



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

### SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 2923 - SC (2021/0121711-7)

**RELATOR** : **MINISTRO PRESIDENTE DO STJ**  
**REQUERENTE** : MUNICIPIO DE TUBARAO  
**PROCURADOR** : MARIVALDO BITTENCOURT PIRES JUNIOR - SC018096  
**REQUERIDO** : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SANTA CATARINA  
**INTERES.** : JULIANO LAVINA  
**ADVOGADO** : JULIANO LAVINA - SC052160  
**INTERES.** : IT2B TECNOLOGIA E SERVICOS LTDA E OUTROS  
**ADVOGADOS** : ANSELMO SCHOTTEN JÚNIOR - SC014022  
THIAGO TORQUATO VIANA - SC027211  
**INTERES.** : ASSOCIACAO DE PAIS E AMIGOS DOS EXCEPCIONAIS  
APAE  
**ADVOGADOS** : CONCEICAO APARECIDA ANTUNES DOS SANTOS FOGAÇA  
- SC007399  
PRISCILA DOS SANTOS DUARTE - SC057516

### DECISÃO

Cuida-se de suspensão de liminar e de sentença proposta pelo MUNICÍPIO DE TUBARÃO (SC), na qual requer a suspensão dos efeitos da decisão do desembargador relator do Agravo de Instrumento n. 5000891-29.2019.8.24.0000, em trâmite no Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (TJSC).

Na origem, foi proposta a Ação Popular com pedido liminar n. 5000487-44.2019.8.24.0075 em desfavor do Município de Tubarão e outros, objetivando a declaração de nulidade do Contrato de Permissão efetivado entre o Município e a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE para gestão do estacionamento rotativo, ao argumento de que foi celebrado por dispensa de licitação.

Indeferida a liminar, interpôs-se agravo de instrumento, o qual foi provido nos termos da seguinte ementa:

AGRAVO DE INSTRUMENTO - LIMINAR - ZONA AZUL - LEI MUNICIPAL QUE PERMITE A CONTRATAÇÃO LIVRE DE ENTIDADE ASSISTENCIAL - POSSIBILIDADE DE ELA TAMBÉM LIVREMENTE ADMITIR QUALQUER PARTICULAR PARA A EXECUÇÃO DA TAREFA - FRAUDE À OBRIGATORIEDADE DE LICITAÇÃO - LIMINAR DEFERIDA PARA SUSPENDER OS EFEITOS DO CONTRATO (INCLUSIVE HAVIDO EM SUCESSÃO) - RECURSO PROVIDO.

1. O controle de áreas de estacionamento (as zonas azuis, no Município de Tubarão chamada de Área Azul) é serviço público.

Se é serviço público e o Estado não o executará diretamente, deve existir licitação. *"Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos"*, está no art. 175 da Constituição Federal. Inclusive, *"Toda concessão de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, será objeto de prévia licitação, nos termos da legislação própria e com observância dos princípios da legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório"*, complementa o art. 14 da Lei 8.987/95.

2. Lei do Município de Tubarão permitiu que houvesse a admissão direta de entidade assistencial para gerir esse mister. E como essa pessoa jurídica não teria aptidão concreta para o trabalho, a mesma lei local propiciou a absolutamente livre contratação de empresa especializada.

Em última análise, o Município de Tubarão (no caso) se serviu da Apae para a admissão livre de qualquer empresa. Foi estratégia para superar a exigência de licitação. A ser seguido esse exemplo, as empresas que atuem nesse setor poderão se inserir no mercado por duas formas. A natural, que será por licitação, disputando por critérios de preço e técnica a escolha por Município. A outra será firmar parcerias com Apaes e entidades congêneres - mas então sem nenhum processo de seleção sob escrutínio público. Este regime prejudicará (por meio de uma sistema farisaico) a ideia constitucional de escolha por critérios racionais de economia, qualidade e prestígio à isonomia.

