



Superior Tribunal de Justiça

Ofício n. 000035/2024-CPDP

Brasília, 12 de janeiro de 2024.

À Sua Excelência o(a) Senhor(a)
Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
(malote digital).

SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA n. 3387/RJ (2024/0000893-1)
RELATORA : MINISTRA PRESIDENTE DO STJ
PROC. : 01048032920238190000, 9263188420238190001,
ORIGEM : 1048032920238190000, 09263188420238190001
REQUERENTE : MUNICIPIO DE RIO DE JANEIRO
REQUERIDO : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
INTERES. : DUCHAMP ADMINISTRADORA DE CENTROS COMERCIAIS S.A.
INTERES. : ACCIOLY EMPREENDIMENTOS & ENTRETENIMENTO LTDA

Senhor(a) Presidente,

Comunico a Vossa Excelência, para as providências pertinentes, que o(a) Excelentíssimo(a) Senhor(a) Ministro(a) Relator(a) proferiu decisão no processo em epígrafe, cuja cópia segue anexa.

A íntegra do processo poderá ser acessada no site do Tribunal (<https://cpe.web.stj.jus.br/#/chave>) mediante o uso da chave de acesso constante no rodapé deste documento.

Respeitosamente,

Samara Daphne Bertin
Coordenadora de Processamento de Feitos de Direito Público

www.stj.jus.br

vvcouto



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 3387 - RJ (2024/0000893-1)

RELATORA : MINISTRA PRESIDENTE DO STJ
REQUERENTE : MUNICIPIO DE RIO DE JANEIRO
PROCURADORES : RICARDO LOPES LIMONGI - RJ108938
ANTONIO YURI FRAGA SIAS - RJ207651
REQUERIDO : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
INTERES. : DUCHAMP ADMINISTRADORA DE CENTROS COMERCIAIS S.A.
ADVOGADOS : HENRIQUE BASTOS ROCHA E OUTRO(S) - RJ095577
FREDERICO JOSE FERREIRA - RJ107016
PAULO CESAR SALOMÃO FILHO E OUTRO(S) - RJ129234
INTERES. : ACCIOLY EMPREENDIMENTOS & ENTRETENIMENTO LTDA

EMENTA

SUSPENSÃO DE LIMINAR E SENTENÇA. LICITAÇÃO PARA CONCESSÃO DE ÁREA PÚBLICA PELO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO – JARDIM DE ALAH. PREVISÃO CONTRATUAL DE INTERVENÇÕES VOLTADAS A INCREMENTAR A SEGURANÇA, RECUPERAR EQUIPAMENTOS PÚBLICOS, CONSTRUIR CRECHE ENTRE OUTROS. JUDICIALIZAÇÃO DO RESULTADO FINAL PELA SEGUNDA CLASSIFICADA. DECISÃO QUE DETERMINA A PARALISAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS DE INÍCIO DE EXECUÇÃO DO CONTRATO. DEFESA DE INTERESSE PÚBLICO PRIMÁRIO. RISCO DE LESÃO GRAVE À SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICA. PEDIDO DEFERIDO.

DECISÃO

Cuida-se de suspensão de liminar e sentença trazida pelo Município do Rio de Janeiro em busca de suspender os efeitos de decisão proferida pelo Desembargador Carlos Eduardo Moreira da Silva nos autos do Agravo de Instrumento n. 0104803-29.2023.8.19.0000, que, ao conferir efeito suspensivo, paralisou a formalização (início de execução) de contrato de concessão de área pública.

Narra o autor que, ao longo de 2023, levou a curso a Concorrência CO SMCG n. 01/2023, cujo objeto era a “outorga da concessão de uso e gestão, com encargos de revitalização, operação e manutenção da área municipal conhecida como Jardim de Alah”. Ao serem divulgados os resultados, a sociedade Duchamp Administradora de Centros Comerciais S. A. ficou em segundo lugar, tendo sido declarada vencedora Rio Mais Verde Empreendimentos S. A.. Não conformada, Duchamp questionou judicialmente os procedimentos por divisar ofensa à legislação vigente, especialmente no fato de terem sido abertas as propostas econômicas antes das técnicas. Indeferido o pleito liminar em primeira instância, em sede de agravo de

instrumento, o relator conferiu efeito suspensivo ativo.

