



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 2999 - AM (2021/0305838-7)

RELATOR : **MINISTRO PRESIDENTE DO STJ**
REQUERENTE : MANAUS AMBIENTAL S.A
ADVOGADOS : SAMUEL MEZZALIRA E OUTRO(S) - SP257984
MARCELO MONTALVAO MACHADO - DF034391
TÚLIO GONZALEZ DAL POZ - SP422845
REQUERIDO : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS
INTERES. : MUNICÍPIO DE MANAUS
PROCURADORES : KETLEN ANNE PONTES PINA - AM004818
IVSON COÊLHO - AM000550A
MARCO AURÉLIO DE LIMA CHOY - AM004271

DECISÃO

Cuida-se de suspensão de liminar e de sentença proposta por ÁGUAS DE MANAUS S.A. (MANAUS AMBIENTAL S.A.) contra decisão proferida no Agravo de Instrumento n. 4006205-57.2021.8.04.0000, em trâmite no TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS, no qual houve deferimento da antecipação da tutela recursal para obstar a aplicação do reajuste previsto na Comunicação Pública de Correção Anual de Tarifas, publicada em 22/7/2021, mantendo a anterior tarifa de água e saneamento básico das unidades consumidoras locais.

Na origem, o MUNICÍPIO DE MANAUS propôs ação ordinária para impedir a aplicação do reajuste da tarifa de água e saneamento básico a partir de 22/8/2021, em razão do aumento exorbitante do índice previsto no contrato de concessão (IGP-M), ocasionado pelos impactos consequentes da pandemia de covid-19.

Aduz que a decisão impugnada é atentatória à ordem jurídica, porquanto, segundo argumenta, retirou os instrumentos necessários para a continuidade da satisfação do interesse público.

Alega que, em razão da previsão contratual de aplicação do reajuste inflacionário, protocolou no poder concedente a Carta n. 50MAN-CAR.REG-2020/000139 para requerer a homologação do reajuste tarifário anual 2020, relativo ao período de dezembro de 2019 a novembro de 2020.

Assevera que a Agência Reguladora Municipal (AGEMAN) homologou os cálculos apresentados, o que, segundo defende, seria suficiente para a aplicabilidade imediata da nova tarifa.

Contudo, narra que o poder concedente revisou essa decisão da agência reguladora e indeferiu o pleito por meio do Ofício n. 342/2020, de 18/12/2020, sob o argumento de impossibilidade de elevação da tarifa em decorrência da atual crise econômica.

Defende que o reajuste ordinário da tarifa é providência indispensável para a manutenção da capacidade operacional e de investimento da concessionária, e a sua não concretização será causa de grave desequilíbrio econômico e financeiro do contrato.

Aponta, ainda, outras consequências negativas diante da não concessão do reajuste tarifário, quais sejam, a inviabilização dos investimentos previstos no contrato para os próximos anos, retardando a evolução da cobertura dos serviços de saneamento básico no município; a elevação do incremento tarifário necessário para reestabelecer o equilíbrio econômico-financeiro do contrato; e, por fim, a potencial redução da qualidade do serviço prestado.

Pontua que a homologação tarifária é ato vinculado, nos termos do contrato de concessão, de acordo com o índice contratualmente previsto.

Sustenta, também, a ausência de discricionariedade da administração pública com relação à concessão do reajuste devido contratualmente; a ilegalidade da postura da Prefeitura de Manaus no que se refere à análise dos inúmeros pleitos alternativos da concessionária; a ausência de prejuízos aos usuários do serviço, especialmente os mais vulneráveis, beneficiados pela tarifa social; e o risco à continuidade dos serviços.

Defende que a tarifa é a forma principal de remuneração das concessionárias, representando a contraprestação em decorrência do custoso trabalho fornecido.