A dissimulação também ocorre *"quando, pelo uso de outra categoria jurídica, ou de outro disfarce, se tenta alcançar o mesmo resultado jurídico que seria excluído pela regra jurídica cogente proibitiva. O agere contra legem não se confunde com o agere in fraudem legis: um infringe a lei, fere-a, viola-a, diretamente; o outro, respeitando-a, usa de maquinação, para que ela não incida; transgride a lei com a própria lei"* (Pontes de Miranda).

3. Recurso provido

O município requerente alega que a decisão que determinou a suspensão do estacionamento rotativo ofende a ordem, a segurança e a economia públicas.

Sustenta que "o caso *sub judice* guarda estrita relação com questão de ordem pública e constitucional porque determinou a suspensão de um serviço que neste momento impactará gravemente para a sociedade porque retirará do município a arrecadação de receita de 10% do valor obtido com o estacionamento (cujo recebimento era algo planejado como certo para o ano de 2021) e trará prejuízos na manutenção de empregos (especialmente pelo momento de pandemia vivenciado)" (fl. 15).

Aduz ainda que "não se não se vislumbra ilegalidade no ato de permissão mediante dispensa de licitação porque compete ao Município na forma do inciso X do art.

24 do Código de Trânsito Brasileiro a competência para implantar, manter e operar o sistema rotativo de vagas de estacionamento" (fl. 15).

Requer, assim, a suspensão da decisão proferida.

É, no essencial, o relatório. Decido.

Cabe a suspensão de liminar em ações movidas contra o Poder Público se houver manifesto interesse público ou flagrante ilegitimidade e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, não servindo o excepcional instituto como sucedâneo recursal para exame do acerto ou do desacerto da decisão impugnada (art. 4º da Lei n. 8.347/1992).

Frise-se que a lesão ao bem jurídico deve ser grave e iminente, devendo o requerente demonstrar, de modo cabal e preciso, tal aspecto da medida impugnada. Nesse sentido, veja-se precedente:

AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE LIMINAR. LESÃO À ORDEM E ECONOMIA PÚBLICAS NÃO DEMONSTRADA.

- O potencial lesivo à ordem pública e econômica deve ser demonstrado de forma inequívoca. Precedentes.- Não se admite suspensão louvada apenas em suposta ameaça de grave lesão à ordem jurídica. Precedentes. (AgRg na SLS n. 845/PE, relator Ministro Humberto Gomes de Barros, Corte Especial, DJe de 23/6/2008.)

*In casu*, a excepcionalidade prevista na legislação de regência não foi devidamente comprovada.

Com efeito, o requerente não demonstrou de forma cabal e inequívoca de que forma a decisão que determinou a suspensão do estacionamento rotativo ofende a ordem, a segurança e a economia públicas.

O município alega, em síntese, que os contratos de trabalho terão de ser rescindidos e a arrecadação de impostos (ICMS e ISS) acabará sendo menor com a diminuição das vendas no comércio, bem como de que o desemprego também é fator que acarretará na redução de impostos, criando ainda graves problemas sociais e resultando no aumento da dependência da assistência do Estado para com os necessitados, o que ocasionará colapso no sistema.

Não obstante tais argumentos, o ente municipal não traz provas e dados concretos a fim de embasar as suas alegações. Meras conjecturas de que a decisão impactará nas finanças do município não são suficientes para amparar o pedido suspensivo.

Por outro lado, não obstante a legislação de regência das ações suspensivas se restrinjam a tutelar limitadamente a ordem, a economia, a segurança e a saúde públicas,

tanto o Superior Tribunal de Justiça quanto o Supremo Tribunal Federal já consignaram a possibilidade de se realizar um juízo mínimo de delibação sobre a matéria de fundo da contracautela, conforme se depreende do julgado abaixo:

AGRAVO INTERNO NO PEDIDO DE SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO PARA AQUISIÇÃO DE LICENÇA DE USO DE *SOFTWARE* PARA PROTEÇÃO DE REDE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. DECISÃO QUE SUSPENDEU O CERTAME. GRAVE LESÃO À ORDEM PÚBLICA CONFIGURADA. VÍCIO NO PROCEDIMENTO NÃO DEMONSTRADO. DOCUMENTO APRESENTADO PELA EMPRESA VENCEDORA QUE PERMITE A AFERIÇÃO DE SUA CAPACIDADE TÉCNICA. PROSSEGUIMENTO DO CERTAME. INTERESSE PÚBLICO RESGUARDADO. JUÍZO MÍNIMO SOBRE O MÉRITO DA DEMANDA. POSSIBILIDADE. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

