



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 2940 - SP (2021/0147406-7)

RELATOR : **MINISTRO PRESIDENTE DO STJ**
REQUERENTE : COMPANHIA DO METROPOLITANO DE SAO PAULO
ADVOGADOS : SIMONE MACHADO ZANETTI - SP166934
DIEGO DE PAULA TAME LIMA - SP310291
MARCO ANTONIO MORI LUPIÃO JUNIOR E OUTRO(S) -
SP241233
REQUERIDO : JUIZ DE DIREITO DA 14A VARA DA FAZENDA PÚBLICA DE
SÃO PAULO - SP
INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

DECISÃO

Cuida-se de suspensão de liminar e de sentença apresentada pela COMPANHIA DO METROPOLITANO DE SÃO PAULO – METRÔ contra decisão proferida na Ação Civil Pública n. 1063784-71.2020.8.26.0053 pelo Juízo da 14ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo (SP), mantida pela decisão proferida na Suspensão de Liminar n. 2069313-82.2021.8.26.0000, em trâmite no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, o que culminou na vedação de qualquer escavação ou movimentação de terra no complexo rapadura, obstando o início das obras necessárias à extensão da Linha 2 – Verde do Metrô.

Na origem, trata-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público de São Paulo contra a Companhia do Metropolitano de São Paulo – Metrô e a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB, com objetivo de sustação dos efeitos das licenças ambientais expedidas para intervenção na área denominada complexo rapadura, para expansão da malha metroviária do Estado de São Paulo.

Narra a requerente que o órgão ministerial fundamentou a demanda em supostas ilegalidades contidas na Autorização n. 000041473/2020 e no respectivo TCRA n. 0000041292/2020, destacando que a intervenção na área causaria danos ambientais irreversíveis, conforme apontado em parecer de seus técnicos ambientais.

Alega que o Juízo da 14ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo concedeu a liminar, sem análise de seu mérito, apenas para que fosse realizada audiência prévia de tentativa de conciliação, explicitando que a audiência foi realizada em 5/2/2021, mas, na ocasião, não houve conciliação, tendo sido decidido pela designação de novo ato conciliatório, em continuidade ao primeiro, marcado para 12/3/2021.

Aduz que foi realizada reunião virtual com a promotora de justiça responsável pela condução da ação para tentativa de se chegar a uma solução amigável para a causa, preservando todos os interesses públicos envolvidos na lide, contudo, antes da data designada para nova reunião, o ministério público peticionou nos autos solicitando o cancelamento da audiência e o deslocamento da competência para a justiça federal, sob o argumento de que a remessa da causa decorreria da necessidade de inclusão do Ministério Público Federal no polo ativo e, possivelmente, do IPHAN no polo passivo, diante da alteração do pedido, para que fosse decretada também a nulidade da autorização concedida por este último ao início do empreendimento.

Alega que, não obstante o Metrô e a CETESB terem peticionado para alertar que o referido requerimento implicaria, na verdade, alteração indevida de todos os elementos da ação mesmo depois da citação das rés, em flagrante contrariedade ao disposto no art. 329 do CPC, foi proferida decisão declinando da competência e determinando a remessa dos autos à justiça federal.

Interposto agravo de instrumento, o Desembargador Miguel Petroni Neto deferiu em parte o efeito suspensivo, "apenas para manter os autos na Justiça Estadual até o julgamento do recurso por esta C. Câmara" (fls. 125-127).

Pontua que os órgãos responsáveis para análise da questão ambiental (CETESB) e de preservação do patrimônio histórico (IPHAN) já concederam aval para a continuidade das obras, circunstância que, segundo argumenta, esvazia o fundamento da inicial.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por entender ausentes os pressupostos legais para concessão da suspensão de liminar, indeferiu o pedido, como se vê na decisão de fls. 162-167.

De consequência, foi proposto o presente pleito de contracautela, sob o argumento de que é imperiosa a suspensão da decisão liminar que obsta o início das obras para extensão da linha 2 – verde do metrô de São Paulo, no denominado complexo rapadura, não obstante as expressas autorizações concedidas pelos órgãos de controle ambiental e de proteção ao patrimônio histórico.

Assevera que o atraso no início das obras vem resultando em prejuízos contratuais de quase 4 milhões de reais mensais, além de uma perda de arrecadação estimada em 35 milhões de reais mensais, implicando risco de lesão à economia, à saúde e a interesses públicos, além dos prejuízos ao erário.

