



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

SUSPENSÃO DE SEGURANÇA Nº 390/23

RELATORA : MINISTRA PRESIDENTE DO STJ

SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. CONCORRÊNCIA PÚBLICA PARA CONCESSÃO DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E TRATAMENTO DE ESGOTO. DECISÃO LIMINAR QUE DETERMINA A PARALISAÇÃO DO CERTAME A PEDIDO DA ATUAL CONCESSIONÁRIA. DECISÃO DO TCE/RO QUE CONSIDEROU NULO CONTRATO DE 30 ANOS FIRMADO COM A CAERD. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL EDITADA QUANDO JÁ EM CURSO O PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. RISCO DE LESÃO GRAVE À SAÚDE E ORDEM PÚBLICAS. DEFERIMENTO DA CONTRACAUTELA.

DECISÃO

Cuida-se de suspensão de segurança trazida pelo Município de Jarú, RO, em face de decisão proferida pelo Desembargador Osny Claro de Oliveira, do Tribunal de Justiça de Rondônia, nos autos do Mandado de Segurança n. 0813558-17.2023.8.22.0000.

Narra a inicial que, iniciada concorrência pública para concessão do serviço de gestão e estruturação de projetos de implantação, expansão, restauração, operação e manutenção do sistema de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto municipal, ao ser anunciada a vencedora do certame, a atual concessionária – Companhia de Águas e Esgoto de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Rondônia/CAERD – ingressou com ação mandamental com vistas a impedir a outorga. O argumento então apresentado residiria na existência de contrato anteriormente firmado, no ano de 2012, pelo prazo de 30 anos, sem que tivesse havido sua regular rescisão e indenização devida.

Ao decidir o pleito liminar, o Relator entendeu presentes os pressupostos ao seu deferimento e suspendeu “a Concorrência Pública n. 04/2023 instaurada pelo Prefeito Municipal de Jaru/RO, até o julgamento final do presente mandamus”. Extraí-se da fundamentação o fragmento:

[...]

Com efeito, consta dos autos que a impetrante firmou com o segundo impetrado, em 18.05.2012, Contrato de Programa para Delegação de Abastecimento de Água Potável e Esgotamento Sanitário (ID n. 22388996 - Pág. 1/12), cujo prazo de vigência, de acordo com a cláusula segunda, item 2.1., é de 30 (trinta) anos, contados a partir da data da assinatura do instrumento.

Com o advento da Lei Complementar Estadual n. 1.200/2023 foi instituída a Microrregião de Águas e Esgotos no Estado de Rondônia, compreendendo a sua competência e a sua estrutura de governança para executar as funções públicas de interesse comum de organização, planejamento, regulação, fiscalização e prestação, direta ou indireta, dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, em todos os municípios que integram a Microrregião, incluindo as atividades de captação, tratamento e a distribuição de água potável e a coleta, o tratamento e a destinação final de efluentes sanitários.

A princípio, nos termos do art. 9º, VII, “a”, “b”, “c” e “e”, da Lei Complementar Estadual n. 1.200/2023, para que um ente municipal membro da Microrregião seja autorizado a realizar a prestação dos serviços acima elencados por outra por outra empresa teria que ter autorização do Colegiado Microrregional.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

É certo que a Lei Complementar Estadual n. 1.200/2023 se encontra sendo impugnada por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 0813090-53.2023.8.22.0000, todavia seu texto ainda se encontra vigente e hígido.

Por outro lado, a Concorrência Pública n. 04/2023 instaurada pelo segundo impetrado se encontra perto de sua conclusão.

Assim, a análise prefacial das alegações da impetração e os documentos ora juntados, e bem assim, aqueles juntados antecipadamente pelo impetrado, indicam, em estrito juízo de precariedade e provisoriedade, ser em tese necessário o prévio acerto jurídico entre a impetrante e o segundo impetrado a fim de evitar prejuízo as partes contratantes, seja de um lado ou de outro.

Neste contexto, é necessário e razoável que se suspenda o andamento do certamente licitatório apontado pela impetrante no sentido de que vindo as informações e, com maiores e melhores fundamentos, possa decidir quanto a validade ou ineficácia do ato jurídico objurgado pela impetrante, evitando-se assim, eventual prejuízo entre as partes e até mesmo para os usuários dos serviços prestados pela impetrante.

[...]

Alega o município autor que “caso mantidos os efeitos da referida liminar, restará configurada grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas do Município de Jarú, uma vez que a decisão suspende o adequado procedimento para garantir a prestação do serviço público de saneamento básico, nos termos exigidos pela Lei Federal nº 14.026/2020 [...] a suspensão da concorrência implicará o impedimento da adequada prestação do serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário”.

