e 12.016/2009), não podendo ser manejado como se fosse **sucedâneo recursal**, para que se examine o acerto ou desacerto da decisão cujos efeitos pretende-se sobrestar. Nesse sentido: AgInt na SS 3.331/CE, Rel. Ministro Humberto Martins, Corte Especial, DJe de 17.12.2021; e AgInt na SS 3.314/MA, Rel. Ministro Humberto Martins, Corte Especial, DJe de 13.9.2021.

10. Assim, impossível emitir juízo, nestes autos de Suspensão de Segurança, sobre o mérito das questões eminentemente jurídicas, as quais estão sendo tratadas no julgamento dos AREsp 1.671.521/SP, AREsp 1.678.691/SP e AREsp 1.737.001/SP (convertidos nos REsp 1.671.521/SP, REsp 1.678.691/SP e REsp 1.737.001/SP), os quais tramitam no STJ e estão sob relatoria do eminente Ministro Paulo Sérgio Domingues.

PRESENÇA DE INTERESSE DE AGIR: SUSPENSÃO DE SEGURANÇA PRODUZ EFEITOS ATÉ O TRÂNSITO EM JULGADO DA AÇÃO PRINCIPAL

11. A Primeira Turma do STJ julgou os REsp 1.671.521/SP, REsp 1.678.691/SP e REsp 1.737.001/SP, com acórdãos publicados em **23.5.2023**, e deu “parcial provimento, anulando parcialmente o acórdão recorrido, exclusivamente no que toca ao excesso decisório relativo à anulação integral do processo licitatório 'Concorrência Internacional 01/SES/2.015' e à imposição ao município recorrente de obrigação de fazer consistente na realização de nova licitação para a concessão do serviço público de iluminação”.

12. A despeito de ter ocorrido o julgamento de mérito do Recurso principal (REsp 1.671.521/SP, REsp 1.678.691/SP e REsp 1.737.001/SP), deve o presente feito ter prosseguimento, uma vez que o STJ entende que “a suspensão de segurança deferida por presidente de tribunal vigora até o trânsito em julgado da decisão de mérito da ação principal.” (AgInt na SS 2.888/DF, Rel. Ministro João Otávio de Noronha, Corte Especial, DJe de 13.12.2018.). Nesse sentido é o teor do art. 4º, § 9º, da Lei 8.437/1992. Cito precedentes: AgRg na Rcl 34.882/DF, Rel. Ministro João Otávio de Noronha, Corte Especial, DJe de 1º.4.2019; AgInt no REsp 1.673.891/BA, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe de 17.11.2020; e EDcl nos EDcl no AgRg na SS 2.753/BA; Rel. Ministro Francisco Falcão, Corte Especial, DJe de 14.4.2016.

13. No caso em questão, observa-se que não houve o trânsito em julgado nos autos dos REsp 1.671.521/SP, REsp 1.678.691/SP e REsp 1.737.001/SP, uma vez que estão pendentes de julgamento Embargos de Declaração já interpostos.

14. Constatado o interesse de agir, deve prosseguir o julgamento do presente Agravo Interno na Suspensão de Segurança.

LEGITIMIDADE DA CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO

15. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça “autoriza que as concessionárias de serviço público formulem pedido de suspensão quando demonstrado o **interesse público** envolvido decorrente da **prestação do serviço delegado**.” (AgInt na SLS 2.725/PR, Rel. Ministro Humberto Martins, Corte Especial, DJe de 20.10.2020, grifei.). No mesmo sentido: “Concessionária



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

de serviço público em defesa de interesse da coletividade tem legitimidade para formular pedido de suspensão.” (AgInt na SLS 2.487/SC, Rel. Ministro João Otávio de Noronha, Corte Especial, DJe de 27.8.2020.).

16. No caso dos autos, a requerente é concessionária de serviço público, pois assinou o contrato 003/SMSO/2018, decorrente da Concorrência Internacional 01/SES/2015, no qual figuram como contratante o Município de São Paulo e como contratada a requerente: Iluminação Paulistana SPE S.A.