Aqui, aponta o autor risco de lesão grave à ordem pública nos efeitos da decisão de segundo grau, com potencial de gerar abalos à segurança, economia, interesse público e social, no impedimento à execução do contrato de concessão pela licitante vencedora. Na sua visão, “a tutela recursal que determinou, sem maiores fundamentos, a suspensão da execução do Contrato de Uso e Gestão com Encargos de Revitalização, Operação e Manutenção da Área Municipal conhecida como Jardim de Alah, acarreta grave lesão à ordem pública, jurídica, administrativa e econômica, além de afetar a segurança pública e as melhorias sociais a serem implantadas com o projeto de revitalização do Jardim de Alah”. Destaca que:

- (i) Paralisa projeto de revitalização urbanística de importante área da Cidade [Jardim de Alah] que se encontra excessivamente degradada, colocando em risco a melhoria dos serviços públicos almejados com a concessão;
- (ii) Prejudica a segurança da região, hoje área abandonada e ocupada por usuários de drogas, que receberá, com a execução do contrato, além de incrementos na infraestrutura, melhorias nas condições de patrulhamento e vigilância, incluindo sistema de monitoramento por câmeras;
- (iii) Afeta os projetos sociais que seriam implantados pela concessionária atendendo à comunidade local, em especial a Cruzada São Sebastião, como contemplado na proposta técnica vencedora do certame, além de paralisar a construção de uma creche comunitária na área, obrigação constante do contrato de concessão;
- (iv) Afeta à economia do entorno da região, que se beneficiará com o incremento turístico e comercial proporcionado pela revitalização da área;
- (v) Impede que o Tesouro Municipal aufera a outorga variável mensal de 2,0% sobre a receita bruta da concessionária, prevista no contrato, além da arrecadação tributária proporcionada pelo incremento econômico da região;
- (vi) Gera instabilidade jurídica e tumulto administrativo, desconsiderando os atos administrativos já praticados, pois para a execução do contrato de concessão em vigor a concessionária já efetuou o pagamento da outorga fixa (R\$ 18.482.528,70), constituiu sociedade de propósito específico, ofertou seguro garantia, ressarciu as despesas dos estudos vinculados à concessão (item 26.17 do Edital), iniciou a sua mobilização, apresentou os pedidos de licenciamentos etc.

Pondera que “a manutenção da tutela provisória causará graves danos à ordem pública e administrativa municipal já que, na prática, impede que o Poder Público promova a revitalização urbanística, ambiental e econômica da região, com fortes reflexos na segurança pública e na assistência social, visto que “o Contrato, interrompido pela teratológica decisão que se busca suspender, possui como uma de suas diretrizes ‘Melhorar a segurança dos usuários do Jardim de Alah e estimular a utilização do espaço pela sociedade’”.

Nesse sentido, destaca que “o sistema de câmeras, a ser instalado coma execução do contrato, interligado ao Centro de Operações da Prefeitura, possui o condão de não apenas de

evitar a ocorrência de crimes, mas também de ajudar a desvendar eventuais delitos existentes, bem como a capturar os criminosos contumazes da região”.

Aponta, também, “grave risco ao interesse social envolvido [...] porque a proposta vencedora, na linha do Item 6.1 do Edital, prevê a realização de diversas atividades sociais e culturais com a população hipossuficiente da região, notadamente os moradores da Cruzada de São Sebastião [...] a licitante vencedora apresentou carta de intenção dos maiores clubes de futebol do Rio de Janeiro, bem como da NBA–Basketball, para implementar atividades esportivas e recreativas com os menores da região, atendendo-se não apenas o interesse social e a saúde dessas pessoas, mas também a segurança pública [...] a Concessionária possui, pelo contrato assinado, a obrigação de construir uma creche comunitária no local”.

Sugere, ainda, perdas econômicas, já que “além da suspensão da outorga variável mensal de 2,0% sobre a receita bruta da concessionária [...] há ainda uma perda significativa para a economia do entorno, que se veria beneficiada com a revitalização de uma área notoriamente abandonada [...] (possibilitando) uma maior arrecadação de tributos, seja de IPTU, incidente sobre as lojas a serem instaladas no Jardim da Alah, seja de ISS, com a prestação de serviços no entorno [...] além do comércio local, a economia pública encontra-se contemplada com a imediata execução do Contrato”.

