



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

SUSPENSÃO DE SEGURANÇA Nº 3299 - SP (2021/0082104-2)

**RELATOR** : **MINISTRO PRESIDENTE DO STJ**  
**REQUERENTE** : ESTADO DE SÃO PAULO  
**PROCURADORES** : MARIA LIA PINTO PORTO CORONA  
FREDERICO JOSÉ FERNANDES DE ATHAYDE - SP270368  
LUCAS LEITE ALVES - SP329911  
**REQUERIDO** : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
**INTERES.** : TRANS SISTEMAS DE TRANSPORTES LTDA  
**INTERES.** : BOM SINAL INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA  
**ADVOGADOS** : ALESSANDRO ROSTAGNO - SP240448  
KARINA DE OLIVEIRA GUIMARÃES MENDONÇA - SP304066  
JEFFERSON VIANA DE MELO - SP312055  
**INTERES.** : COMPANHIA DO METROPOLITANO DE SAO PAULO  
**ADVOGADOS** : ROBERTO ROSIO FIGUEREDO - SP245347  
DIEGO DE PAULA TAME LIMA - SP310291  
**INTERES.** : BYD DO BRASIL LTDA  
**ADVOGADOS** : JOSÉ VIRGÍLIO LOPES ENEI - SP146430  
GLÁUCIA MARA COELHO - SP173018  
DANIEL BITTENCOURT GUARIENTO - SP164435

### DECISÃO

Cuida-se de suspensão de segurança ajuizada pelo ESTADO DE SÃO PAULO em desfavor de decisão da Desembargadora Silvia Meyrelles, do TJSP, relatora da Apelação Cível n. 1020957-45.2020.8.26.0053 (fls. 152-155, complementada pelos embargos de declaração – fls. 156-158), que deferiu o efeito suspensivo da apelação.

Na origem, o Consórcio Signalling manejou o *writ* para obter a invalidação do ato da Companhia do Metropolitano de São Paulo (METRO) que o inabilitou da Licitação Internacional n. 10014660, para implantação de sistemas para a Linha 17-Ouro, cujo vencedor foi o Consórcio BYD Skyrail.

O Consórcio Signalling, primeiro colocado na Licitação da Linha 17 do Metro n. 10014660, foi inabilitado ao fundamento de que não teria atendido a todos os requisitos. Por isso, referido consórcio requereu a suspensão dos efeitos processo licitatório. A 14ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo, em decisão liminar, indeferiu o pedido.

Contra o indeferimento da liminar o Consórcio Signalling interpôs agravo de

instrumento com pedido de efeito suspensivo, o qual foi deferido liminarmente. Antes do julgamento do mérito do agravo de instrumento, sobreveio a sentença do mandado de segurança, que o denegou, motivo pelo qual não se conheceu do recurso de agravo de instrumento e o extinguiu sem apreciação de mérito.

O Consórcio Signalling interpôs apelação contra a sentença que denegara a ordem em mandado de segurança.

Foi deferido liminarmente o efeito suspensivo (fls. 152-155).

Daí o ajuizamento da presente suspensão (fls. 3-44).

O Estado de São Paulo alega "grave lesão à ordem e à economia públicas provocada pela suspensão da execução de contrato para fornecimento de bens e sistemas essenciais à implantação e operação da Linha 17-Ouro da Companhia do Metropolitano de São Paulo (METRÔ) – Dano ao erário, à mobilidade urbana e ao meio-ambiente" (fl. 3).

Assevera que "uma outra consequência econômica gravíssima decorrente da paralisação é que ela gerará ao Consórcio BYD Skyrail a pretensão de obtenção do reequilíbrio econômico-financeiro do próprio Contrato de Fornecimento de Sistemas da Linha 17. Esta pretensão jurídica se funda no fato de que a matriz de riscos do contrato – estruturado em consonância com Lei 13.303/2016 – permite o reconhecimento de desequilíbrio contratual quando qualquer das partes sofrer os efeitos financeiros, positivos ou negativos, de evento cujo risco não tenha sido a ela alocado, que sejam impeditivos à continuidade da execução de suas obrigações contratuais ou retardem seu cumprimento, de forma prejudicial à finalidade do contrato. No presente caso, a paralisação está sendo provocada por uma decisão judicial, risco que não foi alocado à contratada, de modo que o Estado de São Paulo/Metrô poderá ter de reequilibrar o contrato na medida dos gastos efetivados" (fl. 19).