17. Verifica-se que a Suspensão de Segurança busca preservar o interesse público primário, qual seja: a continuidade da prestação de serviço público essencial, que é a iluminação pública. Isso porque uma das obrigações da concessionária é a reposição e a reparação de equipamentos de iluminação pública em caso de acidentes e de furto de cabos de energia elétrica. **Está em discussão a continuidade do serviço de iluminação pública do Município de São Paulo, e não a regularidade jurídica da contratação da requerente.** Portanto, não se busca resguardar interesse privado no presente incidente. Conclui-se, dessa forma, que a requerente possui legitimidade ativa para figurar no polo ativo da presente Suspensão de Segurança.

RISCO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS

18. O Tribunal de origem invalidou “o contrato administrativo decorrente, com modulação dos efeitos reflexivos **para que seja mantida a execução desse contrato apenas quanto aos serviços de manutenção da iluminação pública** – com objeto reduzido, pois, àquele que a municipalidade, administrativamente, já reduziu para evitar quebra de continuidade no serviço essencial –, até o novo procedimento licitatório (ao menos para os tais serviços essenciais), fixando o prazo de 2 (dois) meses, para o seu início.” (fl. 105, e-STJ, grifei.).

19. Embora exista previsão de regime de transição até que nova empresa seja contratada em novo certame, verifica-se risco à ordem e à economia públicas. O cumprimento apenas parcial do contrato pode ocasionar interrupção de prestação de parte dos serviços essenciais de iluminação pública, bem como pode causar absorção, ao menos em parte, do objeto do contrato pela Administração Municipal.

20. Como decidido pela Corte de origem e haja vista a grande dimensão e complexidade do contrato em questão, vislumbra-se que poderá existir tumulto na execução parcial do contrato, em razão da falta de delimitação objetiva de quais serviços se enquadram, dentro dos termos do contrato celebrado, como necessários para a “manutenção da iluminação pública”.

21. Ademais, o Município de São Paulo, na condição de poder concedente (fls. 1.634-1.638, e-STJ), informa que a execução do contrato está sendo acompanhada por um Comitê Técnico e com verificador independente, de acordo com previsão nos editais e contratos de concessão. Afirma que houve grande avanço na execução do objeto do contrato — com a substituição de 590 mil lâmpadas do tipo LED, de um total de 616 mil — e confirma que a concessionária já efetuou gastos de R\$ 2,2 bilhões (dois bilhões e duzentos milhões de reais).

22. Diante dos elementos que constam nos autos, entendo ter sido demonstrado que o acórdão de origem ocasiona risco à ordem e à economia públicas. Nas palavras do eminente Relator, Ministro Jorge Mussi, “não obstante a modulação dos efeitos do acórdão do Tribunal bandeirante, a anulação do contrato, na forma em que determinada, caracteriza evidente risco para continuidade do serviço de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

iluminação pública, com prejuízos à população local”.

CONCLUSÃO

23. Com essas considerações, **acompanho** o eminente Ministro Relator Jorge Mussi, **para negar provimento ao Agravo Interno**.

VOTO-VISTA

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN: Trata-se de Agravo Interno interposto por Consórcio Walks da decisão monocrática às fls. 669-676, e-STJ, proferida pelo Ministro Presidente do STJ, que deferiu a Suspensão de Segurança por entender que a manutenção das decisões impugnadas afronta o interesse público e enseja grave lesão à ordem e à economia públicas, na medida em que inibiam a execução de contrato, celebrado entre a agravada e o Município de São Paulo, para a prestação do serviço público essencial de iluminação pública.

Na origem, foram impetrados dois Mandados de Segurança pelo Consórcio Walks contra atos da Comissão Especial de Licitação da Concorrência Internacional n. 1/SES/2015, cujo objeto "é a concessão administrativa, conforme definição do art. 2º, § 2º, da Lei Federal nº 11.079/04, para a modernização, a otimização, a expansão, a operação, a manutenção e o controle remoto e em tempo real da infraestrutura da REDE MUNICIPAL DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA do Município de São Paulo" (fl. 132, e-STJ, negritei).

