

Superior Tribunal de Justiça

SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 2.511 - PR (2019/0126399-9)

RELATOR : **MINISTRO PRESIDENTE DO STJ**
REQUERENTE : **RODOVIAS INTEGRADAS DO PARANÁ S/A**
ADVOGADOS : **FLORIANO PEIXOTO DE A MARQUES NETO - SP112208**
LUIZ JUSTINIANO HAIEK FERNANDES E OUTRO(S) -
DF002193A
LUCAS CHEREM DE CAMARGO RODRIGUES - SP182496
BRUNA SILVEIRA SAHADI - DF040606
REQUERIDO : **TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4 REGIÃO**
INTERES. : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

DECISÃO

RODOVIAS INTEGRADAS DO PARANÁ S.A. requer a suspensão dos efeitos da decisão do Desembargador Federal Luís Alberto D'Azevedo Aurvalle, do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), que, no agravo de instrumento em ação civil pública contra ela ajuizada pelo Ministério Público Federal – em que se questiona a licitude de aditivos de contratos de concessão de exploração de rodovias federais e estaduais e que tem como corréus a União, o Estado do Paraná, o DER/PR e as construtoras Queiroz Galvão S.A., Cowan S.A. e Carioca Christiani Nielsen Engenharia S.A. –, deferiu em parte tutela de urgência para, estendendo os efeitos da medida liminar concedida pelo Juízo de primeiro grau, proibir a celebração de qualquer aditivo que contemplasse supressão de obras, prorrogação de prazos para as obras existentes, para a execução do contrato e aumento da HR, além de determinar a redução da tarifa de pedágio em 19,02%.

Da citada decisão extrai-se o seguinte trecho (fls. 49-51):

Neste autuado, estão sendo devolvidos para a análise os pleitos que restaram indeferidos ao autor da ação, quais sejam: que o DER, Estado do Paraná e União se abstenham de celebrar qualquer aditivo que contemple supressão de obras, prorrogação de prazos para as obras existentes, para a execução do contrato, aumento da HR e que o reajuste da tarifa se dê pelo IPCA, bem ainda que seja reduzida a tarifa de pedágio no valor de 19,02%.

Verifica-se da origem que o processo ainda pende de análise de embargos de declaração opostos por Construtora Queiroz Galvão S/A, e que está em fase de contestação, considerando que a decisão foi tomada *initio litis*.

Primeiro, cumpre firmar que o motivo que levou à suspensão da liminar pelo e. STJ em processo similar, mas envolvendo concessionária diversa, parece ter sido a informação sobre fato novo, qual seja, o pedido do Estado do Paraná para que a UNIÃO retomasse a responsabilidade pelas rodovias e que a prestação de serviço de socorro médico e mecânico se mantivesse com a concessionária contratante, no caso, a Econorte S/A

Neste autuado, não se tem informação a esse respeito e, sobre os pleitos de

tutela dirigidos, entendo que alguns merecem adequação.

Na mesma linha do entendimento já manifestado anteriormente, entendo que a manutenção do *status* conforme se apresenta nos dias atuais, diante das informações trazidas, seria aquiescer, ao menos por ora, com o delatado esquema e a manutenção da onerosidade sobre a coletividade. Se constatada, na instrução, a efetiva desnecessidade dos aumentos tarifários e desoneração de obrigações de fazer por parte da agravada, com a manutenção do *status quo* pelo prazo que falta para o final da concessão, o prejuízo à comunidade seria irreparável. Por outro lado, se constatada a licitude dos adendos contratuais, haveria a possibilidade de ressarcimento da Concessionária VIAPAR perante o Poder Público, sempre solvente.

