



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 3393 - MT (2024/0030847-3)

RELATORA : MINISTRA PRESIDENTE DO STJ
REQUERENTE : MUNICÍPIO DE CUIABÁ
PROCURADORES : HERMANO JOSE DE CASTRO LEITE - MT022961B
BENEDICTO MIGUEL CALIX FILHO - MT0091920
REQUERIDO : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO
INTERES. : ESTADO DE MATO GROSSO

EMENTA

SUSPENSÃO DE LIMINAR. IMPLANTAÇÃO DE SISTEMA DE MOBILIDADE DO BRT. SUPOSTA CRIAÇÃO DE OBSTÁCULOS MEDIANTE EXIGÊNCIAS DE LICENCIAMENTO, AUTORIZAÇÕES E ALVARÁS MUNICIPAIS. AFASTAMENTO NA ORIGEM. GRAVE LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO. PROPOSIÇÃO COMO SUCEDÂNEO RECURSAL. INVIABILIDADE. INDEFERIMENTO DO PEDIDO.

DECISÃO

Trata-se de pedido de suspensão de segurança formulado pelo MUNICÍPIO DE CUIABÁ contra decisão proferida pelo Relator do Agravo de Instrumento n. 001547-41.2024.8.11.0000, em trâmite perante o Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, que denegou a atribuição de efeito suspensivo para afastar os efeitos de tutela de urgência concedida em primeiro grau de jurisdição.

Consta dos autos que o ESTADO DE MATO GROSSO ajuizou, na origem, ação de obrigação de não fazer (processo n. 1002432-29.2024.8.11.004), com pedido de liminar, em face do Município ora requerente, por supostos obstáculos criados para impedir a implantação do Sistema de Mobilidade do BRT (*Bus Rapid Transit*) mediante exigências indevidas de alvarás/autorizações/licenças, "seja simplesmente não respondendo o ente estadual, ao ignorar ofícios e documentos remetidos, seja respondendo de forma deficitária, ao pinçar elementos específicos para protelar a análise por mais tempo, ou seja respondendo de forma subjetiva a questões técnicas e objetivas" (fls. 196/197).

Em primeiro grau de jurisdição, o Juízo da Segunda Vara Especializada da Fazenda Pública da Comarca da Capital deferiu a tutela de urgência para determinar que o

Município de Cuiabá se abstenha de criar obstáculos à implantação do projeto BRT com base na ausência de licenças, autorizações e alvarás, sob pena de aplicação de multa diária no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais). Confira-se trecho da fundamentação do *decisum* (fls. 190/193):

As regiões metropolitanas funcionam como um instrumento de cooperação federativa e promoção de políticas públicas integradas, superando as barreiras administrativas individuais dos municípios para atender às necessidades coletivas da região como um todo.

Portanto, sob a ótica da legislação e entendimento da Suprema Corte às regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, a construção de infraestruturas de transporte como o BRT, que servem a um propósito regional e não apenas local, pode ser considerada isenta das exigências de licenciamento e alvará específicos de cada município dentro da região metropolitana.

Ademais, o Supremo Tribunal Federal, em deliberação publicada no dia 25/08/2022, liberou o andamento do projeto em questão, cuja execução vem sendo deliberadamente obstado pelo gestor municipal. Vejamos:

“(...) Presente também o requisito do periculum in mora, ante ao evidente prejuízo da população local com a suspensão da licitação que trata especificamente de transporte público e mobilidade urbana. Ante o exposto, em juízo de delibação mínima, defiro o pedido de liminar, para suspender os efeitos do Acórdão n. 1003/2022 (Plenário, TCU), que determinou a suspensão da licitação promovida pelo Estado do Mato Grosso, oficiando-se (...)”. Publique-se. Brasília, 25 de agosto de 2022. Ministro DIAS TOFFOLI Relator- MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 38.710 MATO GROSSO

Posteriormente, o E. Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, em sede de Mandado de Segurança impetrado pelo Município de Cuiabá em face do Estado de Mato Grosso, cujo cerne do conflito foi a decisão do Governador de alterar o sistema de transporte público de VLT (Veículo Leve sobre Trilhos) para BRT (Bus Rapid Transit) sem a consulta prévia ao Município de Cuiabá, constatou-se que o Município de Cuiabá foi, de fato, envolvido no processo. Foram apresentadas provas de que houve audiências e consultas públicas sobre o BRT, com ampla participação, além de reuniões do Conselho Deliberativo Metropolitano, em que o Município faz parte, e que aprovou a mudança do modal.