O valor total do contrato é de R\$ 6.936.840.000,00 (seis bilhões, novecentos e trinta e seis milhões, oitocentos e quarenta mil reais), somando-se investimentos, custos e despesas relativos à execução do Contrato nº 003/SMSO/2018.

No primeiro Mandado de Segurança, o de n. 1000100-46.2018.8.26.0635, o Juízo de primeiro grau julgou extinto o feito sem resolução do mérito, por perda de objeto (falta de interesse de agir).

No segundo Mandado de Segurança, n. 1030750-13.2017.8.26.0053, o Juízo de primeiro grau revogou a liminar e julgou extinto o feito sem resolução de mérito, considerando, na oportunidade, que o ato coator poderia ser impugnado por meio de Recurso Administrativo com efeito suspensivo.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Contra essas decisões, o Consórcio Walks interpôs Apelações, que foram reunidas por conexão e julgadas pela 1ª Câmara de Direito Público do TJSP, o qual concedeu a ordem, no sentido de anular a licitação e manter em funcionamento apenas o serviço de manutenção da iluminação pública, até o encerramento de nova concorrência. A Corte de origem fundamentou que houve a presença de ilegalidades que teriam contaminado todo o procedimento licitatório.

Houve interposição de Embargos de Declaração, os quais foram rejeitados.

Ainda na origem, o Município de São Paulo interpôs o Agravo de Instrumento 2074935-50.2018.8.26.0000 da decisão do Juízo da 13ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo que, na Ação Popular ajuizada por Paulo de Abreu Leme Filho e outros, deferira tutela provisória para suspender o contrato de concessão decorrente do referido certame e vedar o pagamento pela Administração Pública às vencedoras.

O Tribunal de origem revogou a tutela provisória concedida, determinando que a relação jurídica entre as partes ficasse "regrada exclusivamente pelo quanto decidido, em conjunto, na Ap n. 1030750-13.2017.8.26.0053 e 1000100-46.2018.8.26.0635, j. 11.12.2018" (fl. 113).

Sobreveio o presente pedido de Suspensão de Segurança, em que Iluminação Paulistana SPE S.A. pretende ver suspensos: a) o acórdão proferido pela 1ª Câmara de Direito Público do TJSP no julgamento, por conexão, das Apelações nos Mandados de Segurança 1030750-13.2017.8.26.0053 e 1000100-46.2018.8.26.0635; e b) a decisão proferida no Agravo de Instrumento 2074935-50.2018.8.26.0000.

Alega que o próprio Consórcio Walks reconhece, em seus Aclaratórios, que o acórdão de origem proferiu decisão *ultra petita*, pois não houve pedido para a anulação do certame.

Aduz que a manutenção das decisões impugnadas afeta o interesse público e enseja grave lesão à ordem e à economia, já que a impossibilidade de execução do objeto contratado de forma regular impede a municipalidade de obter uma economia anual de mais de R\$ 70.000.000,00 (setenta milhões de reais) (fl. 20, e-STJ).

Ressalta que "o *decisum* a ser suspenso ofende a ordem administrativa, na



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

medida em que – sem o trânsito em julgado de uma decisão que anulou processo licitatório anterior – determina a realização de nova licitação, causando verdadeira confusão administrativa e a economias públicas, ante à grande penalidade imposta à municipalidade em caso de rompimento contratual" (fl. 21).

Nas razões de Agravo Interno (fls. 678-794, e-STJ), o recorrente — Consórcio Walks — afirma, em resumo: a) a agravada não é a legítima vencedora do certame, de modo que o mencionado contrato é nulo; b) o acórdão de origem que anulou o certame prestigia o interesse público; c) não se sagrou vencedora do certame, embora tenha apresentado a melhor proposta, com economia mensal de R\$ 7 milhões (sete milhões de reais); d) não se demonstrou a grave lesão à ordem pública, especialmente porque o acórdão impugnado determinara a continuidade do serviço de manutenção da iluminação pública na municipalidade, a ser prestado pela agravada, até a finalização de novo procedimento licitatório; e) a agravada é parte ilegítima para figurar no polo ativo da Suspensão de Segurança, pois estaria defendendo interesse particular, e não público; f) a agravada utiliza o pleito suspensivo como sucedâneo recursal; g) a execução integral do citado contrato é muito mais gravosa ao interesse público e à economia pública do que a manutenção parcial e por curto prazo do contrato, tal como determinado no acórdão impugnado.

