



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 3041 - BA (2021/0407390-7)

RELATOR : **MINISTRO PRESIDENTE DO STJ**
REQUERENTE : ESTADO DA BAHIA
PROCURADOR : LUIZ VIANA QUEIROZ - BA008487
REQUERIDO : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA
INTERES. : COOPERATIVA AGROPECUARIA DE AMARGOSA RESP
LTDA
ADVOGADO : FERNANDO VAZ COSTA NETO - BA025027

DECISÃO

Cuida-se de suspensão de liminar e sentença ajuizada pelo ESTADO DA BAHIA contra decisão proferida nos autos do Agravo de Instrumento n. 8043976-71.2021.8.05.0000, pelo Tribunal de Justiça do Estado da Bahia.

Alega que, em 2 de julho de 2021, o Estado da Bahia publicou o Decreto n. 20.574, de 1º de julho de 2021, para declaração de utilidade pública, com objetivo de desapropriação, do imóvel urbano identificado como Parque de Exposições Jorge Sales, situado na Avenida Dr. Luis Sande, s/n, Centro, localizado no Município de Amargosa – BA, o que levou ao ajuizamento da Ação de Desapropriação n. 8001821-35.2021.8.05.0006.

Narra que foi concedida a tutela provisória, em recurso, para obstar a imissão na posse, afastando a eficácia plena do decreto expropriatório, o qual não padece, segundo argumenta, dos vícios apontados pela parte adversa. Sustenta que o relator do referido agravo de instrumento teria sido induzido a erro no que se refere ao tombamento do imóvel desapropriado.

Assevera que há riscos à ordem administrativa e à economia públicas, diante da grave interferência na política de expansão dos serviços educacionais no Estado da Bahia, a qual objetiva a melhoria estrutural e o suprimento de carências da rede própria de ensino na comunidade afetada. Destaca também o potencial dano à economia pública em decorrência de paralisação indefinida das obras de engenharia contratadas.

Sustenta que a parte adversa utiliza ardil ao arguir a existência de pedido voluntário de tombamento, manejado no IPHAN para opor-se à pretensão expropriatória estatal, para, segundo defende, dificultar o prosseguimento da desapropriação.

Pontua que um espaço privado de eventos, construído em 1978, estaria

longe do espectro de bens sujeitos a tombamento. Não obstante possa ter diversos registros relevantes na memória de uma comunidade, não alcança, segundo entende, o caráter de excepcionalidade exigido pela norma.

O Tribunal *a quo* assim se pronunciou sobre a questão controvertida:

Em análise perfunctória, própria deste momento processual, entendo pela existência de elementos para concessão do efeito suspensivo pleiteado. Explico.

Com efeito, analisando o decreto de utilidade pública juntado no id. 152789544 dos autos principais, sem adentrar no mérito administrativo, nota-se que o Estado indica, entre os motivos da desapropriação, a necessidade de construção de Unidade Escolar.

A desapropriação da área objeto do litígio foi lastreada na “inexistência de terreno próprio do Estado para atender à demanda”, bem como “em virtude da importância em proporcionar melhorias estruturais e condições básicas para recepcionar aos alunos e colaboradores da rede de ensino.”(sic)

[...]

Os documentos e informações apresentados pela Agravante revelam-se hábeis a demonstrar a probabilidade da tese recursal, visto que evidenciam que o bem imóvel não possui caráter improdutivo e que detém importância histórica e cultural para a região, inclusive sendo objeto de processo de tombamento junto ao IPHAN.

[...]

Em juízo de cognição perfunctória, portanto, diante do risco à continuidade das atividades de interesse público desenvolvidas no bem; do possível comprometimento de bens de valor histórico e cultural cujo processo de tombamento está em curso no Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e cuja natureza confronta com o propósito declarado na desapropriação, entendo necessária a suspensão dos efeitos da decisão que determinou a imissão de posse em favor do Estado da Bahia, até o julgamento final do mérito deste recurso.

É, no essencial, o relatório. Decido.

A suspensão dos efeitos do ato judicial é providência excepcional, cabendo ao requerente a efetiva demonstração da alegada ofensa grave aos bens jurídicos tutelados pela legislação de regência, quais sejam, ordem, saúde, segurança e/ou economia públicas. Cuida-se de uma prerrogativa da pessoa jurídica de direito público decorrente da supremacia do interesse público sobre o particular, cujo titular é a coletividade.

A *mens legis* do instituto da suspensão de segurança ou de liminar e de sentença é o estabelecimento de uma prerrogativa justificada pelo exercício da função pública, na defesa do interesse do Estado. Sendo assim, busca-se evitar que decisões precárias contrárias aos interesses primários ou secundários, ou ainda mutáveis em razão da interposição de recursos, tenham efeitos imediatos e lesivos para o Estado e, em última instância, para a própria coletividade.

No caso em tela, está caracterizada a lesão à ordem à economia públicas

porque o Poder Judiciário, desconsiderando a presunção de legitimidade do ato administrativo, imiscuiu-se na seara administrativa e substituiu o Poder Executivo ao interferir na execução da política pública educacional em foco. Afirma-se a urgência e a necessidade na imissão da posse pleiteada para continuidade da execução de obra educacional desenhada pela administração pública, a construção de unidade escolar, a qual não pode ser obstada por um pleito recém-formulado de tombamento ainda sem decisão definitiva.