Ressalta que “em 2017, o TCE-RO declarou a nulidade do Contrato de Programa [...] firmado em 18/05/2012, entre o Município de Jarú e a CAERD [...] Em razão da impossibilidade de descontinuar a prestação dos serviços, os



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

efeitos do referido acórdão foram modulados até a assinatura de novo contrato [...] foi instaurado o Processo nº 02589/2020 no âmbito do TCERO, para o acompanhamento da contratação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, no qual, mais uma vez, foi reforçada a exigência de que o Município de Jarú deveria promover novo processo licitatório adequado para contratação de empresa para prestação dos serviços de saneamento básico”.

Pondera, ainda, que “considerando a determinação da Corte de Contas e considerando que a CAERD não apresenta qualquer capacidade de transformar as condições de atendimento da população com serviços públicos adequados de abastecimento de água e de esgotamento sanitário [...] buscou implementar a política pública de saneamento básico em proveito da população, no legítimo exercício de sua prerrogativa de realizar a concessão dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no âmbito do território municipal e de seu interesse local”.

Depois de descrever o procedimento que antecedeu o lançamento a concorrência pública, assinala que “em 25 de setembro de 2023, houve a publicação do aviso de licitação no Diário Oficial do Município [...] determinado o recebimento das propostas dos interessados para o dia 16 de novembro de 2023 e Sessão Pública para abertura dos envelopes em 23 de novembro de 2023, na sede da B3. Foram apresentadas propostas por 2 (duas) empresas, tendo se sagrado vencedora a empresa AEGEA SANEAMENTO E PARTICIPAÇÕES S.A., conforme Aviso de Resultado de Julgamento publicado no Diário Oficial de Jarú em 30/11/2023 [...] Paralelamente, de forma diligente, a Prefeitura de Jarú instaurou, em 31 de junho de 2023, o competente processo administrativo nº 9530/2023 [...] com o objetivo de apurar eventual indenização devida à CAERD. Foi apurado o valor de R\$ 4.210.896,69 para fins de indenização dos bens reversíveis e indenizáveis”.

Insiste que “a CAERD [...] nunca reuniu qualquer esforço para garantir que a população de Jarú fosse atendida com estações de tratamento de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

esgoto [...] representando uma gravíssima afronta à saúde da população [...] o Novo Marco Legal do Saneamento prevê, em seu art. 11-B, que até 31 de dezembro de 2033, 90% (noventa por cento) da população deve ser atendida com coleta e tratamento de esgotos [...] promoveu todos os esforços necessários para realizar a contratação de empresa prestadora dos serviços que pudesse atender adequadamente à população [...] o procedimento já exposto acima, o qual durou mais de 3 (três) anos, foi objeto de autorização legal e teve todos os seus atos devidamente publicados”.

Conclui que “a outorga ofertada percebida pelo Município será capaz de cobrir a indenização eventualmente devida à CAERD [...] e ainda permitirá que o Município realize diversas obras e serviços que beneficiarão toda a população [...] somente a continuidade deste projeto permitirá o atendimento ao interesse público primário garantindo o atingimento das metas de universalização [...] a sua interrupção causará a manutenção de uma prestação de serviços inadequada, o descumprimento das metas impostas pela Lei Federal n 14.026/2020 e a consequente ausência de melhorias nas condições de saúde da população, além de impedir o avanço na economia pública do município que poderia beneficiar toda a população”.

Em remate, pondera que “a decisão a que se pretende suspender, acabou por obstar a revolução a ser realizada nos serviços mencionados e as melhorias que seriam acarretadas no Município e, notadamente, na saúde, na segurança e na economia públicas [...] o comando judicial obriga o Município a manter a contratação de empresa – já declarada ilegal pelo TCE-RO – que notoriamente não se encontra em condições de prestar os serviços a contento [...] se identifica a grave lesão à ordem pública em sua esfera econômica, ante a impossibilidade de prosseguimento do certame (assinatura do contrato de concessão) e impedimento de investimentos necessários ao crescimento e melhoria na qualidade de vida da população [...] lesões à ordem e à saúde públicas verdadeiro risco à economia do Município”.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Finaliza, pedindo “a suspensão dos efeitos da liminar concedida pelo I. Desembargador Osny Claro de Oliveira, integrante do E. Tribunal Pleno do TJRO, nos autos do Mandado de Segurança nº 0813558-17.2023.8.22.0000, até o transito em julgado da ação de mérito, conforme previsto no § 9º do art. 4º da Lei nº 8.437/1992”.

É o relatório.