Em primeira instância, a liminar foi negada. Contudo, o Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas (TJAM) deferiu liminar no agravo de instrumento interposto, conforme os seguintes fundamentos (fls. 177-180):

Conta que as propostas de acordo ofertadas administrativamente pela concessionária se limitam ao parcelamento do reajuste calculado pelo IGP-M, o que, por si só, não afasta a prejudicialidade da majoração aos consumidores, que assumirão parcelas exorbitantes e desconexas dos riscos inerentes à prestação dos serviços concedidos.

A ausência de composição extrajudicial se deu pela negativa da concessionária em acatar os fundamentos despendidos pelo Poder Concedente, em total discrepância com a realidade vivenciada atualmente, principalmente pelo aumento da taxa de desemprego e a queda da renda familiar e do faturamento de empresas.

É possível compreender que o desequilíbrio causado pela imprevisível crise sanitária pode atingir todas as partes da relação, não devendo incumbir o ônus total à apenas uma delas consumidores usuários e Poder Concedente, sob pena de novamente desequilibrar as relações

contratuais.

Uma vez reconhecida a ocorrência dos fatos extraordinários e imprevisíveis decorrentes da pandemia que impuseram a inesperada e altíssima variação do IGP-M no período, bem como a onerosidade excessiva aos consumidores usuários do serviço essencial, mostra-se razoável a suspensão (temporária) do reajuste da tarifa de água e esgoto da cidade de Manaus, adequando-se a cobrança à realidade atual, de forma a garantir a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da concessão e o restabelecimento da economia nacional.

[...]

A meu ver, o primeiro requisito legal necessário ao deferimento do efeito ativo ao recurso está presente, na medida que há elementos que evidenciam a probabilidade do direito buscado no recurso, pois o estado de calamidade pública instaurado pela pandemia do coronavírus trouxe situação imprevisível capaz de afastar disposições existentes no contrato de concessão de serviço público firmado entre os litigantes. De fato, o Código Civil em seus artigos 317 e 480 autoriza o poder judiciário em situações fora da normalidade adequar os termos do contrato firmado entre as partes, a fim de possibilitar sua execução e manutenção.

Confira-se:

"Art. 317. Quando, por motivos imprevisíveis, sobrevier desproporção manifesta entre o valor da prestação devida e o do momento de sua execução, poderá o juiz corrigi-lo, a pedido da parte, de modo que assegure, quanto possível, o valor real da prestação."

"Art. 480. Se no contrato as obrigações couberem a apenas uma das partes, poderá ela pleitear que a sua prestação seja reduzida, ou alterado o modo de executá-la, a fim de evitar a onerosidade excessiva."

No caso, é possível compreender que o desequilíbrio causado pela imprevisível crise sanitária pode atingir todas as partes da relação, não devendo incumbir o ônus total à apenas uma delas (consumidores usuários e Poder Concedente), sob pena de novamente desequilibrar as relações contratuais.

O segundo pressuposto está consubstanciado no perigo de dano à população, já assolada pelo caos causados pelo coronavírus, visto que em razão de medidas de todos os níveis da federação que se fizeram imprescindíveis para conter o avanço da moléstia, como isolamento social, quarentena, fechamento de estabelecimentos comerciais, entre outros, agravou-se a taxa de desemprego, a queda da renda familiar e a queda do faturamento de muitas empresas.

De mais a mais, a presente medida é plenamente reversível, caso o poder judiciário acabe por julgar o mérito da ação ordinária improcedente.

É, no essencial, o relatório. Decido.

Em primeiro lugar, destaque-se que "esta Corte reconhece a legitimidade ativa das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público (empresas públicas, sociedades de economia mista, concessionárias e permissionárias de serviço público) para a propositura de pedido de suspensão, quando na defesa do interesse público primário" (AgRg no AgRg na SLS n. 1.955/DF, relator Ministro Francisco Falcão, Corte Especial, DJe de 29/4/2015).

Sabe-se que o deferimento da suspensão de liminar é condicionado à demonstração da ocorrência de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas. Seu requerimento é prerrogativa de pessoa jurídica que exerce múnus público, decorrente da supremacia do interesse estatal sobre o particular.