1. O Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça possuem entendimento pacificado de que a decisão que examina o pedido de suspensão de liminar não pode afastar-se integralmente do mérito da ação originária. Permite-se um juízo mínimo de delibação sobre a questão de fundo da demanda, para verificar a plausibilidade do direito, evitando-se tornar a via processual do pedido suspensivo campo para manutenção de decisões ilegítimas.
2. No caso, o documento apresentado pela empresa vencedora não inviabilizou a aferição de sua capacidade técnica, conforme expressamente consignado na decisão do Juízo de primeiro grau, bem como no parecer da Gerência de Infraestrutura Tecnológica do TJMG. Assim, o prosseguimento do certame licitatório é medida que se impõe para proteção do interesse público.
3. Agravo interno desprovido. (AgInt na SS n. 2.900 MG 2017/0161062-0, relatora Ministra Laurita Vaz, Corte Especial, DJe de 6/2/2018.)

Na espécie, pretende-se sustar os efeitos da decisão proferida nos autos do Agravo de Instrumento n. 5000891-29.2019.8.24.0000, em que se deu provimento ao recurso, concedendo o prazo de 3 meses para a efetiva suspensão da cobrança do serviço de estacionamento.

Entre os fundamentos adotados na decisão, destacam-se os seguintes (fls. 105-107):

Muitos municípios criaram sistema de controle de estacionamento. São as zona azuis, geralmente assim chamadas (aqui, é Área Azul). Cuida-se de um serviço público, ainda que não seja desarrazoado ver também o exercício do poder de polícia.

(...)

Se é serviço público e o Estado não o executará diretamente, deve existir licitação. *"Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos"*, está no art. 175 da Constituição Federal. Inclusive, *"Toda concessão de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, será objeto de prévia licitação, nos termos da legislação própria e com observância dos princípios da legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório"*, complementa o art. 14 da Lei 8.987/95.

O Município de Tubarão escolheu delegar a prestação do serviço a particular.

(...)

Os agravados, entretanto, se apoiam na Lei 8.666/93 quando estabelece:

Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

XX - na contratação de associação de portadores de deficiência física, sem fins lucrativos e de comprovada idoneidade, por órgãos ou entidades da Administração Pública, para a prestação de serviços ou fornecimento de mão-de-obra, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado.

Eu não constato uma exata correspondência, entretanto, entre as situações. Uma coisa é delegar a execução de um serviço público, a gestão de um conjunto de providências destinadas ao atendimento de uma específica finalidade; outra é apenas admitir a prestação de uma utilidade material à Administração ou mesmo o fornecimento de mão-de-obra ao Poder Público (é disso mais exatamente que trata o inciso reproduzido)

(...)

Vejo, dessa forma, que o Município de Tubarão seguiu caminho equivocado, o que gera prejuízo presumido aos valores constitucionais. Deveria fazer como tantos Municípios fazem: licitar, permitindo que as empresas que atuam no setor possam democraticamente se habilitar.

Como visto, a decisão cujos efeitos se pretende suspender demonstrou fundamentadamente a plausibilidade do direito para a concessão da tutela de urgência pleiteada na origem.

Ademais, ressalte-se mais uma vez que o requerente não apresentou, objetivamente, a necessária correlação entre a medida liminar ora impugnada e a lesão à ordem, à economia e à segurança públicas. De se notar que foi concedido o prazo de 90 dias para a efetiva suspensão da cobrança do serviço de estacionamento, o que evitará eventual impacto imediato no município.

Ante o exposto, indefiro o pedido de suspensão.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 27 de abril de 2021.

MINISTRO HUMBERTO MARTINS

Presidente