

SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 2.513 - PR (2019/0127904-8)

RELATOR : **MINISTRO PRESIDENTE DO STJ**
REQUERENTE : CAMINHOS DO PARANÁ S/A
ADVOGADOS : PEDRO AUGUSTO DE FREITAS GORDILHO - DF000138
ALBERTO PAVIE RIBEIRO - DF007077
EGON BOCKMANN MOREIRA - PR014376
IVAN XAVIER VIANNA FILHO - PR022368
EMILIANO ALVES AGUIAR - DF024628
HELOISA CONRADO CAGGIANO - PR052483
GABRIEL JAMUR GOMES - PR043028
RAFAELLA PEÇANHA GUZELA - PR082067
THIAGO RAMOS LEANDRO - PR088094
REQUERIDO : TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4A REGIÃO
INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

DECISÃO

CAMINHOS DO PARANÁ S.A. (CADOP) 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 contrato de concessão de exploração rodoviária referente ao lote 4 do anel de integração do Estado do Paraná e que tem como corréis diversas outras concessionárias –, deferiu em parte a tutela de urgência para, estendendo os efeitos da medida liminar concedida pelo Juízo de primeiro grau, proibir a celebração de novos aditivos contratuais e determinar a redução da tarifa de pedágio em 25,77%.

Da citada decisão extrai-se o seguinte trecho (fls. 51-53):

Primeiro, cumpre firmar que o motivo que levou à suspensão da liminar pelo e. STJ e 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 Caminhos do Paraná perante o Poder Público, sempre solvente.

Não vislumbro, ao menos por ora, fundamento a afastar a pretensão relativa à possibilidade 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.**

Sendo assim, parece a este Relator ser necessária a proibição de 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 25,77%, 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 urgência parece óbvia, considerando que o termo final se aproxima; há estranha composição no quadro societário da SPE Caminhos do Paraná, com empresas sediadas no exterior e com capital modesto; o fisco autuou a concessionária em quinhentos milhões de reais por evasões tributárias; que houve desequilíbrio em prejuízo dos utentes e a existência de sobrepreços nos dispêndios da concessionária ré conforme relatórios fiscais; que a menos de três anos do término do contrato de concessão, ainda faltam 80% das duplicações avançadas e 80% das terceiras faixas que não foram suprimidas; a vantagem obtida pelas postergações é ilícita; a procrastinação das poucas obras de melhoria que restaram do contrato original foi pensada para capitalizar as controladoras; o material oriundo do processo penal é farto na indicação de que a inversão do tempo entre o investimento e o lucro (houve primeiro e lucro e depois está havendo migalhas de investimento) foi obtida pela concessionária por meio da corrupção de agentes públicos ubicados em vários níveis de poder Governo Estadual. No documento OUT2, evento 13, por exemplo, está colacionada a planilha de rateio da propina entre as*

Superior Tribunal de Justiça

concessionárias, na qual se vê ano após ano, o percentual de participação da Caminhos do Paraná; o pagamento de propina a agentes públicos começou em 1999 e findou no segundo semestre de 2017; não por arrependimento dos partícipes, mas por ação serôdia das instituições de controle externas ao Executivo e Legislativo.

A meu sentir, a situação remete à imediata e necessária redução dos valores atinentes aos degressos tarifários no importe de 25,77%.

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 (mais três anos), 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 25,77% 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 degressos 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 praticados) mostram-se suficientes a tutelar a pretensão deduzida.

Por fim, na mesma linha do entendimento adotado na 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. [...]

Por fim, cumpre frisar que a ação de origem não está fincada somente em autuação fiscal realizada em face da requerida, mas também em informações oriundas de operação deflagrada e que indica pagamento de propina a agentes públicos em troca de confecção de aditivos contratuais prejudiciais à coletividade.

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

Aduz a requerente que referida decisão liminar, ao proibir a arrecadação da tarifa estabelecida no contrato de concessão e determinar o desconto compulsório de 25,77% "sem [...] compensação ou atenção às consequências práticas e obrigações contratuais, atenta contra a segurança jurídica, a ordem pública e – por que não dizer – a vida e salubridade dos usuários das rodovias concedidas" (fl. 6).

Superior Tribunal de Justiça

Argumenta o seguinte: a) o julgado contraria os arts. 6º, 9º e 31 da Lei n. 8.789/1995 e 20 e 21 da LINDB ao alterar unilateralmente o contrato de concessão sem criar instrumento de compensação, levando à suspensão dos serviços contratados e interrupção dos investimentos por ausência de receita (fls. 16-17); b) a receita tarifária é a única forma de viabilizar o cumprimento de suas obrigações contratuais, seja com os usuários, seja com seus funcionários, conforme os arts. 9º a 13 da Lei n. 8.789/1995; c) o STJ entende que qualquer impedimento à cobrança de pedágio – por constituir a fonte principal de arrecadação da concessionária de rodovia – tem potencial para causar o desequilíbrio econômico-financeiro da concessão e, assim, grave lesão ao serviço público (fls. 5-6); e d) não há dúvidas de que a redução da receita sem análise dos impactos negativos daí decorrentes impede a "*normal execução do serviço público, o regular andamento das obras públicas e o devido exercício das funções que devem ser prestadas em favor dos usuários*" (fl. 17).

Assevera que, de acordo com relatório de gestão enviado ao poder concedente e anexado aos autos, foram realizados, desde o início da concessão, milhares de atendimentos diretos aos usuários (emergências médicas e atendimento mecânico, entre outros), pontuando, ainda com base no mesmo relatório, que, nos últimos 4 anos, houve queda constante do número de acidentes nos trechos administrados.

Destaca, 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 pedido de suspensão para que sejam imediatamente sustados os efeitos da decisão proferida nos autos do Agravo de Instrumento n. 5013724-70.2019.4.04.0000/PR, especificamente no que tange à "**definição, arrecadação e destinação da receita tarifária**" (fl. 20).

É o relatório. Decido.

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

Superior Tribunal de Justiça

requerente indicar e 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 25,77%, 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. 219, 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, restauração e duplicação de trechos de rodovias 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 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.

Superior Tribunal de Justiça

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 conseqüências 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.

Ante o exposto, **defiro o pedido para suspender os efeitos da medida liminar deferida no Agravo de Instrumento n. 5013724-70.2019.4.04.0000/PR, em trâmite no Tribunal Regional Federal da 4ª Região, especificamente no que tange à determinação de redução da tarifa de pedágio em 25,77%.**

Superior Tribunal de Justiça

Publique-se. Intimem-se.

Brasília (DF), 28 de junho de 2019.

MINISTRO JOÃO OTÁVIO DE NORONHA

Presidente