Nos termos do art. 4º da Lei n. 8.437/92, “compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas”.

A propósito do mecanismo processual em foco, Marcelo Abelha Rodrigues observa que "as razões para se obter a sustação da eficácia da decisão não estão no conteúdo jurídico ou antijurídico da decisão concedida, mas na sua potencialidade de lesão ao interesse público", pois "o requerimento de suspensão de execução de decisão judicial não deve ser caracterizado como sucedâneo recursal", sobretudo porque "o objeto do incidente se restringe à suspensão dos efeitos da decisão por suposta iminência de grave lesão ao interesse público" (Suspensão de Segurança: suspensão da execução de decisão judicial contra o Poder Público. 5ª ed.. Indaiatuba, SP. Editora Foco. 2022.).

Bem por isso, a Ministra Rosa Weber, no exercício da Presidência do Supremo Tribunal Federal, ao apreciar os autos da SL n. 1.588/RJ, teve oportunidade de destacar os contornos da suspensão de liminar:

[...] consubstancia meio processual autônomo à disposição, exclusiva, segundo as normas de regência, das pessoas jurídicas de direito público



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

e do Ministério Público, para buscar a sustação – com objetivo de salvaguardar o interesse público primário –, nas causas contra o Poder Público e seus agentes, de decisões judiciais que potencialmente provoquem grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

O incidente de contracautela – vocacionado a impedir a execução imediata de uma decisão judicial proferida contra a Fazenda Pública e seus agentes nas hipóteses previstas em lei – reveste-se de absoluta excepcionalidade [...] tendo em vista a própria singularidade dos requisitos que dão ensejo a pedido dessa natureza [...] Daí porque, medida de caráter excepcional que é, comporta exegese estrita, a nortear e balizar o conteúdo e o alcance das respectivas normas de regência.

[...]

Nessa linha, imprescindível que, na suspensão de liminar, a causa de pedir esteja vinculada à potencialidade de violação da ordem, da saúde, da segurança ou da economia públicas, sendo, ainda, indispensável, para o cabimento de tal medida, perante o Supremo Tribunal Federal, que o processo subjacente esteja fundado em matéria de natureza constitucional direta [...]

Pois bem.

À luz das diretrizes normativa, doutrinária e jurisprudencial ora destacadas, o exame do caso em presença mostra que foi suficientemente evidenciado o risco de lesão grave à ordem e à saúde públicas decorrente da decisão liminar que determinou a suspensão do procedimento licitatório para “concessão para exploração, sob regime de concessão, dos serviços relativos à gestão, estruturação de projetos de implantação, expansão, restauração, operação e manutenção do sistema de abastecimento de água (saa), coleta e tratamento de esgoto (ses) no Município De Jaru/RO”.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Não se ignora que o instituto da suspensão de segurança é imprestável para valorar o acerto ou desacerto da decisão contrariada. Partindo dessa premissa e sem a pretensão de fazer qualquer juízo de mérito, mas atentando à advertência do Ministro Herman Benjamin, para quem “a decisão que examina o pedido de suspensão não pode afastar-se totalmente do mérito da causa originária, não só porque é necessária a verificação da plausibilidade do direito, como também para que não se torne via processual de manutenção de situações ilegítimas [...] (*pois*) o deferimento ou indeferimento da citada medida pressupõe juízo de deliberação mínimo acerca da controvérsia principal”, o exame sumário dos fatos convence da ausência de conformidade à fundamentação apresentada na origem. Se não, vejamos.

Pelo que se afere dos termos da decisão impugnada, a medida liminar foi deferida à consideração de que (i) deveria prevalecer o contrato de concessão já celebrado com a CAERD e dentro do prazo de vigência (30 anos), ou seja, em princípio, prestigiou-se, apenas, interesse da concessionária; e, (ii) não teriam sido atendidas exigências constantes de lei complementar estadual (Lei n. 1.200/23, art. 9º, VII, ‘a’, ‘b’, ‘c’ e ‘e’).