Contrarrazões às fls. 800-810, e-STJ.

O eminente Relator, Ministro Jorge Mussi, apresentou Voto para negar provimento ao Agravo Interno e manter o deferimento da Suspensão de Segurança, sob os fundamentos: i) “a manutenção das decisões impugnadas, prolatadas pelo Tribunal de Justiça *a quo*, é fator apto a ensejar grave lesão à ordem e à segurança públicas, em virtude do **risco de colapso do sistema de iluminação pública, com a suspensão parcial do cumprimento do objeto do contrato**”; ii) a concessionária do serviço público de iluminação pública em questão possui legitimidade ativa para ingressar com pedido de Suspensão de Segurança por estar no exercício de função delegada do Poder Público, de modo que atua na defesa de interesse público; e iii) O Ministro Gurgel de Faria proferiu, inicialmente, decisão monocrática nos AREsp 1.678.691/SP e AREsp 1.737.001/SP, dando parcial provimento aos Recursos Especiais para reconhecer que houve decisão *ultra petita* pelo Tribunal de origem. Embora a



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

decisão tenha sido tornada sem efeito em Agravo Interno para submeter o julgamento do Recurso perante o Colegiado, o entendimento do Ministro Relator contribui para um juízo mínimo de delibação quanto à plausibilidade jurídica do pedido em análise.

Pedi Vista para melhor análise da legitimidade da concessionária requerente, bem como por haver informação nos autos de que o acórdão de origem assegurou um regime de transição diante da anulação do contrato, que, em tese, poderia evitar a descontinuidade da prestação do serviço público.

Memoriais às fls. 1.687-1.691, e-STJ, apresentadas pelo Município de São Paulo, e petição às fls. 1.692-1.778, e-STJ, do Consórcio Walks.

É o **relatório**.

Decido.

Os autos foram recebidos neste Gabinete em 17 de abril de 2023.

O pedido de Suspensão de Segurança visa à preservação do interesse público e supõe a existência de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas, sendo, em princípio, seu respectivo cabimento alheio ao mérito da causa.

É uma prerrogativa da pessoa jurídica de direito público, do Ministério Público ou de concessionária de serviço público em defesa de interesse da coletividade e decorre da supremacia do interesse público sobre o particular, cujo titular é a coletividade, cabendo ao postulante efetiva demonstração da alegada ofensa grave a um daqueles valores.

Tal pedido é vocacionado a tutelar tão somente os citados bens protegidos pela lei de regência (Leis 8.437/1992 e 12.016/2009), não podendo ser manejado como se fosse **sucedâneo recursal**, para que se examine o acerto ou o desacerto da decisão cujos efeitos pretende-se sobrestar. Nesse sentido:

AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA.
PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. INABILITAÇÃO DE EMPRESA.
SUSPENSÃO DO ATO. PREJUÍZO NÃO DEMONSTRADO. SUCEDÂNEO
RECURSAL. NÃO CABIMENTO.

1. A suspensão de liminar é medida excepcional de contracautela, cuja finalidade é evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas (art. 4º da Lei n. 8.347/1992).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

2. A excepcionalidade prevista na norma de regência não foi devidamente comprovada pelo requerente, porquanto o requerente não demonstrou, de forma cabal e inequívoca, como a decisão liminar que suspendera a inabilitação da impetrante no certame até a análise das informações a serem prestadas pela autoridade tida como coatora ofende a ordem pública.

3. A decisão cujos efeitos se pretende suspender demonstrou fundamentadamente a presença do requisito do fumus boni iuris para a concessão da liminar pleiteada na origem.

4. **Verificar a legalidade das condições estabelecidas no instrumento convocatório transformaria o instituto da suspensão de liminar e de sentença em sucedâneo recursal** e demandaria a indevida apreciação do **mérito da controvérsia principal**, que é matéria alheia à via suspensiva. Agravo interno improvido.