Ademais, esse instituto processual é providência extraordinária, sendo ônus do requerente indicar 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 suspensão de liminar e de sentença é medida excepcional que não tem natureza jurídica de recurso, razão pela qual não propicia a devolução do conhecimento da matéria para eventual reforma. Sua análise deve restringir-se à verificação de possível lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas, nos termos da legislação de regência, sem adentrar o mérito da causa principal, de competência das instâncias ordinárias. Não basta a mera e unilateral declaração de que a decisão liminar recorrida levará à infringência dos valores sociais protegidos pela medida de contracautela.

Repise-se que 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 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 caso, não se verifica a ocorrência de grave lesão a nenhum dos bens tutelados pela lei de regência, porquanto não se comprovou, de forma inequívoca, em que sentido a ordem, a saúde, a segurança e a economia públicas estão sendo afetadas em razão da decisão que obstou o reajuste tarifário de água e saneamento básico, não aprovado pela municipalidade, no atual contexto pandêmico de calamidade pública, cuja excepcionalidade justificou a adequação dos termos contratuais para evitar onerosidade excessiva aos consumidores, restabelecendo o equilíbrio contratual.

Não foram desenhadas hipóteses de configuração de lesão aos bens jurídicos tutelados pela legislação referente à suspensão; ficou caracterizado, na verdade, mero inconformismo da parte requerente no que diz respeito às conclusões do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas.

A parte requerente, claramente, modifica a natureza jurídica da suspensão

ao pretender utilizá-la como recurso, porquanto impugna as conclusões jurídicas do Tribunal *a quo*, não apontando, de forma irrefutável, em que sentido houve infringências aos bens que são tutelados pelo regime legal da suspensão.

Destaque-se que as questões eminentemente jurídicas debatidas na instância originária são insuscetíveis de exame na via suspensiva.

No caso, a discussão sobre a modificação do índice de correção monetária previsto no contrato, em razão da ocorrência da pandemia, como fato extraordinário e imprevisível, é o mérito da demanda.

Portanto, meras conjecturas de supostas lesões à ordem ou à economia públicas não podem servir de justificativa para a concessão da liminar requerida, uma vez que há questões jurídicas a serem solucionadas, cujo debate tem de ser profundamente realizado no ambiente processual adequado.

De toda sorte, conforme jurisprudência desta Corte, a suspensão de segurança não pode ser utilizada como sucedâneo recursal e haverá a oportunidade de continuidade do debate jurídico que está sendo travado na instância originária sobre o mérito do mandado de segurança.

No sentido de que o art. 4º da Lei n. 8.437/1992 não contempla como um dos fundamentos para o conhecimento da suspensão a grave lesão à ordem jurídica, não havendo aqui espaço para a análise de eventuais *error in procedendo* e *error in iudicando*, restrita às vias ordinárias, colaciono os seguintes precedentes desta Corte:

AGRAVO INTERNO. PRELIMINAR DE INTEMPESTIVIDADE NÃO CONFIGURADA. SUSPENSÃO DE JULGADO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO. DECISÃO DE QUE SE BUSCA SUSPENDER OS EFEITOS, QUE APENAS DETERMINA A OBEDIÊNCIA AOS EXATOS TERMOS DA LIMINAR DEFERIDA EM PRIMEIRO GRAU. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE GRAVE LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS. ARGUMENTAÇÃO DO AGRAVANTE VINCULADA EXCLUSIVAMENTE AO MÉRITO DA DECISÃO IMPUGNADA. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

1. Preliminarmente, afasta-se a alegação de intempestividade do recurso, tendo em vista que a questão do prazo em dobro para recorrer, inclusive no âmbito da suspensão de liminar e sentença ou segurança, encontra respaldo na jurisprudência da própria Corte Especial, bem como nos demais órgãos julgadores do Superior Tribunal de Justiça. Ademais, a controvérsia foi dirimida com a redação do novo Código de Processo Civil, em seu art. 183, quando diz que "A União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas respectivas autarquias e fundações de direito público gozarão de prazo em dobro para todas as suas manifestações processuais, cuja contagem terá início a partir da intimação pessoal ". A exceção à regra do caput também foi prevista no § 2.º do referido artigo, que exige para a não aplicação do benefício de contagem em dobro a menção expressa feita pela lei de regência, o que

não se verifica no caso da suspensão de segurança.