Não vislumbro, ao menos por ora, fundamento a afastar a pretensão relativa à proibição de confeção de novos aditivos que possam vir a prejudicar toda a coletividade. A situação entabulada, com diversas indicações sobre as irregularidades nos contratos, acrescidas das informações oriundas da "Operação Integração", por certo irá repercutir na esfera econômica e administrativa das empresas envolvidas e **por mais que a questão se encontre sub judice poderá haver tentativas de reduzir o "prejuízo" com o andamento das operações e investigações.**

A medida se mostra necessária diante dos indícios recolhidos quando da deflagrada segunda fase da Operação Integração, dizendo com apontamentos em agenda da VIAPAR, que direcionam para a pretensa supressão de obras e retirada de investimentos para os anos que seguem e que encerram o contrato (anexo 30 - evento 1, processo de origem).

Sendo assim, parece a este Relator ser necessária a proibição da celebração de novos aditivos que beneficiem a concessionária e envolvidas.

Não se está aqui engessando a Administração no seu poder-dever de regular seus atos ou interferindo na sua discricionariedade, mas firmando a impossibilidade de convenções que venham a suprimir obrigações já acordadas pela concessionária ou prorrogar prazos já firmados, em evidente prejuízo da coletividade.

Quanto ao pedido de redução do valor da tarifa em 19.02% pelo Julgador de Origem o pleito deixou de ser concedido em razão da ausência de elementos para "definir qual o montante que as ilicitudes acresceram às tarifas".

Frise-se que a inicial da ação lança mão de informações oriundas de operação que investiga irregularidades nos contratos de concessão pedagiada do estado do Paraná, com enfoque inicial na Concessionária Econorte. A partir da investigação, foram firmados acordos de colaboração pelo MPF com Nelson Leal Júnior (ex-diretor do DER/PR) e dirigentes da Econorte (Hélio Ogama e Hugo Ono). O conteúdo das colaborações refere a existência de uma organização criminosa atuante no âmbito dos órgãos públicos e concessionárias de pedágio. Segundo consta dos relatos, os aditivos eram realizados em um contexto de corrupção sistêmica onde eram redigidos e acordados benefícios em prol das concessionárias, inclusive com aumentos tarifários desnecessários ao equilíbrio do contrato. O esquema indicado pelos colaboradores diz, também, com a rede de empresas de fachada para pagamento de propina aos beneficiários.

Consoante lançado na r. decisão recorrida: *a vantagem obtida com as postergações é ilícita; ao exonerar a vencedora VIAPAR das obrigações, houve deslealdade em relação aos concorrentes, caracterizando ato ímprobo porque*

Superior Tribunal de Justiça

falsearam-se as condições do certame licitatório; a matéria penal colacionada pelo MPF na exordial, e pelo Estado do Paraná, sobretudo na forma de excertos de colaborações de vários réus na soi disant Operação Integração, é plenamente convergente com a inteligência que salta da argumentação suso: há vantagem financeira para a concessionária exorbitando a margem contratual de lucro em prejuízo dos usuários das rodovias. As afirmações do inner circle das concessionárias e agentes públicos indicam a formação criminosa do valor da tarifa; o material oriundo do processo penal e farto na indicação de que a inversão do tempo entre o investimento e o lucro (houve primeiro e lucro e depois está havendo uma migalha de investimento) foi obtida pela concessionária por meio da corrupção de agentes públicos ubicados em vários níveis de poder Governo Estadual. Essa inversão prejudicou diretamente os utentes e mediatamente o desenvolvimento do Paraná que, depois de mais de vinte anos de pedágio, tem estradas primitivas, com traçados e pavimento idênticos aos do século passado.

A meu sentir, a situação remete à imediata redução dos valores atinentes aos aditivos de 141/2015 e Quinto Termo Aditivo (postulado em liminar de antecipação de tutela), que incrementaram degraus tarifários no importe de 19,02%.