(AgInt na SS n. 3.331/CE, Rel. Min. Humberto Martins, Corte Especial, DJe de 17/12/2021, grifei)

AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. ELEIÇÃO DA MESA DIRETORA DA CÂMARA MUNICIPAL. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO INEQUÍVOCA DE VIOLAÇÃO DOS BENS JURÍDICOS TUTELADOS PELA LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA. 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 lesão ao interesse público.

2. Não apontou a parte requerente situações específicas ou dados concretos que efetivamente pudessem demonstrar que o comando judicial atual possa causar lesão de consequências significativas e desastrosas à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas.

3. Não houve desincumbência do ônus de apresentar provas inequívocas pré-constituídas a respeito da alegação de que houve descumprimento de regras concernentes ao trâmite da primeira eleição da Mesa Diretora.

4. A suspensão de segurança não pode funcionar como sucedâneo recursal diante de um debate jurídico que está ocorrendo na origem se não estiver comprovado, de forma indubitável, que a ordem, saúde, segurança ou a economia públicas estão sendo frontalmente infringidas.

5. O incidente da suspensão de segurança, por não ter natureza jurídica de recurso, **é inadequado para a apreciação do mérito da controvérsia**.

6. As **questões eminentemente jurídicas** que estão sendo debatidas na instância originária são insuscetíveis de exame na via suspensiva.

7. Agravo interno improvido.

(AgInt na SS n. 3.314/MA, Rel. Min. Humberto Martins, Corte Especial, DJe de 13/9/2021, grifei)

Assim, não é possível emitir juízo, nestes autos de Suspensão de Segurança,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

sobre o mérito das questões eminentemente jurídicas, as quais foram devidamente tratadas no julgamento dos AREsp 1.671.521/SP, AREsp 1.678.691/SP e AREsp 1.737.001/SP (convertidos em REsp 1.671.521/SP, REsp 1.678.691/SP e REsp 1.737.001/SP), os quais tramitam no STJ e estão sob relatoria do eminente Ministro Paulo Sérgio Domingues.

1. Presença de interesse de agir: Suspensão de Segurança produz efeitos até o trânsito em julgado da ação principal

A Primeira Turma do STJ julgou os REsp 1.671.521/SP, REsp 1.678.691/SP e REsp 1.737.001/SP, com acórdãos publicados em **23.5.2023**, no sentido de dar “parcial provimento, anulando parcialmente o acórdão recorrido, exclusivamente no que toca ao excesso decisório relativo à anulação integral do processo licitatório 'Concorrência Internacional 01/SES/2.015' e à imposição ao município recorrente de obrigação de fazer consistente na realização de nova licitação para a concessão do serviço público de iluminação”.

A despeito de ter ocorrido o julgamento de mérito no processo principal (REsp 1.671.521/SP, REsp 1.678.691/SP e REsp 1.737.001/SP), deve o presente feito ter prosseguimento, uma vez que esta Corte Superior entende que “a suspensão de segurança deferida por presidente de tribunal vigora até o trânsito em julgado da decisão de mérito da ação principal.” (AgInt na SS 2.888/DF, Rel. Ministro João Otávio de Noronha, Corte Especial, DJe de 13.12.2018.). Nesse sentido é o teor do art. 4º, § 9º, da Lei 8.437/1992.

Cito precedentes:

AGRAVO INTERNO. RECLAMAÇÃO JULGADA PROCEDENTE. DESCUMPRIMENTO DE DECISÃO PROFERIDA EM SUSPENSÃO DE SEGURANÇA COM EFEITOS ATÉ O TRÂNSITO EM JULGADO DA DECISÃO DE MÉRITO NA AÇÃO PRINCIPAL. NÃO OCORRÊNCIA DO TRÂNSITO EM JULGADO. MARCO TEMPORAL NA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. NÃO DELIMITAÇÃO. INCIDÊNCIA DO ART. 4º, § 9º, DA LEI N. 8.437/1992. FUNDAMENTOS NÃO INFIRMADOS. DECISÃO MANTIDA.

(...)

2. A decisão proferida em suspensão de segurança, quando não delimita marco temporal, tem efeitos até o trânsito em julgado da decisão de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

mérito na ação principal.

