

30/08/2021

PLENÁRIO

AG.REG. NA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA 5.493 PIAUÍ

RELATOR : **MINISTRO PRESIDENTE**
AGTE.(S) : **ESTADO DO PIAUÍ**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ**
AGDO.(A/S) : **SINDICATO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES DE
PASSAGEIROS DO ESTADO DO PIAUÍ**
ADV.(A/S) : **VICENTE RIBEIRO GONCALVES NETO**
AGDO.(A/S) : **TRIBUNAL DE JUSTICA DO ESTADO DO PIAUÍ**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

EMENTA: AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. PERMISSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE TRANSPORTE INTERMUNICIPAL. DECISÃO IMPUGNADA QUE DECLAROU A NULIDADE DAS PERMISSÕES CELEBRADAS SEM PRÉVIA LICITAÇÃO. ALEGAÇÃO DE RISCO À ORDEM PÚBLICA. DESCABIMENTO. QUESTÕES CONTROVERTIDAS NA ORIGEM QUE NÃO OSTENTAM NATUREZA CONSTITUCIONAL DIRETA, NA MEDIDA EM QUE RELACIONADAS À INTERPRETAÇÃO DA LEI FEDERAL Nº 8.987/95 E DE LEI ESTADUAL. *PERICULUM IN MORA INVERSO* NA MANUTENÇÃO DE SITUAÇÃO JURÍDICA MANIFESTAMENTE INCONSTITUCIONAL. SUSPENSÃO A QUE SE NEGA SEGUIMENTO. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. O incidente de contracautela é meio processual autônomo de impugnação de decisões judiciais, franqueado ao Ministério Público ou à pessoa jurídica de direito público interessada exclusivamente quando se verifique risco de grave lesão à ordem, à saúde, segurança e à economia públicas no cumprimento da decisão impugnada (art. 4º, *caput*, da Lei 8.437/1992; art. 15 da Lei 12.016/2009 e art. 297 do RISTF).

2. *In casu*, não se revela cabível o incidente de contracautela perante o Supremo Tribunal Federal, haja vista que a questão controvertida na origem é matéria de natureza eminentemente infraconstitucional, relativa à observância no caso concreto de regras licitatórias para a concessão de serviços de transporte público intermunicipal, regras estas constantes da

SS 5493 AGR / PI

Lei Federal nº 8.987/95 e da Lei estadual 5.860/2009.

3. Ademais, não se verifica potencial lesão de natureza grave ao interesse público a ensejar a concessão da medida pleiteada, porquanto o Estado já tem procedimento licitatório em curso e conta atualmente com permissionários que se submeteram a certame licitatório. Verifica-se na espécie *periculum in mora* inverso decorrente da manutenção de situação jurídica em manifesta desconformidade com a ordem constitucional, consistente na continuidade da prestação de serviços públicos sob o regime de permissão sem prévia submissão a certame licitatório.

4. Agravo interno a que se **NEGA PROVIMENTO**.

A C Ó R D Ã O

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata de julgamento virtual de 20 a 27/8/2021, por unanimidade, negou provimento ao agravo, nos termos do voto do Relator, Ministro Luiz Fux (Presidente).

Brasília, 30 de agosto de 2021.

Ministro **LUIZ FUX** – **PRESIDENTE**

Documento assinado digitalmente

30/08/2021

PLENÁRIO

AG.REG. NA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA 5.493 PIAUÍ

RELATOR : **MINISTRO PRESIDENTE**
AGTE.(S) : **ESTADO DO PIAUÍ**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ**
AGDO.(A/S) : **SINDICATO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES DE
PASSAGEIROS DO ESTADO DO PIAUÍ**
ADV.(A/S) : **VICENTE RIBEIRO GONCALVES NETO**
AGDO.(A/S) : **TRIBUNAL DE JUSTICA DO ESTADO DO PIAUI**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE): Trata-se de agravo interno interposto pelo Estado do Piauí em face de decisão de minha lavra, que restou assim ementada, *in verbis*:

“SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. PERMISSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE TRANSPORTE INTERMUNICIPAL. DECISÃO IMPUGNADA QUE DECLAROU A NULIDADE DAS PERMISSÕES CELEBRADAS SEM PRÉVIA LICITAÇÃO. ALEGAÇÃO DE RISCO À ORDEM PÚBLICA. DESCABIMENTO. QUESTÕES CONTROVERTIDAS NA ORIGEM QUE NÃO OSTENTAM NATUREZA CONSTITUCIONAL DIRETA, NA MEDIDA EM QUE RELACIONADAS À INTERPRETAÇÃO DA LEI FEDERAL 8.987/95 E DE LEI ESTADUAL. PERICULUM IN MORA INVERSO NA MANUTENÇÃO DE SITUAÇÃO JURÍDICA MANIFESTAMENTE INCONSTITUCIONAL. SUSPENSÃO A QUE SE NEGA SEGUIMENTO”.