Penso que a probabilidade do direito invocado, com demonstração de efetivo prejuízo da coletividade em benefício privado, oriundo da prática lesiva por anos e, constatado o estágio do contrato de concessão, em vias de finalização (2021), acrescido do fato de que os compromissos inicialmente assumidos pela Concessionária não foram plenamente realizados, seja porque alterados por outros, seja porque postergada sua entrega, a redução de 19,02% nas tarifas de pedágio, mostra-se salutar para iniciar-se o processo de reequilíbrio em benefício da coletividade lesada.

Considerando, segundo os indícios até então coletados, que os Agravados vêm se locupletando com benefícios indevidos às custas da coletividade desde o início da concessão, a redução tarifária pelo curto período faltante representa um mínimo a ser por elas suportado.

E, conquanto possa se cogitar de incerteza sobre o exato valor do acréscimo decorrente das ilicitudes, o correto é que há extrema urgência em se iniciar um processo de saneamento do prejuízo sofrido e tomar como balizadores os últimos acréscimos de degraus tarifários lançados em aditivos indicados como detentores das ilicitudes praticadas. Ademais, o acréscimo nas tarifas não veio sozinho, mas, sim, unido a não realização de investimentos conforme previsto no contrato original.

Entendo que as medidas que ora se impõem (redução de tarifa de pedágio e ditamento de óbice a aditamentos que proporcionem maiores prejuízos à coletividade do que já praticado) mostram-se suficientes a tutelar a pretensão deduzida. Ademais, como já lançado acima, a ordem de depósito no valor de 33% da receita bruta a qual estava obrigada a Concessionária ré já foi suspensa em sede de liminar de agravo de instrumento antecedente.

Por fim, na mesma linha do entendimento da decisão ora recorrida, entendo que o bloqueio de bens e valores, neste momento processual, vai na contramão do adimplemento das obrigações já assumidas pela ré, podendo vir a comprometer, inclusive, a manutenção da prestação do serviço público.

Mantidos, por ora, os indeferimentos que dizem respeito à alteração de índice contratado pelas partes para o reajuste das tarifas, bem ainda o óbice à

Superior Tribunal de Justiça

desmobilização da sociedade, não verificando razões a alterar o fundamento adotado pelo Julgador de origem.

Ante o exposto, **defiro em parte o pedido de efeito suspensivo ao recurso.**

Aduz a requerente que mencionada decisão causa grave lesão à ordem público-administrativa, à economia e à segurança públicas.

Alega o seguinte: a) a "decisão liminar, a pretexto de '*iniciar-se o processo de reequilíbrio em benefício da coletividade lesada*', prejudica muito mais o usuário das rodovias tendo em vista a não realização de obras consideradas essenciais e necessárias ao Poder Público" (fl. 14); b) sua situação financeira é bastante diferente daquela que foi descrita na decisão que determinou a redução tarifária; e c) não há abundância de recursos disponíveis para bloqueio.

Argumenta que a decisão desconsiderou o impacto da redução tarifária na capacidade financeira da concessionária; que, até o final do contrato de concessão, haverá significativo comprometimento das receitas auferidas na exploração da malha rodoviária; que, caso mantida a ordem de redução da tarifa, a estimativa é que a concessionária experimente um saldo negativo de caixa neste ano de mais de R\$ 52 milhões, isso sem considerar a ordem de bloqueio advinda do Juízo criminal, que pretende inviabilizar outros mais de R\$ 90 milhões apenas em 2019.

Insiste em que tal situação revela um quadro bastante preocupante quando se constata que ainda há obras essenciais a serem realizadas no âmbito do contrato de concessão, reivindicadas pelo próprio Ministério Público Federal, as quais, segundo estimativas, irão exigir recursos da ordem de R\$ 300 milhões e não poderão ser implementadas se mantida a determinação de redução tarifária, que representa uma diminuição de quase 1/5 de sua receita.

Pontua, por fim, que a Presidência do STJ, em situação similar (SLS n. 2.460/PR), reconhecendo a necessidade de resguardar a continuidade e a qualidade de serviço essencial à população, deferiu pedido de suspensão formulado por concessionária de rodovias que explora os serviços no Paraná.