Em outra frente, o requerente se volta contra a decisão em si, aduzindo que em “três singelas linhas, proferidas sem a oitiva das demais partes e do Ministério Público, foram capazes de atribuir efeito suspensivo ativo ao recurso da derrotada no certame, tornar sem efeito a brilhante decisão proferida em oito laudas pela 5ª Vara de Fazenda Pública no processo originário nº 0926318-84.2023.8.19.0001, e suspender a execução de relevantíssima concessão para a Cidade do Rio de Janeiro [...] violou-se, a um só tempo, os incisos II a V do §1º do artigo 489, do Código de Processo Civil [...] decidiu-se com base em valores abstratos, e sem considerar as consequências jurídicas da decisão, em franca desarmonia com o disposto no art. 20 e 21 da LINDB [...] violou-se o direito de defesa das demais partes do processo e produziu-se decisão com manifesto perigo in reverso sem qualquer medida de contracautela”.

Quanto ao mérito da discussão travada ainda em primeiro grau, sustenta que o procedimento questionado teve a concordância do representante da Duchamp no ato de abertura das propostas, asseverando que “a licitante não se recordou de mencionar um fato importante: o representante da Autora, presente na sessão licitatória, concordou expressamente com o procedimento adotado”.

Ao final, pede:

- a) A concessão de liminar para que se suspendam os efeitos da tutela provisória deferida por decisão monocrática no dia 19/12/23 no bojo do Agravo de Instrumento nº 0104803-29.2023.8.19.0000 (3ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro), até o trânsito em julgado do processo de conhecimento, na forma do art. 4º, § 7º da Lei 8.437/92, permitindo a regular execução do Contrato de Uso e Gestão com Encargos de Revitalização, Operação e Manutenção da Área Municipal conhecida como Jardim de Alah;
- b) No mérito, seja acolhido o pedido de suspensão, confirmando-se a liminar;

c) Seja dada ciência do presente incidente à Duchamp Administradora de Centros Comerciais S. A. e aos demais interessados no feito, notadamente a Rio Mais Verde Empreendimentos S. A., concessionária vencedora da licitação, para que venham a exercer o contraditório de modo diferido à liminar requerida.

É o relatório.

Nos termos do art. 4º da Lei n. 8.437/92, “compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas”.

A propósito do mecanismo processual em foco, Marcelo Abelha Rodrigues observa que “as razões para se obter a sustação da eficácia da decisão não estão no conteúdo jurídico ou antijurídico da decisão concedida, mas na sua potencialidade de lesão ao interesse público”, pois “o requerimento de suspensão de execução de decisão judicial não deve ser caracterizado como sucedâneo recursal”, sobretudo porque “o objeto do incidente se restringe à suspensão dos efeitos da decisão por suposta iminência de grave lesão ao interesse público” (Suspensão de Segurança: suspensão da execução de decisão judicial contra o Poder Público. 5ª ed.. Indaiatuba, SP. Editora Foco. 2022.).

Bem se vê, portanto, que a excepcional providência decorrente do pedido de suspensão dos efeitos do ato judicial demanda efetiva demonstração de grave e iminente lesão aos bens jurídicos tutelados pela legislação de regência, a saber: a ordem, a saúde, a segurança e/ou a economia públicas.

Aliás, a Ministra Rosa Weber, no exercício da Presidência do Supremo Tribunal Federal, com precisão, observou que a contracautela “consubstancia meio processual autônomo à disposição, exclusiva, segundo as normas de regência, das pessoas jurídicas de direito público e do Ministério Público, para buscar a sustação – com objetivo de salvaguardar o interesse público primário –, nas causas contra o Poder Público e seus agentes, de decisões judiciais que potencialmente provoquem grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas”. Ainda segundo sua excelência, “o incidente de contracautela – vocacionado a impedir a execução imediata de uma decisão judicial proferida contra a Fazenda Pública e seus agentes nas hipóteses previstas em lei – reveste-se de absoluta excepcionalidade [...] não constitui em qualquer hipótese a suspensão de liminar sucedâneo recursal, condicionado o seu manejo à prevenção de grave lesão ao interesse público primário [...] imprescindível que, na suspensão de liminar, a causa de pedir esteja vinculada à potencialidade de violação da ordem, da saúde, da segurança ou da economia públicas” (STF, SL n. 1.588/RJ).