3. Mantém-se o julgado cujos fundamentos não foram infirmados pela parte recorrente.

4. Agravo interno desprovido.

(AgRg na Rcl n. 34.882/DF, Rel. Min. João Otávio de Noronha, Corte Especial, DJe de 1/4/2019.)

PROCESSO CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. PEDIDO DE SUSPENSÃO DE LIMINAR E AGRAVO DE INSTRUMENTO. INEXISTÊNCIA DE RELAÇÃO DE PREJUDICIALIDADE. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO DA COMPETÊNCIA FUNCIONAL HIERÁRQUICA. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.

(...)

3. No tocante à eficácia da decisão que defere o pedido de suspensão de liminar, o art. 4º, § 9º, da Lei n. 8.437/1992 assegura que "a suspensão deferida pelo Presidente do Tribunal vigorará até o trânsito em julgado da decisão de mérito na ação principal." O argumento de que o Presidente do Tribunal poderia definir outro marco temporal para a eficácia de sua decisão não implica reconhecer que haverá a perda automática da eficácia da decisão proferida no âmbito do pedido de suspensão de liminar com o julgamento do agravo de instrumento contra a decisão de Primeiro Grau. Precedentes: AgRg na Rcl 34.882/DF, Rel. Min. João Otávio de Noronha, Corte Especial, DJe 1º/4/2019; AgInt na Rcl 28.192/DF, Rel. Min. João Otávio de Noronha, Corte Especial, DJe 24/5/2019.

4. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgInt no REsp n. 1.673.891/BA, Rel. Min. Og Fernandes, Segunda Turma, DJe de 17/11/2020.)

MAJORAÇÃO DE GRATIFICAÇÃO ESPECIAL. PROCURADORES ESTADUAIS APOSENTADOS. DECISÃO DETERMINANDO O BENEFÍCIO. PEDIDO SUSPENSIVO DEFERIDO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO. INOCORRÊNCIA. NOVOS EMBARGOS DECLARATÓRIOS. APRESENTAÇÃO DE ARGUMENTAÇÃO NOVA. INOVAÇÃO NÃO PERMITIDA.

I - O pedido para que fosse analisada a petição que informa o não conhecimento dos recursos especial e extraordinário interpostos contra o acórdão proferido no feito originário não integrou os embargos antecedentes, caracterizando inovação processual, não permitida nesta fase do processo.

II - *In obter dictum*, de acordo com os preceitos do art. 271 do Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça, a decisão proferida em suspensão de segurança vigora até o trânsito em julgado da ação movida contra o estado, não sendo essa a situação apresentada.

Embargos de declaração não conhecidos.

(EDcl nos EDcl no AgRg na SS 2753/BA, Rel. Min. Francisco Falcão, Corte Especial, DJe 14/4/2016.)



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Com efeito, “o que se verifica é que a legislação atual optou por conferir ultratividade ao provimento do presidente do tribunal que suspende os efeitos de provimento de urgência.” (CUNHA, Leonardo. A Fazenda Pública em Juízo. 14ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 626.).

No caso em questão, observa-se que não houve o trânsito em julgado nos autos dos REsp 1.671.521/SP, REsp 1.678.691/SP e REsp 1.737.001/SP, uma vez que estão pendente de julgamento Embargos de Declaração já interpostos.

Dessa forma, constatado o interesse de agir, deve prosseguir o julgamento do presente Agravo Interno na Suspensão de Segurança.

2. Legitimidade da concessionária de serviço público

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça “autoriza que as concessionárias de serviço público formulem pedido de suspensão quando demonstrado o **interesse público** envolvido decorrente da **prestação do serviço delegado.**” (AgInt na SLS 2.725/PR, Rel. Ministro Humberto Martins, Corte Especial, DJe de 20.10.2020, grifei).

No mesmo sentido: “Concessionária de serviço público em defesa de interesse da coletividade tem legitimidade para formular pedido de suspensão.” (AgInt na SLS 2.487/SC, Rel. Min. João Otávio de Noronha, Corte Especial, DJe de 27.8.2020). Confira-se, ainda: AgInt na SS 3.140/TO, Rel. Ministro João Otávio de Noronha, Corte Especial, DJe de 22.2.2021.