Explica que, com base no projeto funcional, é feito um detalhamento maior da obra civil e dos sistemas projetados, fazendo as necessárias adaptações e estabelecendo o traçado da linha, bem como as áreas onde serão localizadas as estações e os entroncamentos subterrâneos, tudo para viabilizar os processos de desapropriação necessários à implementação da linha.

Destaca que também são tomadas outras providências, como as licenças ambientais, as pesquisas geológicas possíveis, levantamento topográfico, pesquisas de áreas a serem desapropriadas, contatos com a comunidade etc.

Pontua que a definição do traçado da extensão da linha 2 – verde, que tem por objetivo interligá-la à linha 3 – vermelha do metrô e à linha 11 – coral da CPTM – Companhia Paulista de Trens Metropolitanos), foi estabelecida buscando-se cumprir os objetivos fundamentais definidos pela Secretaria de Transportes, notadamente o de estabelecer a configuração de uma rede metroferroviária integrada e o fortalecimento de ligações de regiões cerceadas por barreiras naturais, como ocorre entre as regiões central e leste paulistanas.

Narra que o trecho implicará a construção de 8 novas estações em pouco mais de 8 quilômetros e ligará as estações Vila Prudente da linha 2 – verde e Penha da linha 3 – vermelha, sendo que a primeira já é integrada à linha 15 – prata (monotrilho) e a segunda à linha 11 – coral da CPTM, o que permitirá, portanto, à linha 2 a capacidade de transportar 300 mil passageiros por dia a mais do que já transporta atualmente.

Argumenta que o empreendimento já possui a licença ambiental prévia e a licença ambiental de instalação, como também que todas as desapropriações já foram concluídas e as demolições estão em estágio final de conclusão, e, ainda, que a licitação para a contratação do consórcio responsável pela execução das obras já foi concluída e o contrato já está assinado e em pleno andamento, inclusive com a fase de elaboração do projeto executivo concluída, já havendo canteiros instalados.

Enfatiza que, em decorrência dos estudos prévios realizados pelo metrô no local, foram descobertos dois possíveis sítios arqueológicos, o que implicou também a necessidade de aprovação do empreendimento pelo IPHAN, o qual, após os competentes estudos arqueológicos realizados, determinou que os possíveis sítios arqueológicos permanecessem no local, uma vez que não seriam afetados pelas obras.

Defende que a expansão e modernização do metrô de São Paulo faz parte de um plano de desenvolvimento integrado para favorecer a circulação das pessoas, encurtar distâncias e promover a economia de tempo e dinheiro de quem usa o transporte público.

Aponta os prejuízos da paralisação de R\$ 3.995.661,00 de custo mensal decorrente de despesas com conservação dos terrenos já desapropriados, como também destaca os benefícios advindos da realização da obra em foco: a) redução no custo e tempo das viagens da população; b) redução do número de acidentes e de vítimas fatais e feridos nesses acidentes; c) redução no consumo de combustíveis fósseis em 20,5 milhões de litros/ano; d) redução na emissão de poluentes atmosféricos em 41.218 toneladas/ano; e) redução do número de vítimas fatais em acidentes de trânsito; f) redução de despesas hospitalares no sistema público de saúde; g) geração de empregos diretos (cerca de 3.500 postos de trabalho); h) geração de empregos indiretos, que por sua vez gerariam novos empregos indiretos; i) movimentação geral da economia em comento de fragilidade econômica, equivalente a R\$ 80 milhões em benefícios por mês à população; j) sequestro

de carbono equivalente a 5 milhões de árvores ao longo de 20 anos; k) devolução da área total revitalizada; l) compensação ambiental com 78.000 m² de área a ser plantada no Parque Estadual Itaberaba.

É, no essencial, o relatório. Decido.

A suspensão dos efeitos do ato judicial é, portanto, providência excepcional, cabendo ao requerente a efetiva demonstração da alegada ofensa grave a um daqueles valores. Cuida-se de uma prerrogativa da pessoa jurídica de direito público decorrente da supremacia do interesse público sobre o particular, cujo titular é a coletividade.

Repise-se, a *mens legis* do instituto da suspensão de segurança ou de sentença é o estabelecimento de uma 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 à medida que o poder judiciário, imiscuindo-se na seara administrativa, substitui o poder executivo ao interferir na execução da política pública de transporte desenhada de construção de novas linhas de metrô na região metropolitana de São Paulo, bem como desconsidera as avaliações administrativas positivas concedidas pelo órgão ambiental competente, Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB, e pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN.