Decerto, pois, que a suspensão de liminar e sentença não se presta, nem pode fazer qualquer incursão sobre as razões de decidir, seu acerto ou desacerto. Contudo, o conhecimento do pedido de suspensão não prescinde de um juízo mínimo de delibação, visto que, segundo a advertência do Ministro Herman Benjamin, “não pode afastar-se totalmente do mérito da causa originária, não só porque é necessária a verificação da plausibilidade do direito, como também

para que não se torne via processual de manutenção de situações ilegítimas”.

Nesse contexto, um rápido correr d'olhos na decisão que conferiu efeito suspensivo (ativo) ao agravo de instrumento da sociedade Duchamp Administradora de Centros Comerciais S. A. causa espanto pela sua singularidade e (aparente) ausência de fundamentação. *Ipsis litteris*, assim se decidiu (fl. 622):

Após a análise percuciente do teor da argumentação trazida pela Parte Agravante, verifica-se a presença dos requisitos autorizadores da concessão do efeito suspensivo, razão pela qual defiro. Comunique-se.

Nada mais se disse. Não há nenhum outro fundamento, além da “presença dos requisitos autorizadores da concessão do efeito suspensivo”, para justificar a revisão do que entendeu o juiz de primeiro grau ao indeferir o pleito liminar da parte agravante. Pode-se afirmar que foram rápidas três linhas para suspender a contratação da licitante vencedora em procedimento de considerável monta – basta lembrar que, segundo consta da inicial, somente a título de outorga fixa, já foi depositada a quantia de R\$ 18.482.528,70.

Sem muito aprofundar, quer parecer que não se atentou para o dever de fundamentação das decisões judiciais, tal qual exige o art. 93, IX, da CF/88, cujos termos merecem aqui ser rememorados (o destaque não consta do original):

Art. 93 [...] IX. todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação;

Assim, sem fazer qualquer valoração acerca de eventual nulidade da decisão em comento, mas considerando “que a decisão que examina o pedido de suspensão não pode afastar-se totalmente do mérito da causa originária [...] porque é necessária a verificação da plausibilidade do direito”, o exame dos autos convence da potencialidade de ocorrer grave lesão à segurança e à economia públicas, bem como prejuízos a interesse público primário representado pelo bem estar social da coletividade diretamente afetada com os empreendimentos que advirão da outorga da área pública, se mantidos os efeitos da medida impugnada.

Com efeito, pelo que se afere da documentação que instrui o presente pedido, buscou-se interessado em receber área pública da cidade do Rio de Janeiro conhecida como Jardim de Alah, sob o regime de concessão de uso e gestão, com encargos de revitalização, operação e manutenção. A licitante vencedora, Rio Mais Verde Empreendimentos S. A., em sua proposta técnica (fls. 77/116), comprometeu-se não só a revitalizar o Jardim de Alah, mas também a implantar novos equipamentos para uso adequado, seguro e cômodo da população, além de assegurar sua conservação, modernização, limpeza e segurança. Há previsão de serem adequados os espaços destinados ao público em geral com novas edificações, criação de vagas de estacionamento, espaços de lazer, monitoramento por câmeras e vigilância privada.

Diante de situação semelhante, o Ministro João Otávio de Noronha, quando no exercício da Presidência do Superior Tribunal de Justiça, com acuidade, não pode "deixar de

reconhecer que a decisão atacada, ao suspender o procedimento licitatório em questão, não apenas interfere, de modo indesejável, nas ações do Executivo municipal mas também causa consideráveis danos à economia local por obstar o ingresso de valores expressivos nos cofres municipais”.

Sob essa ótica, não bastasse a quantia já depositada para pagamento da outorga fixa (mais de 18 milhões de reais), a inicial deste incidente destaca compromissos assumidos de relevante interesse público, entre outros: segurança, mediante instalação de equipamentos de monitoramento interligados com o Centro e Operações da Prefeitura Municipal; revitalização de espaços físicos deteriorados pela ação do tempo e de vândalos; construção de creche comunitária para atender à população carente que vive no entorno, particularmente, na Cruzada de São Sebastião.

