



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

SUSPENSÃO DE SEGURANÇA Nº 3300 - MA (2021/0083588-7)

RELATOR : **MINISTRO PRESIDENTE DO STJ**
REQUERENTE : ESTADO DO MARANHÃO
PROCURADORES : RICARDO DE LIMA SÉLLOS - MA008386
RODRIGO MAIA ROCHA - MA006469
LUCAS SOUZA PEREIRA - MA017608A
REQUERIDO : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO
INTERES. : SERVI-PORTO (SERVICOS PORTUARIOS) LTDA
ADVOGADO : ANTONIO FERNANDES CAVALCANTE JUNIOR - MA006843

DECISÃO

Cuida-se de suspensão de segurança proposta pelo ESTADO DO MARANHÃO contra decisão do desembargador relator do Mandado de Segurança n. 0803123-85.2021.8.10.0000, em trâmite no Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, na qual foi deferida parcialmente a liminar para suspender o Decreto de Intervenção n. 36.431/2020, a fim de que fosse devolvida a gestão e administração do serviço público de transporte intermunicipal aquaviário à SERVI-PORTO SERVIÇOS PORTUÁRIOS LTDA. no prazo de 48h.

Narra o requerente que a parte impetrante, delegatária a título precário do serviço público de transporte aquaviário intermunicipal de passageiros, cargas e automóveis, propôs mandado de segurança para suspensão dos efeitos do referido decreto, bem como para a abstenção de determinações de novas intervenções, afetações, encampações, requisições, desapropriações, ou qualquer outro ato de intervenção no domínio da atividade da empresa sob o argumento de má prestação do serviço.

Informa que foi instaurado, tempestivamente, o processo administrativo previsto no art. 33, *caput*, da Lei n. 8.987/1999, que se encontra em fase de instrução e oferecimento de defesa pela sociedade empresária impetrante.

Argumenta que é fato público e notório, perante a sociedade maranhense, a histórica deficiência na prestação do serviço pela permissionária em comento, conforme se percebe pelas provas insertas no Processo Administrativo n. 0192306/2020-MOB.

Alega que há risco de interrupção do serviço de transporte aquaviário, o que prejudicará a população maranhense, já que podem acontecer atrasos e interrupções no transporte de passageiros e de cargas entre as regiões da Ilha de São Luís e da baixada maranhense, com geração de dificuldade de abastecimento de produtos e serviços.

Aduz que a ofensa à ordem administrativa está evidente, na medida em que um serviço indispensável a toda a população maranhense será afetado, estando violado frontalmente o poder-dever do Estado de fiscalizar o serviço concedido, intervir na prestação do serviço, zelar pela boa qualidade do serviço e fazer cumprir as disposições regulamentares da atividade, na forma da legislação aplicável.

Pontua, também, que poderão ocorrer efeitos deletérios sobre a economia pública do Estado do Maranhão, porquanto, segundo argumenta, as falhas na prestação do serviço em comento acabam por influenciar diretamente na arrecadação tributária do ente público.

Assevera, ainda, que a situação é agravada pelo fato de que o serviço em epígrafe tem profunda relação com o transporte de materiais, insumos e prestadores de serviço de saúde da capital maranhense para os municípios e vice-versa, o que pode atingir negativamente a saúde pública em momento de união de esforços no combate à pandemia de covid-19.

É, no essencial, o relatório. Decido.

A suspensão dos efeitos do ato judicial é providência excepcional, cabendo ao requerente a efetiva demonstração de ofensa grave à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas. Cuida-se de 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 sentença é o estabelecimento de prerrogativa justificada pelo exercício da função pública, na defesa do interesse do Estado. Sendo assim, busca 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 pública e à economia pública, porquanto o Poder Judiciário, imiscuindo-se na seara administrativa, substituiu o Poder Executivo ao interferir na tomada de decisão administrativa de intervenção na permissão para garantia de prestação eficiente do serviço público de transporte aquaviário de passageiros, veículos e cargas entre a capital e a baixada maranhense, desconsiderando a presunção de legalidade do ato administrativo. Registre-se que não há nenhuma prova pré-constituída inequívoca, que se exige em mandado de segurança, no sentido de que o serviço era prestado de forma regular e com qualidade e que não era o caso de edição de decreto de intervenção para assegurar a regularidade e a continuidade de serviço essencial.

Se permitirmos que os atos administrativos do Poder Executivo não possuam mais a presunção da legitimidade ou veracidade, tal conclusão jurídica configuraria forma de desordenar toda a lógica de funcionamento regular do Estado com exercício de

prerrogativas que lhe são essenciais. O Judiciário não pode, dessa maneira, atuar sob a premissa de que os atos administrativos são realizados em desconformidade com a legislação, sendo presumivelmente ilegítimos. Tal concluir configuraria subversão do regime jurídico do direito administrativo, das competências concedidas ao Poder Executivo e do papel do Judiciário.

Destaque-se que não pode haver interferência indevida do Poder Judiciário na esfera de competência do Poder Executivo, sem a caracterização de flagrante desvio de finalidade, que poderia justificar, excepcionalmente, tomada de decisão substitutiva, infringindo, portanto, o princípio da separação dos Poderes, imprescindível para assegurar concretamente o Estado Democrático de Direito.