No caso dos autos, a requerente é concessionária de serviço público, pois assinou o Contrato n. 003/SMSO/2018, decorrente da Concorrência Internacional n. 01/SES/2015, no qual figuram como contratante o Município de São Paulo e como contratada a requerente: Iluminação Paulistana SPE S.A.

Verifica-se, também, que a Suspensão de Segurança busca preservar o interesse público primário, qual seja: a continuidade da prestação de serviço público essencial, que é a iluminação pública. Isso porque uma das obrigações da concessionária é a reposição e a reparação de equipamentos de iluminação pública em caso de acidentes, de furto de cabos



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

de energia elétrica. Está em discussão a continuidade do serviço de iluminação pública do Município de São Paulo e não a regularidade jurídica da contratação da requerente. Portanto, não se busca resguardar interesse privado no presente incidente.

Conclui-se, dessa forma, que a requerente possui legitimidade ativa para figurar no polo ativo da presente Suspensão de Segurança.

3. Risco à ordem e à economia pública

O Tribunal de origem invalidou “o contrato administrativo decorrente, com modulação dos efeitos reflexivos **para que seja mantida a execução desse contrato apenas quanto aos serviços de manutenção da iluminação pública** – com objeto reduzido, pois, àquele que a municipalidade, administrativamente, já reduziu para evitar quebra de continuidade no serviço essencial –, até o novo procedimento licitatório (ao menos para os tais serviços essenciais), fixando o prazo de 2 (dois) meses, para o seu início.” (fl. 105, e-STJ, grifei).

Embora exista previsão de regime de transição até que nova empresa seja contratada em novo certame, verifica-se que há, ainda assim, risco à ordem e à economia públicas, pois o cumprimento apenas parcial do contrato pode ocasionar a interrupção de prestação de parte dos serviços essenciais de iluminação pública, bem como pode causar a absorção, ao menos em parte, do objeto do contrato pela Administração Municipal.

Nos termos como decidido pela Corte de origem e haja vista a grande dimensão e complexidade do contrato em questão, vislumbra-se que poderá existir tumulto na execução parcial do contrato, em virtude da falta de delimitação objetiva de quais serviços se enquadram, dentro dos termos do contrato celebrado, como necessários para a “manutenção da iluminação pública”.

Ademais, o Município de São Paulo, na condição de poder concedente (fls. 1.634-1.638, e-STJ), informa que a execução do contrato está sendo acompanhada por um Comitê Técnico e com verificador independente, de acordo com previsão nos editais e



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

contratos de concessão. Afirma que houve grande avanço na execução do objeto do contrato — com a substituição de 590 mil lâmpadas do tipo LED, de um total de 616 mil — e confirma que a concessionária já efetuou gastos de R\$ 2,2 bilhões (dois bilhões e duzentos milhões de reais).

Diante dos elementos que constam nos autos, entendo que foi demonstrado que o acórdão de origem ocasiona risco à ordem e à economia públicas. Nas palavras do eminente Relator, Ministro Jorge Mussi, “não obstante a modulação dos efeitos do acórdão do Tribunal bandeirante, a anulação do contrato, na forma em que determinada, caracteriza evidente risco para continuidade do serviço de iluminação pública, com prejuízos à população local”.

5. Conclusão

Com essas considerações, **acompanho o eminente Ministro Relator Jorge Mussi, para negar provimento ao Agravo Interno.**

É como **voto.**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO CORTE ESPECIAL

Número Registro: 2019/0103600-4 **PROCESSO ELETRÔNICO** **SS** **AgInt na 3.078 / SP**

Números Origem: 10001004620188260635 10152731320188260053 10307501320178260053
20180000977450 20190000247272 20749355020188260000

PAUTA: 07/06/2023

JULGADO: 07/06/2023

Relatora

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

Relator do AgInt

Exmo. Sr. Ministro JORGE MUSSI

Relator para Acórdão

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Ministro Impedido

Exmo. Sr. Ministro : **HUMBERTO MARTINS**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro OG FERNANDES