Aduz, ainda, o seguinte (fl. 43):

Das razões acima expendidas, estão plenamente evidenciados:

a) a grave lesão à ordem e à economia públicas, já que a suspensão da execução do contrato implica indevida intervenção do Poder Judiciário na gestão de contratos públicos, impacta contratos interdependentes da Linha 17; gera dispêndio ao Erário em decorrência de pedido de reequilíbrio e de penalidades constantes em contratos de financiamento; posterga o acesso da população ao transporte público de qualidade e contribui e para a degradação do meio ambiente;

b) a plausibilidade jurídica das razões recursais, uma vez que o processo de contratação tem como fundamento de validade disposições específicas da Lei 13.303/2016 (artigos 31; 40, VII, §§1º e 2º; 58, II e III; 59).

Ademais, a decisão judicial viola a presunção de legalidade e legitimidade dos atos e contratos públicos, bem como disposições do Código de Processo Civil (artigo 300) e da LINDB (artigo 20).

Por fim, requer o deferimento da suspensão.

Registre-se que, nos autos de origem, o Ministério Público do Estado de São Paulo já apresentou parecer em segundo grau, em que pugna pelo desprovimento do recurso de apelação (fls. 116-151).

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 presente pedido de suspensão de segurança, busca o requerente a reversão da concessão do efeito suspensivo na apelação, porquanto a ordem no mandado de segurança havia sido negada, ficando prejudicado o efeito suspensivo ativo deferido ao agravo de instrumento interposto pelo consórcio impetrante.

Para melhor compreensão da matéria, confira-se a conclusão da decisão do magistrado de primeiro grau, que denegou a ordem (fls. 113-115):

Do quanto exposto, apenas se pode concluir pela inexistência de direito líquido e certo passível de tutela por mandado de segurança.

De fato, "consoante dispõe o art. 41 da Lei 8.666/93, a Administração encontra-se estritamente vinculada ao edital de licitação, não podendo descumprir as normas e condições dele constantes. É o instrumento convocatório que dá validade aos atos administrativos praticados no curso da licitação, de modo que o descumprimento às suas regras deverá ser reprimido. Não pode a Administração ignorar tais regras sob o argumento de que seriam viciadas ou inadequadas. Caso assim entenda, deverá refazer o edital, com o reinício do procedimento licitatório, jamais ignorá-las" (STJ, MS 13.005/DF, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 10/10/2007, DJe 17/11/2008).

E desdobramento disto é que "o edital é a lei da licitação e, em consequência, a lei do contrato. Nem a Administração pode alterar as condições, nem o particular pode apresentar propostas ou documentação em desacordo com o exigido no ato de convocação, sob pena de desclassificação ou inabilitação, respectivamente. (...), No Direito Administrativo, a licitação equivale a uma oferta dirigida a toda a coletividade de pessoas que preencham os requisitos legais e regulamentares constantes do edital" (DI PIETRO, Maria Sylvia,

Direito Administrativo, 22ª ed., São Paulo: Atlas, 2008, p. 351).

Eis porque, quando pretendeu o consórcio impetrante realizar diligências inúteis, inclusive desvinculadas do teor dos documentos de habilitação técnica que exibiu, introduzir de forma esdrúxula um terceiro no certame (SIEMENS) e suprir as falhas de atestação técnica (incontornáveis) por meio de sua literal substituição ou até supressão, o que se quis foi meramente tratamento não isonômico, não conforme o edital, privilegiado e de forma a moldar o edital ao inteiro sabor das possibilidades efetivas do consórcio impetrante, porém, "com a concessão de prazo ou condições especiais para que um dos licitantes junte certidão, confere-se tratamento não igualitário entre os competidores, já que todos dispõem do mesmo prazo para preparar e entregar os seus documentos. Como é cediço, 'vedado à Administração e aos licitantes é o descumprimento das regras de convocação, deixando de considerar o que nele se exige, como, por exemplo, a dispensa de documento ou a fixação de preço fora dos limites estabelecidos. Em tais hipóteses, deve dar-se a desclassificação do licitante, como, de resto, impõe o art. 48, I, do Estatuto" (José dos Santos Carvalho Filho. Manual de direito administrativo. 18. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 222). Desse modo, por não ter preenchido as exigências do instrumento convocatório, não faz jus o impetrante à segurança pleiteada" (TJSP; Apelação Cível 0000448-16.2011.8.26.0445; Relator (a): Moacir Peres; Órgão Julgador: 7ª Câmara de Direito Público; Foro de Pindamonhangaba - 1ª. Vara Judicial; Data do Julgamento: 13/08/2012; Data de Registro: 15/08/2012).