A partir de todas essas evidências, é possível divisar risco, em potencial, de lesão grave à segurança e à ordem públicas, lesando interesse público primário representado na mais adequada e eficiente oferta de espaços públicos seguros e bem equipados à população local. Conforme assinala o município autor, a decisão “impede que o Poder Público promova a revitalização urbanística, ambiental e econômica da região, com fortes reflexos na segurança pública e na assistência social [...] causa grave risco à ordem pública urbana e à segurança [...] tão vilipendiadas na região das praias da zona sul do Rio de Janeiro na época do verão [...] o Contrato [...] possui como uma de suas diretrizes ‘Melhorar a segurança dos usuários do Jardim de Alah e estimular a utilização do espaço pela sociedade’ [...] O sistema de câmeras, a ser instalado com a execução do contrato, interligado ao Centro de Operações da Prefeitura, possui o condão de não apenas de evitar a ocorrência de crimes, mas também de ajudar a desvendar eventuais delitos existentes, bem como a capturar os criminosos contumazes da região [...] (impede) a realização de diversas atividades sociais e culturais com a população hipossuficiente da região, notadamente os moradores da Cruzada de São Sebastião [...] (suspende a) obrigação de construir uma creche comunitária no local”.

A propósito do tema, calham ser chamados à colação os seguintes precedentes desta Corte Superior (os destaques não constam dos originais):

SUSPENSÃO DE LIMINAR. LICITAÇÃO. SERVIÇOS DE TRANSPORTE COLETIVO URBANO DE PASSAGEIROS. PROCEDIMENTO HOMOLOGADO E EM FASE DE EXECUÇÃO CONTRATUAL. SUSPENSÃO. LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS CONFIGURADA. EXAURIMENTO DAS VIAS RECURSAIS NA ORIGEM. DESNECESSIDADE.

1. Não é necessário o exaurimento das vias recursais na origem para que se possa ter acesso à medida excepcional prevista na Lei n. 8.437/1992.
2. É eminentemente político o juízo acerca de eventual lesividade da decisão impugnada na via da suspensão de segurança, razão pela qual a concessão dessa medida, em princípio, é alheia ao mérito da causa originária.
3. A decisão judicial que, sem as devidas cautelas, suspende liminarmente procedimento licitatório já homologado e em fase de execução contratual interfere, de modo abrupto e, portanto, indesejável, na normalidade

administrativa do ente estatal, causando tumulto desnecessário no planejamento e execução das ações inerentes à gestão pública.

4. Mantém-se a decisão agravada cujos fundamentos não foram infirmados.

5. Agravo interno desprovido.

(AgInt na SLS n. 2.702/SP, relator Ministro João Otávio de Noronha, Corte Especial, julgado em 25/8/2020, DJe de 27/8/2020.)

AGRAVO REGIMENTAL. PEDIDO DE SUSPENSÃO DE LIMINAR. LICITAÇÃO. SUSPENSÃO. OFENSA À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS CONFIGURADA. PEDIDO DEFERIDO. DETERMINAÇÃO PARA QUE PROSSIGA A LICITAÇÃO. AGRAVO IMPROVIDO.

- Não é necessário o prévio esgotamento de instância para que se possa ter acesso à excepcional medida de contra-cautela prevista na Lei n. 8.437/1992. Precedentes da Corte Especial.

- A manutenção da decisão que suspendeu procedimento licitatório para gestão do sistema de água e esgoto do Município de Andirá “até a solução do mérito da ação principal proposta pela antiga exploradora do sistema a SANEPAR” ofende os bens jurídicos protegidos pela Lei n. 8.437/1992, porque enseja a inversão da ordem legal, afeta de forma grave a administração e a economia do Município requerente, além de abalar a credibilidade e a transparência da gestão.

Agravo regimental improvido.

(AgRg na SLS n. 956/PR, relator Ministro Cesar Asfor Rocha, Corte Especial, julgado em 7/10/2009, DJe de 29/10/2009.)

Pelo exposto, **defiro o pedido inicial para suspender, até o trânsito em julgado da ação originária, os efeitos da decisão** que resultou no sobrestamento dos procedimentos para formalização e execução do Contrato de Uso e Gestão com Encargos de Revitalização, Operação e Manutenção da Área Municipal conhecida como Jardim de Alah.

Intimem-se com urgência.

Publique-se.

Brasília, 12 de janeiro de 2024.

MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA
Presidente