Requer, assim, o deferimento do presente pedido de suspensão para que sejam imediatamente sustados os efeitos da decisão proferida nos autos do Agravo de Instrumento n. 5013034-41.2019.4.04.0000/PR, especificamente no que tange à determinação de redução de 19,02% sobre o valor da tarifa de pedágio.

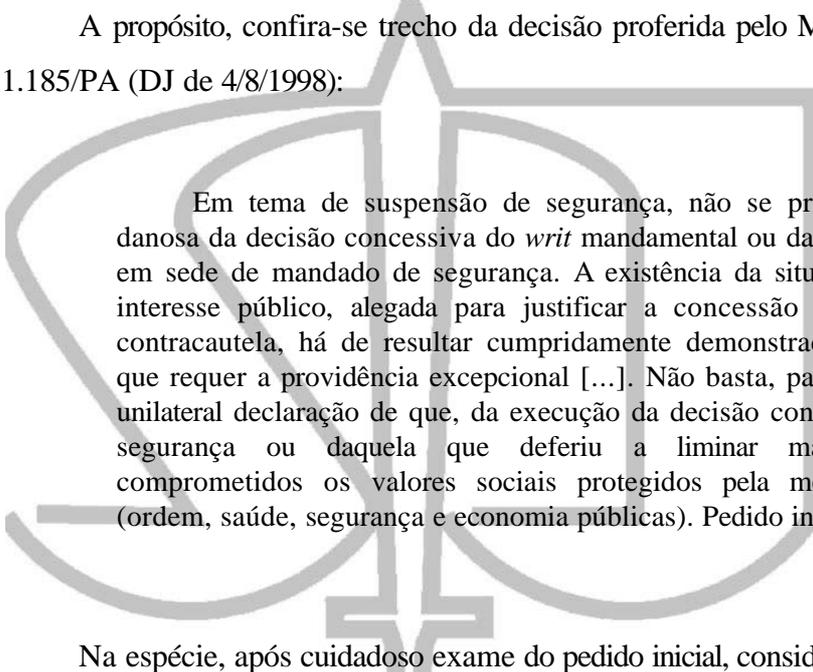
É o relatório. Decido.

Superior Tribunal de Justiça

O deferimento da suspensão de liminar é condicionado à demonstração da ocorrência de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas. Seu requerimento é prerrogativa de pessoa jurídica que exerce *munus* público, decorrente da supremacia do interesse estatal sobre o particular.

Ademais, esse instituto processual é providência extraordinária, sendo ônus do requerente comprovar na inicial, de forma patente, que a manutenção dos efeitos da medida judicial que busca suspender viola severamente um dos bens jurídicos tutelados, pois a ofensa a tais valores não se presume.

A propósito, confira-se trecho da decisão proferida pelo Ministro Celso de Mello na SS n. 1.185/PA (DJ de 4/8/1998):



Em tema de suspensão de segurança, não se presume a potencialidade danosa da decisão concessiva do *writ* mandamental ou daquela que defere liminar em sede de mandado de segurança. A existência da situação de grave risco ao interesse público, alegada para justificar a concessão da drástica medida de contracautela, há de resultar cumpridamente demonstrada pela entidade estatal que requer a providência excepcional [...]. Não basta, para esse efeito, a mera e unilateral declaração de que, da execução da decisão concessiva do mandado de segurança ou daquela que deferiu a liminar mandamental, resultarão comprometidos os valores sociais protegidos pela medida de contracautela (ordem, saúde, segurança e economia públicas). Pedido indeferido.

Na espécie, após cuidadoso exame do pedido inicial, considerando ainda o juízo de reconsideração por mim realizado em feito similar (SLS n. 2.640/PR), não vejo como deixar de reconhecer os efeitos deletérios da decisão liminar impugnada, sobretudo no que se refere à ordem e à segurança públicas do Estado do Paraná.