De fato, "se um licitante esqueceu-se de anexar documento vital, embora dele já dispusesse na época própria, estará eliminado. Isso, que pode parecer rigor excessivo por reduzir o número de competidores e, em consequência, a competitividade tem fundamento relevante: trata-se de garantir o tratamento isonômico. Todos os interessados devem merecer igual tratamento. Por isso, têm o mesmo prazo para preparar e entregar seus dossiês de habilitação. Permitir a um deles a complementação posterior seria privilegiá-lo no confronto com os outros, pondo a perder o caráter igualitário do certame" (SUNDFELD, Carlos Ari. Licitação e Contrato Administrativo, Ed. Malheiros, 2ª ed., pág. 111).

Em arremate, "a licitação, como prediz o artigo 3º da Lei nº 8.666/93, destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, com a seleção da proposta mais vantajosa para a administração, para tanto, determinando essa norma seja o processo realizado em estrita obediência aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, entre outros" TJS P; Apelação Cível 0039158-34.2009.8.26.0071; Relator (a): Oswaldo Luiz Palu; Órgão Julgador: 9ª Câmara de Direito Público; Foro de Bauru - 2ª Vara do Fazenda Pública; Data do Julgamento: 25/04/2012; Data de Registro: 25/04/2012).

Logo, "o instrumento convocatório estabelece as regras a serem seguidas. Pauta-se a Administração Pública por princípios constitucionais, dentre eles o da legalidade e da eficiência, bem como o da supremacia do interesse público sobre o interesse particular" (TJSP; Agravo Regimental Cível 2147306-80.2016.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: 6ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 2ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 07/11/2016; Data de Registro: 10/11/2016). E a ação mandamental, fosse acolhida, seria afrontosa a estes basilares

preceitos.

No caso em tela, está caracterizada a lesão à ordem pública e à economia pública, uma vez que o Poder Judiciário, imiscuindo-se na seara administrativa, substituiu o Poder Executivo ao interferir no procedimento licitatório, revertendo a decisão do ente estatal que inabilitou o Consórcio Signalling, por não preencher os requisitos do edital convocatório.

Se permitirmos que os atos administrativos do Poder Executivo não possuam mais a presunção da legitimidade ou da 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 forma, 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.

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.

Destaque-se que juízo mínimo de delibação sobre a questão de fundo mostra-se como consequência da análise eminentemente política que é realizada no âmbito da suspensão de liminar.

É sabido que o tema está sujeito ao crivo do Poder Judiciário; contudo, a precaução sugere, no caso em tela, que a substituição das decisões da administração pública ocorra em decorrência de caracterizada ilegalidade inequívoca, após instrução processual completa.

Nesse sentido, veja-se precedente:

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 - Aneel. Agravo regimental provido.**" (AgRg na SLS n. 1.266/DF, relator Ministro Ari Pargendler, Corte Especial, DJe de 19/11/2010, grifo meu.)

Além disso, a “interrupção da licitação, ainda que temporária, prejudica a atuação do Estado” (AgInt na SS n. 2.864/DF, relatora Ministra Laurita Vaz, Corte Especial, DJe de 25/4/2017).

No que se refere à violação da ordem econômica, o Poder Público ficaria

impedido de prosseguir em obras já licitadas, cujos contratos estão conectados ou encadeados com a prestação dos serviços e produtos objeto da presente licitação, suportando prejuízos financeiros.

Ademais, conforme afirmado pela Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo, o Poder Público tomou recursos bilionários emprestados para realização da obra e o atraso na sua conclusão importa em pagamento de juros, em prejuízo aos cofres públicos.

Evidencia-se, portanto, o grave risco à ordem pública/administrativa e econômica.

Ante o exposto, defiro o pedido de suspensão para sustar os efeitos, até o trânsito em julgado, da decisão da desembargadora relatora da Apelação n. 1020957-45.2020.8.0053, em trâmite no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Comunique-se com urgência.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 25 de março de 2021.

MINISTRO HUMBERTO MARTINS

Presidente