Sabe-se da relevância inexorável para a economia pública e para o bem-estar da população da construção de linhas de metrô na maior metrópole da América Latina, cuja locomoção dificultada e lenta de veículos e pessoas é um dos grandes desafios políticos a ser enfrentado pela administração pública, e a população de São Paulo clama por soluções administrativas que tragam mais eficiência à prestação do serviço público de transporte em nossa capital financeira.

Por conseguinte, o início das obras em foco não pode ser inviabilizado se não houver prova contundente e inequívoca de que todo o estudo técnico-administrativo, realizado por diversos órgãos administrativos com suas expertises temáticas, esteja equivocado e sem suporte técnico-científico robusto, causando de forma irrefutável prejuízos ambientais e ao patrimônio histórico e artístico nacional.

E, se permitirmos que os atos administrativos do Poder Executivo não possuam mais a presunção da legitimidade ou veracidade, tal conclusão jurídica configuraria uma 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 uma 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, uma tomada de decisão substitutiva, infringindo, portanto, o princípio da separação dos Poderes, imprescindível para assegurar concretamente o Estado Democrático de Direito.

Atente-se que a interferência do Judiciário, na definição da política pública de expansão da malha metroviária de São Paulo, impossibilita a execução do seu planejamento estratégico administrativo com relação à prestação eficiente dos serviços públicos, prejudicando tal dever estatal tão importante de propiciar um melhor serviço de transporte à população, o que impacta a saúde e a economia públicas.

Ressalto, a obra já estava nos preparativos para seu início e a sua paralisação causa um significativo prejuízo aos cofres públicos diante dos reajustes ou rescisões contratuais que se fizerem necessários, ou da possível dispendiosa manutenção de serviços inacabados até que seja retomada a sua continuidade, o que mais uma vez, ao final, traz malefícios aos interesses da sociedade em razão dos prejuízos ao erário.

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; no presente caso, em virtude de óbice à prestação célere e eficaz de obras públicas imprescindíveis à segurança e à saúde dos cidadãos.

No caso sob análise, na verdade, percebe-se que está caracterizado o perigo da demora inverso, uma vez que a decisão questionada obsta o início das obras, o que pode trazer prejuízos irreversíveis econômicos, como explicitado na exordial com números impactantes apresentados. Nesse sentido, trago à colação o seguinte precedente jurisprudencial da Corte Especial do STJ que trata do risco inverso de lesão à economia e ordem públicas em razão de paralisação de obras de metrô:

PROCESSUAL CIVIL. SUSPENSÃO DE DECISÃO. LEGITIMIDADE SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. PARALISAÇÃO DE OBRAS DO METRÔ. RISCO INVERSO DE LESÃO À ECONOMIA E À ORDEM PÚBLICAS.

1. As pessoas jurídicas têm legitimidade para requerer suspensão de decisão quando estiverem no desempenho de serviços públicos por delegação de competência, onde inafastável o interesse público e a iminente lesão aos bens jurídicos tutelados pelas leis de regência.

2. Já existindo recursos financeiros, materiais, maquinário pesado e pessoal qualificado para a execução do empreendimento, o comprometimento da parte da obra já realizada (maior parte) caracteriza a potencialidade de grave lesão à ordem e à economia públicas.

3. Agravo a que se nega provimento. (AgRg na SLS n. 2/PI, relator Ministro Edson Vidigal, Corte Especial, DJ de 19/9/2005, grifo meu.)

E vale enfatizar que um juízo mínimo de deliberação sobre a questão de fundo mostra-se consequencial no contexto da realização do juízo eminentemente político, que é realizado no âmbito da suspensão de liminar.

No caso, os requerentes demonstraram que os órgãos de proteção ambiental já autorizaram a realização da obra e que, da forma como pretendido pelo Metrô, os possíveis sítios arqueológicos não serão afetados pelo início das obras.

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, colaciono os seguintes precedentes:

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, DJe de 19/11/2010.)