Diante dessas evidências, ficou entendido que não houve violação do direito líquido e certo do Município. Assim, o E. Tribunal de Justiça decidiu pela denegação da segurança mantendo a decisão do Governador do Estado sobre a alteração do modal de transporte. A decisão ressaltou a importância de finalmente atender aos anseios da população por um sistema de transporte eficiente, sem mais desperdícios de recursos públicos e superando interesses individuais dos representantes políticos.

(...)

Em relação à necessidade de alvará e licença para a construção do BRT, é importante considerar que projetos de infraestrutura de grande escala como o BRT, especialmente quando aprovados e gerenciados por entidades estaduais ou federais, tem procedimentos específicos de autorização que diferem dos aplicáveis a construções comuns ou edificações em áreas de patrimônio cultural.

Dessa forma, a construção do BRT tem um impacto significativo na melhoria da mobilidade urbana e na qualidade de vida da população.

Portanto, com base em todo o exposto, a probabilidade do direito está evidentemente demonstrando que a exigência de licenças, autorizações e alvarás pelo Município de Cuiabá não encontra fundamento legal adequado, principalmente diante das normativas do Estatuto da Metrópole (Lei 13.089/2015), que estabelece diretrizes para o planejamento e execução de funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.

A demora na implementação do projeto BRT vem acarretando prejuízos significativos não só ao erário, mas também à população, que se beneficia diretamente de melhorias no sistema de transporte público.

A rápida implantação do BRT está alinhada ao princípio da eficiência administrativa e ao interesse público, visando promover um transporte público mais eficaz e sustentável.

Diante do exposto, e em conformidade com o Art. 300 do Código de Processo Civil, **DEFIRO** o pedido de tutela de urgência para determinar que o Município de Cuiabá se abstenha de criar obstáculos à implantação do projeto BRT com base na ausência de licenças, autorizações e alvarás. Esta decisão visa assegurar a continuidade das obras, considerando-se os princípios da legalidade, eficiência e interesse público.

Por fim, considerando a afirmação do Douto Procurador do Estado de que o Município vem dolosamente inviabilizando o andamento da execução do projeto por meio de exigências discricionárias e, diante do clima beligerante entre as partes envolvidas amplamente divulgada nas mídias, autorizo desde já o uso necessário e eventual de força policial para devido cumprimento desta medida.

Determino ainda que esta decisão seja cumprida imediatamente, sob pena de aplicação de multa diária por descumprimento, no valor de R\$ 5.000,00.

Irresignada, a Municipalidade interpôs o Agravo de Instrumento n. 001547-41.2024.8.11.0000, não tendo sido concedido pelo relator no TJMT o efeito suspensivo postulado, nos seguintes termos (fls. 27/31):

Pretende o Agravante a suspensão da decisão que deferiu a tutela de urgência para determinar que o Município de Cuiabá se abstenha de criar obstáculos à implantação do projeto BRT com base na ausência de licenças, autorizações e alvarás, sob pena de aplicação de multa diária no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).

Nesta fase processual, a questão resume-se em saber se é o caso de conceder, liminarmente, a atribuição de efeito suspensivo a este recurso, consoante a norma procedimental do artigo 1.019, inciso I, do Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015).

Sabe-se que a atribuição do efeito suspensivo ao agravo de instrumento somente será concedida nos casos em que houver probabilidade de provimento do recurso ou houver risco de dano grave, ou de difícil reparação, por aplicação analógica ao artigo 1.012, parágrafo 4o.

É certo que, o ponto central discutido nos autos é a necessidade, ou não, da prévia emissão de Alvará de Obras pelo ente municipal, bem como demais licenças e pareceres favoráveis emitidos pelos órgãos de proteção do

patrimônio cultural, para a implementação do modal urbano coletivo – BRT, entre os dois Municípios que integram a Região Metropolitana (Várzea Grande e Cuiabá).