Em primeiro lugar, é preciso ter em consideração que, de acordo com o alegado pelo município autor, o contrato de concessão da CAERD foi declarado nulo pelo Tribunal de Contas de Rondônia – TCE/RO, quando, à unanimidade, decidiu:

I – CONSIDERAR ILEGAL, COM EFEITOS EX NUNC, o Contrato de Programa para Delegação de Prestação dos Serviços Locais de Abastecimento de Água Potável e Esgoto Sanitário entre o Município de Jaru e a Companhia de Águas e Esgoto de Rondônia – CAERD de responsabilidade solidária dos Ex-Chefes do Poder Executivo Municipal de Jaru, Senhor Jean Carlos dos Santos - CPF 723.517.805-15 e Senhora Sonia Cordeiro de Souza - CPF 905.580.227-15, pelas seguintes ilegalidades:



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

1.1 - Infringência ao artigo 37, XXI, da Constituição da República, cumulado com o artigo 13, §1º, I da Lei Federal 11.107/05 e 65, II, “d” da Lei Federal 8.666/93 pela ausência de clareza quanto aos aspectos da política tarifária adotada;

1.2 - Infringência ao artigo 37, caput, da Constituição da República cumulado com o artigo 26 da Lei Federal 8.666/93, porquanto é inexistente o processo de dispensa de licitação.

II – MODULAR OS EFEITOS do item I deste Acórdão até a data da assinatura do novo contrato de Prestação de Serviço de Abastecimento de Água Potável e Esgotamento Sanitário pelo Município de Jarú.

III – **DETERMINAR**, via ofício, ao atual Chefe do Poder Executivo Municipal de Jarú, ou quem venha lhe substituir legalmente, **que instaure procedimento de Licitação ou de Dispensa de Licitação**, observando os dispostos nas Leis Federais 8.666/93, 11.107/05 e 11.445/07, no prazo de 180 dias a contar da ciência deste Acórdão.

[...]

Por outro lado, a Lei Complementar Estadual n. 1.200/23, que serviu de subsídio para ter sido considerada ilegal a concorrência em foco, foi editada quando já em curso o procedimento e, inclusive, publicado o edital de licitação. Com efeito, a publicação desta lei se deu em 14/10/2023 (consulta, na data de hoje, 16h, ao link <https://diof.ro.gov.br/data/uploads/2023/10/Doe-Extraordinario-14-10-2023.pdf>), enquanto que o aviso da concorrência foi publicado no Diário Oficial do Município em 25/9/2023 (cópia anexa) e os demais atos preparatórios datam de muito antes (mais de um ano).

Nessa condição e tendo em vista a previsão do art. 23 da própria lei complementar estadual (“Os planos editados pelos municípios, referentes aos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário antes da vigência desta Lei Complementar, permanecerão em vigor nos termos da legislação aplicável, podendo ser substituídos, adequados ou consolidados pelo



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Plano Microrregional, mediante deliberação do Colegiado Microrregional.”), não quer parecer que seus termos (da lei complementar) se prestem de motivação para impedir o seguimento da concorrência em tela.

Assim posta a questão atinente à discussão de fundo que subjaz ao pedido de contracautela apresentado, especificamente no que respeita aos requisitos legais para seu deferimento, a sua presença se torna cristalina.

Não é demais lembrar que, de acordo com a Lei n. 11.445/07, art. 2º, o serviço público de saneamento básico deve assegurar, entre outras: (i) universalização ao acesso e efetiva prestação; (ii) integralidade, compreendido o conjunto de atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento que propicie à população o acesso a eles em conformidade com suas necessidades e maximize a eficácia das ações e dos resultados; (iii) abastecimento de água, esgotamento sanitário e manejo dos resíduos sólidos realizados de forma adequada à saúde pública, à conservação dos recursos naturais e à proteção do meio ambiente; (iv) eficiência e sustentabilidade econômica; (v) segurança, qualidade, regularidade e continuidade; (vi) redução e controle das perdas de água, inclusive na distribuição de água tratada, estímulo à racionalização de seu consumo pelos usuários e fomento à eficiência energética, ao reúso de efluentes sanitários e ao aproveitamento de águas de chuva; (vii) seleção competitiva do prestador dos serviços; e, (viii) prestação concomitante dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

Ora, se o requerente se vê impedido, por decisão de natureza precária, de dar sequência à regularização da forma como concedidos os serviços em questão não terá como dar atendimento aos princípios fundamentais norteadores do saneamento básico.

Via de consequência, não há como deixar de reconhecer a existência, em potencial, da ocorrência de risco de lesão grave à saúde da



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

população local e, bem ainda, à ordem pública consubstanciada na conformação das ações estatais às determinações dos órgãos de controle, no caso, TCE/RO.

Pelo exposto, **defiro o pedido de contracautela** para suspender os efeitos da medida liminar deferida no Mandado de Segurança n. 0813558-17.2023.8.22.0000, até o trânsito em julgado da decisão de mérito que nele vier a ser proferida.

Dê -se ciência ao Tribunal de Justiça de Rondônia.

Publique-se. Intimem-se com urgência.

Brasília, 4 de janeiro de 2024.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Moura', is positioned above the printed name of the Minister.

MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA

Presidente do STJ