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. CARLOS FREDERICO SANTOS

Secretária

Bela. VÂNIA MARIA SOARES ROCHA

AUTUAÇÃO

REQUERENTE	:	ILUMINACAO PAULISTANA SPE S/A
ADVOGADOS	:	RICARDO HASSON SAYEG - SP108332 BEATRIZ QUINTANA NOVAES - SP192051 EDUARDO FILIPE ALVES MARTINS - DF026180 ANDRE LUIZ GERHEIM - DF030519 CAROLINE MOURA MAFFRA - SP293935 DANIELA BONATO BARBOSA ZAMBELLI - SP240720 JOSE EDUARDO MARTINS CARDOZO - SP067219 FÁBIO MANOEL FRAGOSO BITTENCOURT ARAUJO - DF053822
REQUERIDO	:	TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTERES.	:	MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
INTERES.	:	CONSORCIO WALKS
ADVOGADOS	:	MAURO PEDROSO GONÇALVES - DF021278 ANTÔNIO FERNANDO BARROS E SILVA DE SOUZA - PR004931 MARIA RITA DUTRA BAHIA - SP345290 ENGELS AUGUSTO MUNIZ - DF036534 LUIS INACIO LUCENA ADAMS - DF029512 BRUNO FRANCISCO CABRAL AURELIO - SP247054



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

JOÃO MARÇAL RODRIGUES MARTINS DA SILVA - SP420079

JORGE ANTONIO MAURIQUE - RS018676

MICHEL MIGUEL ELIAS TEMER LULIA - SP016534

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Licitações -
Adjudicação

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE	:	CONSORCIO WALKS
ADVOGADOS	:	MAURO PEDROSO GONÇALVES - DF021278
		ANTÔNIO FERNANDO BARROS E SILVA DE SOUZA - PR004931
		MARIA RITA DUTRA BAHIA - SP345290
		JULES MICHELET PEREIRA QUEIROZ E SILVA - DF047467
		LUIS INACIO LUCENA ADAMS - DF029512
		BRUNO FRANCISCO CABRAL AURELIO - SP247054
		JOÃO MARÇAL RODRIGUES MARTINS DA SILVA - SP420079
		CAIO VIANA DE BARROS THOMÉ - SP439342
		MICHEL MIGUEL ELIAS TEMER LULIA - SP016534
AGRAVADO	:	ILUMINACAO PAULISTANA SPE S/A
ADVOGADOS	:	RICARDO HASSON SAYEG - SP108332
		BEATRIZ QUINTANA NOVAES - SP192051
		EDUARDO FILIPE ALVES MARTINS - DF026180
		ANDRE LUIZ GERHEIM - DF030519
		CAROLINE MOURA MAFFRA - SP293935
		LAÍS CAMILA ALVES MARTINS - DF036185
		DANIELA BONATO BARBOSA ZAMBELLI - SP240720
		CARLOS ALEXANDRE PARANHOS DE MACEDO - DF037944
		FÁBIO MANOEL FRAGOSO BITTENCOURT ARAUJO - DF053822
REQUERIDO	:	TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTERES.	:	MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

CERTIDÃO

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

Prosseguindo no julgamento, após o voto-vista do Sr. Ministro Herman Benjamin, a Corte Especial, por unanimidade, negou provimento ao agravo, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Lavrará o acórdão o Sr. Ministro Herman Benjamin (art. 52, IV, b, RISTJ).

Os Srs. Ministros Herman Benjamin (voto-vista), Luis Felipe Salomão, Mauro Campbell Marques, Raul Araújo, Maria Isabel Gallotti, Francisco Falcão, Nancy Andriighi e João Otávio de Noronha votaram com o Sr. Ministro Relator.

Não participaram do julgamento os Srs. Ministros Paulo de Tarso Sanseverino, Antonio Carlos Ferreira, Ricardo Villas Bôas Cueva, Felix Fischer e Maria Thereza de Assis Moura.

Impedido o Sr. Ministro Humberto Martins.

Ausentes, justificadamente, a Sra. Ministra Laurita Vaz e o Sr. Ministro Benedito Gonçalves.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Og Fernandes.