Ressalte-se que não se pode permitir que seja retirada dos atos administrativos do Poder Executivo a presunção da legitimidade, sob pena de se desordenar a lógica de funcionamento regular do Estado, com exercício de prerrogativas que lhe são próprias e essenciais. O Poder Judiciário não pode, dessa forma, atuar sob a premissa de que os atos administrativos são realizados em desconformidade com a legislação, sendo presumivelmente ilegítimos. Tal concluir configuraria uma subversão do regime jurídico do direito administrativo, das competências concedidas ao Poder Executivo e do papel do Poder Judiciário.

No caso em tela, não se verifica a prática de ação administrativa ilegal por parte do ente público que pudesse justificar uma intervenção corretiva do Poder Judiciário. Vale enfatizar que um juízo mínimo de delibação sobre a questão de fundo mostra-se consequencial no contexto da realização do juízo eminentemente político, que é realizado no âmbito da suspensão de liminar.

Na presente hipótese, ressalte-se que a solução jurídico-administrativa desenhada foi construída por meio de debate fático-jurídico em âmbito administrativo, não se podendo descurar da expertise da administração pública na área educacional e de sua análise técnica temática para a prestação eficiente do serviço público para a comunidade.

Nessa senda, está caracterizada a grave lesão à ordem pública, na sua acepção administrativa, em decorrência dos entraves à execução normal e eficiente da política pública desenhada e estrategicamente escolhida pelo gestor público. E, conforme entendimento há muito assentado no Superior Tribunal de Justiça, "há lesão à ordem pública, aqui compreendida a ordem administrativa, quando a decisão atacada interfere no critério de conveniência e oportunidade do mérito do ato administrativo impugnado" (AgRg na SS n. 1.504/MG, Corte Especial, relator Ministro Edson Vidigal, DJ de 10/4/2006).

Nesse sentido, colaciono os seguintes precedentes:

PEDIDO DE SUSPENSÃO DE MEDIDA LIMINAR AJUIZADO PELA AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. REAJUSTE DA TARIFA DE ENERGIA ELÉTRICA. PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO. Até prova cabal em contrário, prevalece a presunção de legitimidade do ato administrativo praticado pela Agência Nacional de Energia Elétrica -

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. DEMISSÃO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO. INOCORRÊNCIA. **MÉRITO ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE DE REVISÃO PELO PODER JUDICIÁRIO.** RECURSO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

[...]

3. Ao Poder Judiciário compete apenas o controle da legalidade do ato administrativo, ficando impossibilitado de adentrar na análise do mérito do ato, sob pena de usurpar a função administrativa, precipuamente destinada ao Executivo.

4. Recurso a que nega provimento. (RMS n. 15.959/MT, relator Ministro Hélio Quaglia Barbosa, Sexta Turma, DJ de 10/4/2006, grifo meu.)

AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. AÇÃO POPULAR. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ASSESSORAMENTO. INTERFERÊNCIA INDEVIDA DO PODER JUDICIÁRIO CARACTERIZADA. GRAVE LESÃO À ORDEM PÚBLICA CONFIGURADA.

1. O Superior Tribunal de Justiça entende que o deferimento do pedido de suspensão requer a demonstração de que a manutenção da decisão impugnada causa grave lesão a um dos bens tutelados pela legislação de regência.

2. Na hipótese dos autos, sob o pretexto de controle do ato administrativo, houve clara lesão à ordem pública ao se substituir a decisão administrativa pela decisão judicial, desconsiderando o mérito administrativo, cuja construção de seu conteúdo é de competência do Executivo, e não do Judiciário. Não cabe a este Poder, dessa forma, atuar sob a premissa de que os atos administrativos são editados em desconformidade com a legislação, sendo presumivelmente ilegítimos. Tal conclusão configuraria subversão da lógica do direito administrativo, das competências concedidas ao Poder Executivo e do papel do Judiciário.

3. Analisar se o contrato administrativo celebrado entre a Copel e Rothschild & Co. Brasil Ltda. para prestação de serviços de assessoria financeira em processo de alienação de ações e ativos da Copel Telecomunicações S.A. caracteriza ou não o requisito da singularidade do objeto, pela existência de diversas empresas apta a satisfazer o objeto perseguido pela estatal, é matéria de mérito da ação principal, que deve ser suscitada nas instâncias competentes, e não na via suspensiva.

Agravo interno improvido. (AgInt na SLS n. 2.654/PR, de minha relatoria, Corte Especial, DJe de 26/11/2020, grifo meu.)

Na verdade, percebe-se que há risco de perigo da demora inverso, uma vez que, ao ser obstada a continuidade prestação do serviço público em comento, tal como pensado pela administração pública, podem ocorrer efeitos fáticos imediatos e prejudiciais com relação à eficiência da prestação do serviço público estadual aos seus destinatários finais.

Outrossim, importa destacar que as decisões prolatadas, em suspensão, possuem caráter eminentemente político ao verificar a lesividade aos bens jurídicos

tutelados pela lei de regência. Nesse sentido, trago à colação o seguinte precedente a respeito da natureza jurídica da suspensão:

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, DJe de 27/8/2020, grifo meu).

Ante o exposto, defiro o pedido para sustar os efeitos da decisão proferida nos autos do Agravo de Instrumento n. 8043976-71.2021.8.05.0000, pelo Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, até o trânsito em julgado da decisão de mérito da ação principal.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 22 de dezembro de 2021.

MINISTRO HUMBERTO MARTINS
Presidente