AGRAVO INTERNO. PEDIDO DE SUSPENSÃO. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. ELABORAÇÃO DE PROJETO E EXECUÇÃO DAS OBRAS REMANESCENTES DE DUPLICAÇÃO E RESTAURAÇÃO DA BR 101/AL. INABILITAÇÃO TÉCNICA DE LICITANTE. **PARALISAÇÃO DO ANDAMENTO DO CERTAME. GRAVE LESÃO À ORDEM E À SEGURANÇA PÚBLICAS. AGRAVO DESPROVIDO.**

1. Nos termos da legislação de regência (Lei n.º 12.016/2009), a suspensão da execução de decisum proferido contra o Poder Público visa à preservação do interesse público e supõe a existência de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas, sendo, em princípio, seu respectivo cabimento alheio ao mérito da causa.

2. Hipótese em que a decisão objeto do pleito suspensivo inibiu o prosseguimento da concorrência pública de contratação de empresa para a elaboração de projetos e execução das obras remanescentes de duplicação e restauração da pista existente na BR 101/AL.

3. Potencial lesivo, de natureza grave, à ordem pública. A interrupção da licitação, ainda que temporária, prejudica a atuação do Estado.

4. Lesão à segurança pública. A falta de conservação da referida via é causa suficiente para aumentar os acidentes de trânsito. Manifesta urgência do procedimento licitatório.

5. Agravo interno desprovido. (AgInt na SS n. 2.864/DF, relatora Ministra Laurita Vaz, DJe de 25/4/2017, grifo meu.)

AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. I) DISCUSSÃO DE QUESTÕES REFERENTES AO MÉRITO DA CAUSA PRINCIPAL. IMPOSSIBILIDADE. VIA SUSPENSIVA VOCACIONADA A TUTELAR APENAS A ORDEM, A ECONOMIA, A SEGURANÇA E A SAÚDE PÚBLICAS. II) **GRAVE LESÃO À ORDEM PÚBLICA CONFIGURADA. PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE DO ATO**

ADMINISTRATIVO PRATICADO PELO PODER PÚBLICO QUE PREVALECE ATÉ PROVA DEFINITIVA EM CONTRÁRIO. DETERMINAÇÃO GOVERNAMENTAL QUE DEVE SER PRESTIGIADA TAMBÉM PARA MITIGAR A PROBLEMÁTICA DO DÉFICIT DEMOCRÁTICO DO PODER JUDICIÁRIO. CONSIDERAÇÕES SOBRE A DOCTRINA CHENERY. DIFICULDADE DE O JUDICIÁRIO CONCLUIR SE UMA ESCOLHA CUJA MOTIVAÇÃO É ALEGADAMENTE POLÍTICA SERIA CONCRETIZADA CASO A ADMINISTRAÇÃO EMPREGASSE SOMENTE METODOLOGIA TÉCNICA. IMPOSSIBILIDADE DE AS ESCOLHAS POLÍTICAS DOS ÓRGÃOS GOVERNAMENTAIS SEREM INVALIDADAS PELO JUDICIÁRIO, CASO NÃO SEJAM REVESTIDAS DE RECONHECIDA ILEGALIDADE. VEDAÇÃO ÀS PRESIDÊNCIAS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA QUANTO À APRECIÇÃO DE PEDIDO DE CONTRACAUTELA À LUZ DE DIREITO LOCAL. III) MANIFESTA VIOLAÇÃO DA ORDEM ECONÔMICA RECONHECIDA. AUSÊNCIA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA PARA QUE O ESTADO DE SÃO PAULO CUSTEIE AS VULTOSAS DESPESAS DECORRENTES DA MANUTENÇÃO DA HARMONIA ECONÔMICO-FINANCEIRA DOS ACORDOS ADMINISTRATIVOS FIRMADOS PELO PODER PÚBLICO COM AS CONCESSIONÁRIAS DE TRANSPORTE PÚBLICO. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

[...]

5. A interferência judicial para invalidar a estipulação das tarifas de transporte público urbano viola gravemente a ordem pública. A legalidade estrita orienta que, até prova definitiva em contrário, prevalece a presunção de legitimidade do ato administrativo praticado pelo Poder Público (STF, RE n.º 75.567/SP, Rel. Min. DJACI FALCÃO, Primeira Turma, julgado em 20/11/1973, DJ de 19/4/1974, v.g.) - mormente em hipóteses como a presente, em que houve o esclarecimento da Fazenda estadual de que a metodologia adotada para fixação dos preços era técnica.

6. A cautela impediria a decisão de sustar a recomposição tarifária estipulada pelo Poder Público para a devida manutenção da estabilidade econômico-financeira dos contratos de concessão de serviço público. Postura tão drástica deveria ocorrer somente após a constatação, estreme de dúvidas, de ilegalidade - desfecho que, em regra, se mostra possível somente após a devida instrução, com o decurso da tramitação completa do processo judicial originário.