Ocorre que, para uma justa solução do caso sub judice, é essencial perquirir se, para a prevalência do interesse metropolitano (interesse comum), é possível transpor para o ente estadual, atribuições que são exclusivas dos Municípios, permitindo que aquele tenha predomínio sobre esse último, ou se isso não implicaria em afronta à Autonomia Municipal.

No entanto, nessa seara recursal, não há como apurar se a questão trazida à apreciação deste Tribunal está, ou não, acobertada pelo manto da legalidade, visto que o objeto da ação evidencia particularidades que dependem de profunda análise de documentos e instrumentos normativos para aferir se a exigência do Município de Cuiabá, quanto à necessidade de alvarás e licenças, para a realização do empreendimento de implantação do modal BRT, seria ilegal e inconstitucional, por se tratar de obra de interesse metropolitano, como alegado pelo Agravado na ação de origem.

É importante ressaltar que não há dúvida quanto à complexidade e a importância da implementação do transporte intermunicipal BRT, que visa atender às necessidades de toda a região metropolitana, todavia, não se pode perder de vista que os Municípios têm autonomia reconhecida no texto constitucional, com atribuições normativas, que trazem como premissa a preservação do interesse da comunidade local; logo, não se mostra factível qualquer pretensão no sentido de absorver parcelas de tais prerrogativas.

Verifica-se, ainda que com outra roupagem legal, o que está subjacente aos olhos de todos, é que a situação reflete uma disputa de espaço político. E, quem sofre os reflexos diretos dessa queda de braço são os municípios, que estão constantemente sujeitos a tais disputas.

Diante desse cenário e, de uma análise não exauriente, cabível nesse momento processual, de todas as circunstâncias fático-jurídicas que permeiam o caso, entendo que não há no caderno processual, comprovação da existência de risco de dano grave, ou de difícil reparação ao Recorrente, que não possa aguardar a apreciação do mérito deste recurso pelo Colegiado, oportunidade em que haverá mais elementos a subsidiar o pronunciamento definitivo da Câmara.

Aliás, o que vislumbro, nesse momento, é um eventual dano inverso ao ente político Estado, de âmbito econômico e financeiro, sem esquecer da parte principal, que são os usuários do sistema.

Independentemente de preferências por esse ou aquele sistema, estão os municípios, a parte mais importante, reféns do sistema de transporte.

Ante o exposto, NÃO CONCEDO o pedido de efeito suspensivo postulado pelo Município de Cuiabá.

Daí o presente pedido de contracautela, no qual alega o Município requerente que a decisão impugnada incorre em "lesão à ordem e à segurança públicas, ensejando ainda a irreversibilidade da medida e do direito material que se busca defender, haja vista que o Estado de Mato Grosso, após a decisão liminar, iniciou as obras, mesmo sem ter obtido as licenças, autorizações e alvarás necessários" (fl. 12).

Aduz que as exigências impostas para a obtenção das referidas licenças,

autorizações e alvarás encontra amparo legal, tratando-se de "legítimos instrumentos de garantia de direitos difusos, sociais e individuais indisponíveis, por meio do qual se verifica se há observância às regras de ordenação de uso e ocupação do solo, editadas para traduzir o interesse público quanto à melhor destinação dos espaços, levando em conta as condicionantes físico-ambientais, as características socioeconômicas locais e as aspirações de desenvolvimento do Município" (fl. 12).

Sustenta que "a decisão de origem reconheceu – equivocadamente – a existência de uma suposta supremacia de um interesse metropolitano, em detrimento da autonomia municipal e da legislação local, possibilitando um verdadeiro desrespeito às regras e às normas vigentes, criando uma exceção não prevista em lei, possibilitando/autorizando a realização e o início de obras de um empreendimento que não possui licenças, autorizações e alvarás e que deveriam ser considerados necessários ao início das obras" (fl. 12).