Em síntese, o Estado agravante repisa os argumentos expendidos na inicial, sustentando a existência de risco de lesão à ordem publica na manutenção da decisão impugnada, na medida em que a anulação das permissões de transportes alternativos intermunicipais de passageiros

SS 5493 AGR / PI

expedidas sem licitação após a publicação da Lei Estadual nº 5.860/09 causaria graves lesões à ordem administrativa e economia pública.

Afirma que a decisão agravada deixou de ponderar valores, uma vez que a população piauiense *“ficará sem o transporte alternativo terrestre, o que acarretará a superlotação de outros meios eventualmente existentes, justamente num período em que o distanciamento é fundamental”*.

Pugna, ao final, pelo provimento do agravo e reforma da decisão agravada, com a concessão do presente pedido de suspensão.

Em homenagem ao princípio da celeridade processual, desnecessária a manifestação da parte agravada. Dispensa-se nova manifestação da Procuradoria-Geral da República, porquanto já constante dos autos parecer pelo não conhecimento do pedido de suspensão (doc. 20).

É o relatório.

30/08/2021

PLENÁRIO

AG.REG. NA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA 5.493 PIAUÍ

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE): A presente irresignação não merece prosperar. Em que pese os argumentos expendidos no agravo, resta evidenciado das razões recursais que o agravante não trouxe nenhum argumento capaz de infirmar a decisão hostilizada, razão pela qual deve ela ser mantida.

Consoante já observado, a legislação prevê o incidente de contracautela como meio processual autônomo de impugnação de decisões judiciais, franqueado ao Ministério Público ou à pessoa jurídica de direito público interessada exclusivamente quando se verifique risco de grave lesão à ordem, à saúde, segurança e à economia públicas no cumprimento da decisão impugnada (art. 4º, *caput*, da Lei 8.437/1992; art. 15 da Lei 12.016/2009 e art. 297 do RISTF).

Com efeito, ao indicar tais circunstâncias como fundamentos dos incidentes de suspensão, a própria lei indica causas de pedir de natureza eminentemente política e extrajurídica, diferenciando-se das causas que geralmente justificam outros meios de impugnação de decisões judiciais e que se revelam como conceitos jurídicos indeterminados, a serem apreciados pelo julgador perante o caso concreto. Nesse sentido, também aponta a clássica jurisprudência desta Corte, *in verbis*:

“Suspensão de segurança: natureza cautelar e pressuposto de viabilidade do recurso cabível contra a decisão concessiva da ordem. A suspensão de segurança, concedida liminar ou definitivamente, é contracautela que visa à salvaguarda da eficácia pleno do recurso que contra ela se possa manifestar, quando a execução imediata da decisão, posto que provisória, sujeita a riscos graves de lesão interesses públicos privilegiados - a ordem, a saúde, a segurança e a economia pública: sendo medida cautelar, não há regra nem princípio segundo

SS 5493 AGR / PI

os quais a suspensão da segurança devesse dispensar o pressuposto do fumus boni juris que, no particular, se substantiva na probabilidade de que, mediante o futuro provimento do recurso, venha a prevalecer a resistência oposta pela entidade estatal à pretensão do impetrante. [...]” (SS 846/DF-AgR, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ de 8/11/1996).

À luz da natureza do instituto, a cognição do Presidente do Tribunal a quem compete a análise do incidente de contracautela deve se limitar à aferição da existência de risco de grave lesão ao interesse público, além de um juízo mínimo de plausibilidade do fundamento jurídico invocado, não cabendo-lhe a manifestação quanto ao mérito propriamente dito do que discutido no processo originário, eis que o mérito deverá ser oportunamente apreciado pelo Tribunal competente na via recursal própria. Nesse sentido é a jurisprudência desta Suprema Corte, ao afirmar que *“a natureza excepcional da contracautela permite tão somente juízo mínimo de delibação sobre a matéria de fundo e análise do risco de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas”* (SS 5.049-AgR-ED, rel. Min. Presidente Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe de 16/5/2016). Na mesma linha, é o seguinte precedente:

“Agravo regimental na suspensão de liminar. Decisão na origem em que se determinou a ampliação da distância até a qual veículos particulares podem trafegar em corredores exclusivos de ônibus para acessar vias transversais. Não comprovação de lesão à ordem social e administrativa. Agravo regimental a que se nega provimento. 1. Na estreita via de pedidos de suspensão como o presente, não se procede a uma detida análise do mérito da ação principal, tampouco se permite revolvimento do respectivo quadro fático-probatório, mas apenas a análise dos requisitos elencados pela legislação de regência. 2. É inadmissível, ademais, o uso da suspensão como sucedâneo recursal. 3. Agravo regimental ao qual se nega provimento”. (SL 1.165 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Presidente, Tribunal Pleno, DJe 13/02/2020).