[...]

8. O Magistrado Singular concluiu que os reajustes tarifários seriam discriminatórios, por deixar de atingir parte dos usuários e incidir sobre outros. Estimou que estava a adotar, assim, a medida que reputou mais justa. Não se pode esquecer, entretanto, que o exercício da ponderação exige critérios, entre os quais, a adoção de solução que reduza "a tensão gerada pela falta de legitimidade representativo-democrática do juiz para realizar opções normativo-axiológicas", conforme leciona Paulo Gustavo Gonet Branco (Juízo de ponderação na jurisdição constitucional. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 305). Dessa forma, o ato administrativo editado pelo Estado de São Paulo deve ser prestigiado também para mitigar a problemática do déficit democrático do Poder Judiciário.

9. Eventual intento político da medida não poderia ensejar a invalidação dos critérios tarifários adotados, tout court. Conforme leciona Richard

A. Posner, o Poder Judiciário esbarra na dificuldade de concluir se um ato administrativo cuja motivação alegadamente política seria concretizado, ou não, caso o órgão público tivesse se valido tão somente de metodologia técnica. De qualquer forma, essa discussão seria inócua, pois, segundo a doutrina Chenery - a qual reconheceu o caráter político da atuação da Administração Pública dos Estados Unidos da América -, as cortes judiciais estão impedidas de adotarem fundamentos diversos daqueles que o Poder Executivo abraçaria, notadamente nas questões técnicas e complexas, em que os tribunais não têm a expertise para concluir se os critérios adotados pela Administração são corretos (Economic Analysis of Law. Fifth Edition. New York: Aspen Law and Business, 1996, p. 671). Portanto, as escolhas políticas dos órgãos governamentais, desde que não sejam revestidas de reconhecida ilegalidade, não podem ser invalidadas pelo Poder Judiciário.

10. Impedir judicialmente o reajuste das tarifas a serem pagas pelos usuários também configura grave violação da ordem econômica, por não haver prévia dotação orçamentária para que o Estado de São Paulo custeie as vultosas despesas para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos acordos administrativos firmados pelo Poder Público com as concessionárias de transporte público.

11. Agravo interno desprovido. (AgInt no AgInt na SLS n. 2.240/SP, relatora Ministra Laurita Vaz, DJe de 20/6/2017, grifo meu.)

Outrossim, importa destacar que as decisões prolatadas, em sede de suspensão, possuem caráter eminentemente político ao verificarem a lesividade aos bens jurídicos tutelados pela lei de regência. Nesse sentido, trago à colação o seguinte precedente a respeito da natureza jurídica da suspensão:

SUSPENSÃO DE LIMINAR. LICITAÇÃO. SERVIÇOS DE TRANSPORTE COLETIVO URBANO DE PASSAGEIROS. PROCEDIMENTO HOMOLOGADO E EM FASE DE EXECUÇÃO CONTRATUAL. SUSPENSÃO. LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS CONFIGURADA. EXAURIMENTO DAS VIAS RECURSAIS NA ORIGEM. DESNECESSIDADE.

1. Não é necessário o exaurimento das vias recursais na origem para que se possa ter acesso à medida excepcional prevista na Lei n. 8.437/1992.

2. É eminentemente político o juízo acerca de eventual lesividade da decisão impugnada na via da suspensão de segurança, razão pela qual a concessão dessa medida, em princípio, é alheia ao mérito da causa originária.

3. A decisão judicial que, sem as devidas cautelas, suspende liminarmente procedimento licitatório já homologado e em fase de execução contratual interfere, de modo abrupto e, portanto, indesejável, na normalidade administrativa do ente estatal, causando tumulto desnecessário no planejamento e execução das ações inerentes à gestão pública.

4. Mantém-se a decisão agravada cujos fundamentos não foram infirmados. 5. Agravo interno desprovido. (AgInt na SLS n. 2.702/SP, relator Ministro João Otávio de Noronha, DJe de 27/8/2020, grifo meu.)

Ante o exposto, defiro o pedido para sustar os efeitos da decisão proferida na Ação Civil Pública n. 1063784-71.2020.8.26.0053 pelo Juízo da 14ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo (SP), até o trânsito em julgado da decisão de mérito da ação principal.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 18 de maio de 2021.

MINISTRO HUMBERTO MARTINS

Presidente