Indica a existência de "risco de dano irreparável e/ou de difícil reparação ao Município de Cuiabá, ante as situações problemáticas vivenciadas pela obra nas vias municipais e sem que tenham sido observadas e exigidas quaisquer autorizações", além de "total desrespeito às regras e normativas aplicáveis à espécie, pois uma decisão judicial isentou o empreendimento de observar normas legais e impositivas, possibilitando a dispensa de licenças e alvarás, de forma que a suspensão da decisão proferida na origem, com o acolhimento da Suspensão é medida que resguarda o interesse público municipal e impede a prática de grave violação à ordem e à segurança públicas" (fl. 13).

Destaca, em complemento, que "é incontroversa a situação de que o início das obras e a construção do empreendimento implica em suprimir vegetações, realiza a movimentação de areia/terras, promove alterações nas vias públicas, impacta na fluidez do trânsito, bem como provoca alterações no solo e subsolo e até mesmo prejudica as vias de acesso, gerando a necessidade de desvios, ocasionando também interferência em outros serviços públicos municipais" (fl. 15).

Alega que "a suposta dispensa e/ou o reconhecimento da desnecessidade do empreendimento obter as licenças, alvarás e autorizações, não encontra previsão legal, tratando-se, portanto, de uma interpretação jurídica e que não encontra amparo jurídico e muito menos está respaldada no Estatuto da Metrópole (Lei 13.089/2015)" (fl. 15).

Argumenta que "as questões voltadas à região metropolitana estimulam uma cooperação e compartilhamento de responsabilidades, não existindo uma supremacia, de forma que não se 'esvazia a autonomia municipal', não significa simples transferência de competências para o estado e não existe 'um ente que tenha predomínio absoluto'".

Sustenta que, "considerando o que dispõe os art. 222, art. 294, art. 296 e art. 422

da Lei Complementar nº 04/1992, o qual instituiu o Código Sanitário e de Posturas do Município, o Código de Defesa do Meio Ambiente e Recursos Naturais, o Código de Obras e Edificações e dá outras providências, e ainda conforme o disposto nos art. 5º e 6º da Lei Complementar nº 516/2022, que instituiu o Código de Obras do Município de Cuiabá, devem ser respeitadas as exigências legais, requisitos e os prazos disponibilizados tanto para o administrado requerer as devidas licenças, alvarás e autorizações quanto para o Poder Público as conceder, quando comprovado os requisitos e o preenchimento dos requisitos e exigências legais" (fl. 18).

Assevera, também, que "o empreendimento ainda que tenha sido segmentado para fins de execução do projeto, conforme traçado do projeto, segundo o que já foi reconhecido e identificado, causa e/ou gera impactos em patrimônios tombados na esfera federal, estadual e municipal" (fl. 19).

Acrescenta que "o fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação surge também da necessidade de se impedir o avanço das obras, com a supressão de inúmeras árvores, movimentação de areia e a modificação da malha viária, entre outros atos concretos inerentes à obra e que é prejudicial ao meio ambiente e até mesmo ao patrimônio cultural e histórico, e tudo sem que exista um embasamento técnico suficiente para possibilitar a continuidade e ainda sequer se permite o exercício da fiscalização" (fl. 20).

Esclarece que, "considerando que a decisão liminar foi proferida em 26/01/2024, verifica-se que as obras – em Cuiabá – ainda não são significativas e possuem pouca extensão", razão pela qual "não ocorrerão prejuízos incalculáveis e nem serão causados danos ao erário estadual, pois as obras somente se iniciaram em Cuiabá após a decisão liminar e em pequeno trecho" (fl. 22).

Afirma que "o caráter compulsório da integração do município na região metropolitana não esvazia a autonomia municipal, assim como não autoriza a concentração de poder reconhecida pelo juízo de origem em um só ente-federado (Estado de Mato Grosso), assim como deve ser observado que a região metropolitana não significa uma simples transferência de competências para o estado e muito menos autoriza que 'um ente que tenha predomínio absoluto', de forma que posições extremadas devem ser afastadas" (fl. 24).

Conclui, ao final, que "devem ser exigidas do empreendimento BRT, independentemente de o projeto ser realizado em benefício de Região Metropolitana, as licenças, alvarás e demais autorizações, pois as normas jurídicas não autorizam e nem conferem qualquer isenção e/ou dispensa para o cumprimento das referidas exigências legais" (fl. 25).