Isso porque, ao reduzir abruptamente a tarifa de pedágio em 19,02%, a decisão judicial não só interfere, de maneira precipitada, na normalidade do contrato de concessão – sobretudo se considerada, no dizer do magistrado de primeiro grau à fl. 132, a insuficiência de informações aptas a definir qual o montante que as supostas ilicitudes acresceram às tarifas – mas também, o que é mais grave, restringe a capacidade financeira da empresa concessionária, comprometendo a continuidade dos serviços de manutenção e aperfeiçoamento da malha viária sob sua responsabilidade e, com isso, colocando em risco a segurança dos usuários.

Esse cenário mostra-se ainda mais preocupante quando se sabe que o Estado do Paraná não tem condições de assumir os serviços em questão. Ele próprio alerta, no pedido de

Superior Tribunal de Justiça

suspensão formulado na SLS n. 2.460/PR – envolvendo concessionária diversa, mas extraído da mesma operação que envolveu a ora requerente – para as drásticas consequências que poderão advir da paralisação abrupta dos serviços pela concessionária.

Evidente, pois, nesse contexto, que a decisão impugnada tem potencial para afetar diretamente a prestação dos serviços em comento, com possibilidade de repercussão em sua continuidade e de prejuízo para a população que dele necessita.

Em casos de risco para a continuidade do serviço público prestado, assim já decidiu o Superior Tribunal de Justiça:



AGRAVO REGIMENTAL EM SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. REQUISITOS. LEI Nº 4.348/64, ART. 4º. LESÃO À ORDEM E SAÚDE PÚBLICAS CONFIGURADA. EXTINÇÃO DO CONTRATO DE CONCESSÃO. DECURSO DO PRAZO CONTRATUAL. ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTO. RETOMADA DO SERVIÇO PELO PODER PÚBLICO CONCEDENTE.

1. Nos casos de Mandado de Segurança, quando indeferido o pedido originário de suspensão em segundo grau, o novo pedido de suspensão, em se tratando de matéria infraconstitucional, pode ser requerido ao STJ, como na exata hipótese dos autos (Lei nº 4.348/64, art. 4º, § 1º).

2. A suspensão de liminar, como medida de natureza excepcionalíssima que é, somente deve ser deferida quando demonstrada a possibilidade real de que a decisão questionada cause consequências graves e desastrosas a pelo menos um dos valores tutelados pela norma de regência: ordem, saúde, segurança e economia públicas (Lei nº 4.348/64, art. 4º).

3. Extinto o contrato de concessão – destinado ao abastecimento de água e esgoto do Município, por decurso do prazo de vigência –, cabe ao Poder Público a retomada imediata da prestação do serviço, até a realização de nova licitação, a fim de assegurar a plena observância do princípio da continuidade do serviço público (Lei nº 8.987/95). A efetividade do direito à indenização da concessionária, caso devida, deve ser garantida nas vias ordinárias.

4. Com a demonstração do risco de dano alegado, impõe-se a manutenção da suspensão concedida.

5. Agravo Regimental não provido. (AgRg na SS n. 1.307/PR, relator Ministro Edson Vidigal, DJ de 25/10/2004, grifei.)

É inquestionável, assim, o interesse público envolvido na necessidade de resguardar a continuidade e a qualidade da prestação de serviço essencial à população.

Superior Tribunal de Justiça

Ante o exposto, **defiro o pedido para suspender os efeitos da medida liminar deferida no Agravo de Instrumento n. 5013034-41.2019.4.04.0000/PR, em trâmite no Tribunal Regional Federal da 4ª Região, especificamente no que tange à determinação de redução da tarifa de pedágio em 19,02%.**

Publique-se. Intimem-se.

Brasília (DF), 28 de junho de 2019.

MINISTRO JOÃO OTÁVIO DE NORONHA

Presidente