2. A execução de medida liminar deferida em desfavor do Poder Público pode ser suspensa pelo Presidente do Superior Tribunal de Justiça, quando a ordem tiver o potencial de causar grave lesão aos bens tutelados pelo art. 4.º da Lei n.º 8.437/1992 e art. 15 da Lei n.º 12.016/2009, a saber, à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

3. O Agravante apresentou argumentação de natureza estritamente jurídica - incidência ou não do ICMS nas operações interestaduais e seu recolhimento quando gerado por operação anterior, isto é, atribuição do imposto de forma diferida. Tal discussão, que visa infirmar os fundamentos da decisão impugnada, é inviável de ser analisada na via do pedido suspensivo, sob pena de transmudá-lo em sucedâneo recursal, já que diz respeito exclusivamente ao mérito da causa que tramita em primeiro grau de jurisdição.

4. O deferimento do pedido suspensivo exige a demonstração da existência da potencialidade danosa da decisão, cujos efeitos se busca suspender, sendo imprescindível que haja a comprovação inequívoca da sua ocorrência. No caso, a alegação de que a confirmação em segundo grau de jurisdição no tocante ao afastamento da aplicação das novas cláusulas do TDA (termo de acordo de arroz) causaria grave lesão aos bens tutelados pela lei de regência não é suficiente, porque lastreada em mera suposição, dando ensejo ao entendimento de que, na verdade, a parte manifesta seu inconformismo com a decisão impugnada.

5. Agravo interno desprovido. (AgInt na SS n. 2.902/RS, relatora Ministra Laurita Vaz, Corte Especial, DJe de 20/2/2018, grifo meu.)

AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE OFENSA À ORDEM E À SAÚDE PÚBLICAS, BEM COMO À ORDEM JURÍDICA; ESTA ÚLTIMA NÃO CONSTA DO ROL DOS BENS TUTELADOS PELA LEI DE REGÊNCIA. AGRAVADA VENCEU EM CINCO LOTES DE PREGÃO ELETRÔNICO, POSTERIORES AO PEDIDO SUSPENSIVO INDEFERIDO. FALTA DE PLAUSIBILIDADE DAS ALEGAÇÕES DE GRAVE LESÃO. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

1. O pedido de suspensão 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. É uma prerrogativa da pessoa jurídica de direito público ou do Ministério Público decorrente da supremacia do interesse público sobre o particular, cujo titular é a coletividade, cabendo ao postulante a efetiva demonstração da alegada ofensa grave a um daqueles valores.

2. Tal pedido, por sua estreiteza, é vocacionado a tutelar tão somente os citados bens tutelados pela lei de regência (Leis n.ºs 8.437/92 e 12.016/2009), não podendo ser manejado como se fosse sucedâneo recursal, para que se examine o acerto ou desacerto da decisão cujos efeitos pretende-se sobrestar. Sustentada alegação de lesão à "ordem jurídica" não existe no rol dos bens tutelados pela lei de regência.

3. A ora Agravada ainda presta serviço ao Agravante, com participação em certames licitatórios no âmbito do fornecimento de refeições hospitalares, tendo vencido em cinco lotes de pregão eletrônico, posteriores ao pedido de suspensão indeferido. Ausência da plausibilidade sustentada pelo Agravante, no tocante às graves lesões à

ordem e à saúde públicas.

4. Agravo interno desprovido. (AgInt na SS n. 2.887/BA, relatora Ministra Laurita Vaz, Corte Especial, DJe de 27/9/2017, grifo meu.)

Ante o exposto, indefiro o pedido de suspensão.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 24 de setembro de 2021.

MINISTRO HUMBERTO MARTINS
Presidente