No caso sob análise, na verdade, percebe-se que está caracterizado o perigo da demora inverso, uma vez que a decisão questionada pode obstar a continuidade regular de prestação de serviço público tão essencial à sociedade, o que pode trazer prejuízos irreversíveis.

Nessa senda, está caracterizada a grave lesão à ordem pública, na sua acepção administrativa, em decorrência dos entraves à execução normal e eficiente do serviço público em comento.

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). A esse respeito, veja-se o seguinte precedente jurisprudencial, que trata de questão similar à do debate aqui estabelecido:

AGRAVO REGIMENTAL NA SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. GRAVE LESÃO À ORDEM PÚBLICA. EXISTÊNCIA. PEDIDO DE SUSPENSÃO DEFERIDO. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

I - Consoante a legislação de regência (v.g. Lei n. 8.437/1992 e 12.016/2009) e a jurisprudência deste Superior Tribunal e do col. Pretório Excelso, somente será cabível o pedido de suspensão quando a decisão proferida contra o Poder Público puder provocar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

II - *In casu*, o pedido excepcional de suspensão foi deferido por se vislumbrar a grave lesão à ordem pública, em sua acepção administrativa, consubstanciada na precária prestação de serviço de transporte público pela agravante, cujo contrato de permissão, inclusive, foi extinto pelo Poder concedente em razão de sua declaração de caducidade.

III - Assim, a decisão ora vergastada, em vista a evitar grave dano à ordem pública, garantiu à população, até o trânsito em julgado da ação principal, que seja prestado um serviço de transporte público eficiente e

seguro. Agravo regimental desprovido. (AgRg na SLS n. 1.615/RJ, relator Ministro Felix Fischer, Corte Especial, DJe de 26/10/2012, grifo meu.)

De toda sorte, importa salientar que não ficou demonstrada de forma irrefutável nenhuma ilegalidade ou abuso de poder, praticado por autoridade pública, a justificar a impetração de mandado de segurança, nos termos do art. 5º, LXIX, da CF/88, destacando inclusive que foi instaurado o processo administrativo exigido no art. 33 da Lei n. 8.987/99. Além disso, a parte impetrante propõe debate fático na presente hipótese, que exigiria instrução probatória para aferir se a prestação do serviço público em tela era eficiente ou não, o que inviabiliza, portanto, que tal discussão seja realizada via mandado de segurança.

Nesse sentido de que o mandado de segurança não constitui meio processual adequado para provar fatos, confira-se o seguinte precedente da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO. SERVIDORA PÚBLICA. DEPENDÊNCIA. **COMPROVAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE EM MANDADO DE SEGURANÇA.** REDUÇÃO EM 50% DA JORNADA. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. ATENÇÃO À REALIDADE LOCAL E ÀS NECESSIDADES DO SERVIÇO. DISCRICIONARIEDADE NA ESCOLHA DAS ALTERNATIVAS POSSÍVEIS.

1. A impetrante fundamentou seu pedido no fato de que possui dependente com deficiência física, o que, desde já, pressupõe a comprovação do estado de dependência e da situação de saúde, quiçá por provas testemunhais ou periciais.

2. O Mandado de Segurança não constitui o meio processual adequado para provar um fato. Exige-se prova pré-constituída como condição essencial à verificação do direito líquido e certo, de modo que a dilação probatória mostra-se incompatível com a natureza dessa ação constitucional. Nesse sentido: RMS 53.485/BA, Relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 13/9/2017, e AgInt no RMS 57.059/BA, Relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 9/8/2018.

3. O pedido realizado, de redução de 50% da carga horária sem compensação, não tem embasamento legal direto no dispositivo acima transcrito. A redução da carga horária deve ser fixada pela Administração também em atenção à realidade local e às necessidades do serviço prestado.

4. É certo que a jurisprudência do STJ entende que o Poder Judiciário no exercício do controle jurisdicional dos atos administrativos, além de aferir a legalidade dos aspectos formais do procedimento, pode anular ou reformar atos administrativos quando contrários aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. Entretanto, no caso concreto, há lacunas a serem preenchidas não com a aplicação direta de normas impositivas, mas com a apreciação discricionária das circunstâncias do caso posto.

5. A dependência foi expressamente rechaçada pelo Ministério das Relações Exteriores por ausência de provas: "Tendo a requerente falhado em demonstrar a dependência econômica da sua genitora, não

resta configurado direito à redução de jornada pretendida". Não houve, contudo, sequer a tentativa de comprovação da dita dependência, o que, examinado o mérito, seria outro óbice à concessão da ordem.

6. Agravo Interno não provido. (AgInt no MS n. 24.635/DF, relator Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, DJe de 1º/7/2019, grifo meu.)

Ante o exposto, defiro o pedido para sustar os efeitos da decisão proferida pelo desembargador relator do Mandado de Segurança n. 0803123-85.2021.8.10.0000, em trâmite no Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 25 de março de 2021.

MINISTRO HUMBERTO MARTINS

Presidente