Requer o acolhimento do pedido de suspensão, "sustando os efeitos da decisão que possibilitou e afastou a necessidade de o empreendimento se submeter às exigências da legislação municipal, reconhecendo a necessidade da obtenção de licenças, autorizações e alvarás

para o início das obras pelo empreendimento, considerando as questões anteriormente apontadas que evidenciam graves violações à ordem e à segurança públicas, gerando insegurança jurídica" (fl. 25).

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.).

No presente caso, contudo, não foi comprovada, de forma inequívoca, a presença dos pressupostos específicos previstos em lei.

Com efeito, não demonstrou o requerente, com amparo em dados e elementos concretos, de que modo a decisão impugnada causa lesão à ordem e à economia públicas ao permitir a continuidade das obras de implantação do projeto BRT pelo Estado de Mato Grosso. Nesse sentido, não foi devidamente esclarecido quais licenças, autorizações e/ou alvarás seriam necessárias e essenciais para que não ocorra grave e iminente lesão aos bens jurídicos tutelados pela legislação de regência.

Na verdade, as alegações apresentadas pelo Município de Cuiabá ao impugnar a decisão que manteve o deferimento de tutela de urgência para determinar que se abstenha de criar obstáculos à implantação do projeto BRT com base na ausência de licenças, autorizações e alvarás - visando assegurar a continuidade das obras, considerando-se os princípios da legalidade, eficiência e interesse público - revelam pretensão de análise de questões afetas ao mérito da ação originária.

Ocorre, porém, que a via excepcional da suspensão de liminar não constitui sucedâneo recursal apto a propiciar o exame do acerto ou do desacerto da decisão impugnada.

Confirmam-se, nesse sentido, os seguintes precedentes:

AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA.
IMPOSSIBILIDADE LEGAL DE UTILIZAÇÃO DO INCIDENTE
PROCESSUAL DA SUSPENSÃO COMO SUCEDÂNEO RECURSAL.

NÃO COMPROVAÇÃO INEQUÍVOCA DE VIOLAÇÃO DOS BENS JURÍDICOS TUTELADOS PELA LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA.

1. O deferimento do pedido de suspensão está condicionado à cabal demonstração de que a manutenção da decisão impugnada causa efetiva lesão ao interesse público.
2. A suspensão dos efeitos do ato judicial é providência excepcional, cabendo ao requerente a efetiva demonstração da alegada ofensa grave aos bens jurídicos tutelados pela legislação de regência, quais sejam, ordem, saúde, segurança e/ou economia públicas.
3. As questões eminentemente jurídicas debatidas na instância originária são insuscetíveis de exame na via suspensiva, cujo debate tem de ser profundamente realizado no ambiente processual adequado.
4. Não apontou a parte agravante situações específicas ou dados concretos que efetivamente pudessem demonstrar que o comando judicial atual não deve prevalecer com relação ao não reconhecimento de violação dos bens jurídicos tutelados pela legislação de regência. Agravo interno improvido.

(AgInt na SLS n. 3.075/DF, relator Ministro Humberto Martins, Corte Especial, julgado em 9/8/2022, DJe de 12/8/2022.)

AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. CORREIOS. OPERADORA DO PLANO DE SAÚDE DOS FUNCIONÁRIOS. PENHORA DOS VALORES EXECUTADOS. GRAVE LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS. NÃO DEMONSTRAÇÃO. VIA INADEQUADA PARA A ANÁLISE DO MÉRITO DA CONTROVÉRSIA.

1. O deferimento do pedido de suspensão está condicionado à cabal demonstração de que a manutenção da decisão impugnada causa efetiva e grave lesão ao interesse público.
2. O incidente da suspensão de liminar e de sentença, por não ser sucedâneo recursal, é inadequado para a apreciação do mérito da controvérsia.
3. Agravo interno desprovido.

(AgInt na SLS n. 2.535/DF, relator Ministro João Otávio de Noronha, Corte Especial, julgado em 5/8/2020, DJe de 2/9/2020.)

Pelo exposto, **indefiro** o pedido.

Publique-se.

Intimem-se.

Brasília, 13 de fevereiro de 2024.

MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA
Presidente