SS 5493 AGR / PI

Anote-se ademais que, além da potencialidade do ato questionado em causar lesão ao interesse público, o conhecimento do incidente de suspensão dos efeitos das decisões provisórias pelo Presidente deste Supremo Tribunal Federal está condicionado à demonstração de que a decisão foi proferida por Tribunal e de que a controvérsia instaurada na ação originária esteja fundada em matéria de natureza constitucional (STA 782 AgR/SP, Relator Min. Dias Toffoli; SS 5112 AgR/SC, Relatora Min. Cármen Lúcia; STA 729-AgR/SC, Relator Min. Ricardo Lewandowski, e STA 152-AgR/PE, Relatora Min. Ellen Gracie). Trata-se de interpretação que deflui, *a contrario sensu*, também da disposição do art. 25, *caput*, da Lei n. 8.038/1990.

In casu, a controvérsia em discussão deriva de acórdão proferido pelo Tribunal Pleno do Tribunal de Justiça do Piauí em mandado de segurança impetrado contra o secretário estadual de transportes, no qual foi determinada a anulação de permissões de transporte alternativo intermunicipal de passageiros expedidas sem licitação no âmbito do Estado, por inobservância de regras previstas nos artigos 14 e 40 da Lei Federal nº 8.987/95, e 3º da Lei estadual nº 5.860/2009. É o que se depreende da ementa do acórdão (doc. 05):

“MANDADO DE SEGURANÇA – CONSTITUCIONAL – ADMINISTRATIVO – TRANSPORTE INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS – LICITAÇÃO – NECESSIDADE – IMPOSSIBILIDADE DE PRORROGAÇÃO DO CONTRATO – DIREITO LÍQUIDO E CERTO COMPROVADO – SEGURANÇA CONCEDIDA. A exploração do serviço de transporte intermunicipal de passageiros mediante concessão ou permissão demanda prévia licitação, conforme artigo 175 da CR, 189 da CE, artigos 14 e 40 da Lei nº 8987/95, e artigo 3º da Lei estadual 5860/2009”.

A análise da decisão cuja suspensão se requer revela de plano tratar-se a questão controvertida na origem de matéria de natureza

SS 5493 AGR / PI

eminentemente infraconstitucional, relativa à observância no caso concreto de regras licitatórias para a concessão de serviços de transporte público intermunicipal, regras estas constantes da Lei Federal nº 8.987/95 e da Lei estadual nº 5.860/2009. Com efeito, não se revela essencial ao deslinde da lide na origem o enfrentamento de questões constitucionais diretas, as quais, se existentes, apenas se apresentam de modo indireto ou oblíquo, na medida em que a Constituição, em seu artigo 175, é clara ao determinar que a prestação de serviços públicos sob regime de concessão ou permissão se dará através de licitação. Neste cenário, não se revela cabível o incidente de contracautela perante o Supremo Tribunal Federal. É neste sentido o seguinte precedente em caso análogo ao destes autos:

“AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE LIMINAR. OFENSA REFLEXA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL. CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO. LICITAÇÃO. AUSÊNCIA DE RISCO DE LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

I. Para análise do pedido de suspensão se faz necessário o prévio exame de legislação infraconstitucional para se constatar a ofensa ao artigo da Constituição Federal indicado, razão pela qual corretamente se negou seguimento ao pedido de contracautela.

II. Não constatado o risco de lesão à ordem e à economia públicas, deve ser mantido indeferimento da suspensão da liminar.

III. Agravo regimental a que se nega provimento”. (SL 698 AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Presidente, Tribunal Pleno, DJe 08/04/2015).

Ademais, em que pese a argumentação formulada no agravo, não logrou o Estado agravante comprovar que o cumprimento da decisão impugnada irá gerar lesão à ordem pública, sobretudo em se considerando as informações constantes dos autos de que o Estado já tem procedimento licitatório em curso e conta atualmente com permissionários que se submeteram a certame licitatório, salientando-se que a lesão ao interesse público apta ensejar a concessão excepcional da medida de contracautela há de se qualificar como “grave”, nos termos

SS 5493 AGR / PI

expressos dos artigos 4º, *caput*, da Lei 8.437/1992, 15, *caput*, da Lei 12.016/2009 e 297 do RISTF. De outro lado, verifica-se na espécie *periculum in mora* inverso decorrente da manutenção de situação jurídica em manifesta desconformidade com a ordem constitucional, consubstanciado na continuidade da prestação de serviços públicos sob o regime de permissão sem prévia submissão a certame licitatório.

Ex positis, **NEGO PROVIMENTO** ao agravo, a fim de que seja mantida a decisão recorrida.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AG.REG. NA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA 5.493

PROCED. : PIAUÍ

RELATOR : MINISTRO PRESIDENTE

AGTE.(S) : ESTADO DO PIAUÍ

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ

AGDO.(A/S) : SINDICATO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES DE PASSAGEIROS
DO ESTADO DO PIAU

ADV.(A/S) : VICENTE RIBEIRO GONCALVES NETO (4393/PI)

AGDO.(A/S) : TRIBUNAL DE JUSTICA DO ESTADO DO PIAUI

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, negou provimento ao agravo, nos termos do voto do Relator, Ministro Luiz Fux (Presidente). Plenário, Sessão Virtual de 20.8.2021 a 27.8.2021.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Nunes Marques.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário