



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 3514 - RJ (2024/0436015-7)

**RELATOR** : **MINISTRO PRESIDENTE DO STJ**  
**REQUERENTE** : MUNICÍPIO DE CABO FRIO  
**PROCURADORES** : NATALIA CHAVAO DE FREITAS  
CAIO FERNANDES GIOIA ENNE ADED - RJ239336  
**REQUERIDO** : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
**INTERES.** : BARBARA MACEDO QUINTANILHA DA SILVA  
**ADVOGADO** : MARCELA CRISTINA BUSQUET DE SOUSA - RJ248764  
**INTERES.** : HORTO CENTRAL MARATAIZES LTDA  
**ADVOGADO** : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS - SE000000M

### EMENTA

PEDIDO DE SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. MUNICÍPIO QUE PRETENDE ASSEGURAR A CONTINUIDADE DE CONTRATO DE FORNECIMENTO DE MERENDA ESCOLAR QUE FOI ESTAGNADO POR DECRETO DO PODER LEGISLATIVO LOCAL. GRAVES IRREGULARIDADES APONTADAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO E PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. EMPRESA SUSPEITA DE SUPERFATURAMENTO EM MUNICÍPIO VIZINHO. RISCO CRIADO PELA MUNICIPALIDADE, QUE, MESMO CIENTE DOS VÍCIOS APONTADOS E DO DECRETO LEGISLATIVO, PROSSEGUIU NA CONTRATAÇÃO. ALEGAÇÃO GENÉRICA DE INVIABILIDADE DE REVERSÃO DA SISTEMÁTICA DE FORNECIMENTO DE MERENDAS VIGENTE PARA A MODALIDADE ANTERIOR. ALTERAÇÃO RECÉM-OCORRIDA. RISCO CRIADO PELA ADMINISTRAÇÃO LOCAL. *PERICULUM IN MORA* INVERSO. POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL, ATÉ A PLENA REVERSÃO AO SISTEMA ANTERIOR. IMPOSSIBILIDADE DE AUTORIZAR CONTRATAÇÃO E PAGAMENTOS ESPÚRIOS. USO DA SLS COMO SUCEDÂNEO RECURSAL. SUSPENSÃO DE LIMINAR INDEFERIDA.

### DECISÃO

Cuida-se de pedido de Suspensão de Liminar e de Sentença formulado pelo Município de Cabo Frio – RJ contra o acórdão proferido no julgamento do Agravo de Instrumento n. 0092900-60.2024.8.19.0000, que tramitou na 2ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

Consta dos autos que, na origem, foi proposta Ação Popular contra o município, julgada procedente, na qual se objetivou a suspensão do Contrato n. 036/2024, firmado entre ele e a empresa Horto Central Marataízes Ltda. para terceirização do

fornecimento de merenda escolar.

Pleiteou-se, naquela demanda, o retorno da prestação dos serviços de fornecimento de merenda escolar para gestão própria e mediante diversos contratos individuais de fornecimento de produtos e de prestação de serviços, como vigorou até setembro de 2024, bem como a abstenção de o ente público efetuar pagamentos em decorrência do referido contrato até decisão final de mérito da ação.

O requerente alega:

[...] a liminar concedida é apta a ocasionar grave lesão à ordem, saúde e à economia pública, eis que causará a inevitável interrupção e paralisação de serviços dotados de essencialidade, sobretudo porque envolve a questão alimentar de inúmeras crianças, estudantes da rede municipal de ensino, não sendo viável o imediato “retorno da prestação dos serviços de fornecimento de merendas escolares como era anteriormente feito”, visto que os contratos individuais de pessoal, fornecimento de produtos e prestação de serviços já foram em sua maioria rescindidos pela municipalidade, razão pela qual deve ter sua eficácia suspensa.

Ademais, como também restará demonstrado ao longo da presente, a liminar concedida fundamenta-se em premissas fáticas falsas, ardilosamente suscitadas pela Autora da Ação Popular com o fito de induzir a erro o Poder Judiciário, tendo em vista que, ao contrário do que afirma a peça exordial, HÁ SIM ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR, LISTA DE UNIDADES ESCOLARES ATENDIDAS E O DEMONSTRATIVO DE VANTAGENS DA ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS Nº 290/2023 nos autos do processo administrativo nº 1488/2024 e no PA 38207/2024, que resultou no contrato de nº 036/2024, firmado pelo Município de Cabo Frio/RJ com a empresa HORTO CENTRAL MARATAÍZES LTDA.

Tece diversas considerações sobre o mérito da ação de origem e dedica-se a atacar os órgãos de imprensa que noticiaram irregularidades na pactuação com a empresa contratada.

Diz que “a merenda escolar é, na maioria das vezes, a principal refeição do dia para a maior parte dos estudantes da rede pública municipal e, caso a liminar não seja suspensa, o Município de Cabo Frio sofrerá não só o perigo de dano no viés social, mas também impactará, igualmente, a continuidade de serviços públicos essenciais”.

Sustenta a vantagem da contratação e impugna os fatos constantes da inicial da Ação Popular, asseverando que o município “teria que recontratar centenas de funcionários mediante processo seletivo e refazer diversos contratos de fornecimento de produtos e prestação de serviços mediante processos licitatórios, o que, por óbvio, não acontece da noite pro dia”.

Pontua que a decisão atacada caracteriza interferência do Poder Judiciário na administração municipal e, por fim, hostiliza o Decreto Legislativo n. 48/2024 (que sustou os efeitos do Termo de Adesão a Ata de Registro de Preços – Adesão n. 001/2024/SEME e do Contrato de Prestação de Serviços n. 03/2024, celebrado entre o Município de Cabo Frio e a empresa Horto Central de Marataízes), reputando-o inconstitucional.

Requer “a imediata suspensão dos efeitos da liminar concedida pelo D. Juízo da 1ª Vara Cível da Comarca de Cabo Frio/RJ nos autos da Ação Popular nº 0814422-69.2024.8.19.0011”.

É o **relatório**.

## **Decido.**

Nos termos do art. 4º da Lei n. 8.437/1992, “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 suspensão dos efeitos do ato judicial é providência excepcional. Cumpre ao requerente a efetiva demonstração da grave e iminente lesão aos bens jurídicos tutelados pela legislação de regência, quais sejam: a ordem, a saúde, a segurança e/ou a economia públicas.

No presente caso, a decisão liminar teve as seguintes razões de decidir:

Neste caso concreto, evidencia-se a probabilidade do direito, na medida em que consta nos autos o relatório do CAD-EDUCAÇÃO, unidade técnica do TCE/RJ, no sentido de que não foram disponibilizados no *site* oficial do Município de Cabo Frio estudo técnico preliminar, lista de unidades escolares atendidas e o demonstrativo de vantagens da Adesão à Ata de Registro de Preços nº 290/2023 (id. 150594821).

Além disso, **por meio do Decreto Legislativo nº 048, de 01 de outubro de 2024, a Câmara Municipal sustou os efeitos do Termo de Adesão à Ata de Registro de Preços do contrato nº 036/2024, celebrado entre o Município de Cabo Frio e a Empresa Horto Central de Marataízes, o que não foi respeitado pelo Executivo Municipal (id. 150594822).**

A autora juntou aos autos, ainda, notícias jornalísticas publicadas em rede social, apontando que a prestação de serviços se iniciou em 16/10/2024 e que a terceirização da merenda escolar acarretou um **aumento de despesa de oito milhões de reais para quarenta e sete milhões**, sendo este um aumento exponencial em ano eleitoral.

Todas estas circunstâncias, aliadas ao fato de que não há informações públicas e transparentes suficientes para demonstrar a economicidade e vantajosidade da Adesão à Ata de Registro de Preços nº 290/23, aponta para a plausibilidade do direito autoral, justificando, pois, a suspensão do ato.

No que se refere ao risco de dano irreparável ou de difícil reparação, também está presente, na medida em que os valores são elevados, o que por si só demonstra o risco ao Erário.

ISTO POSTO, defiro a tutela de urgência, na forma do art. 300 do CPC, para determinar a **SUSPENSÃO IMEDIATADA** do Contrato nº 036/2024, que trata da Adesão à Ata de Registro de Preços do contrato nº 290/2023, com o retorno da prestação dos serviços de fornecimento de merendas escolares como era anteriormente feito, bem como se abstenha o Município de Cabo Frio de efetuar quaisquer pagamentos em decorrência do referido contrato, até decisão final de mérito.

Requisito, ainda, o processo administrativo que culminou com a celebração do contrato objeto da presente demanda.

Já o Acórdão do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro está assim fundamentado:

No caso posto, tem-se que a petição inicial foi instruída com **relatório do Tribunal de Contas do Estado** (Id 150594821 – PJe), no sentido de que a contratação em questão, de prestação de serviço de preparo e distribuição de alimentação balanceada nas unidades escolares da rede de ensino do agravante,

**carece de publicização dos documentos essenciais, em especial o estudo técnico preliminar, além de listagem das unidades atendidas.**

8. Com efeito, digno de nota trecho elucidativo do relatório referenciado:  
[...]

9. Com efeito, **há indícios no sentido de irregularidades**, valendo o registro de que os atos administrativos, quando editados, trazem em si a presunção de legitimidade, ou seja, a presunção de que nasceram em conformidade com as devidas normas legais, como bem anota DIEZ (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 112), tudo a autorizar seja prestigiado o relatório em comento.

10. Por oportuno, destaca-se trecho do parecer do Ministério Público, atuante no primeiro grau de jurisdição:

Após detida análise dos autos e dos documentos anexados à exordial, verifica o Ministério Público que estão presentes *in casu* os requisitos que autorizam a concessão da tutela de urgência.

**De acordo com o relatório do CAD-Educação – TCE/RJ, não obstante a localização, no site oficial do Município de Cabo Frio, das informações atinentes à adesão, carecem de publicização documentos essenciais que fundamentem a contratação, como o estudo técnico preliminar, a lista das unidades escolares atendidas e o demonstrativo de vantajosidade da adesão (id. 150594821).**

A ausência de elementos fundamentais para a análise da economicidade e vantajosidade da Adesão à Ata de registro de preços nº 290/2023 **aponta para a possibilidade de irregularidades na referida adesão, conforme asseverado pela Unidade Técnica TCE/RJ.**

Ademais, a adesão foi realizada em 20 de setembro de 2024 e o contrato assinado logo depois, em 23/09/2024, o que causa estranheza, principalmente se considerarmos a afirmação da parte autora na exordial, no sentido de que houve:

“[...] **um aumento de despesas com merenda escolar superior a R\$ 39.000.000,00 (trinta e nove milhões de reais), saindo de R\$ 8.000.000,00 (oito milhões) para R\$ 47.000.000,00 (quarenta e sete milhões), um aumento de mais de 500%.**”

Há, ainda, o Decreto Legislativo nº 048, de 01 de outubro de 2024, que susta os efeitos do Termo de Adesão à Ata de Registro de Preços do contrato nº 036/2024, celebrado entre o Município de Cabo Frio e a Empresa Horto Central de Marataízes (id. 150594822).

Contudo, de acordo com a parte autora, **o Município prosseguiu com a execução do contrato, ao arrepio do que foi decidido pelo Poder Legislativo.**

Os documentos anexados à exordial e os indícios de irregularidades na adesão conferem a probabilidade do direito no presente caso.

O perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, por sua vez, se verifica no risco de imenso prejuízo ao erário, eis que a execução do contrato se encontra em andamento.

Por fim, reporta-se o Ministério Público ao parecer do MP de Contas e do corpo técnico do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, que **demonstram o risco ao erário municipal e os indícios de graves irregularidades no contrato sob exame.**

Isto posto, manifesta-se o Ministério Público pela concessão da tutela de urgência, determinando-se a suspensão do Contrato nº 036/2024, que trata da Adesão à Ata ora em exame, determinando-se que seja adotada a forma anterior para a prestação dos serviços de fornecimento de merendas escolares, bem como se abstenha de efetuar quaisquer pagamentos em decorrência do contrato, até decisão final de mérito.

11. Desse modo, o julgado, ao determinar o **retorno da prestação dos**

**serviços de fornecimento de merendas escolares como era anteriormente feito, resguardou a continuidade do serviço público em questão.** Outrossim, as demais teses recursais deduzidas demandam dilação probatória, tudo a atrair o enunciado nº 59 da súmula de jurisprudência deste Tribunal de Justiça, porque apenas se reforma a decisão concessiva ou não da antecipação de tutela, se teratológica, contrária à Lei, notadamente no que diz respeito à probabilidade do direito invocado, ou à prova dos autos.

12. Pelo exposto, com fundamento no artigo 932, inciso IV, alínea *a*, do Código de Processo Civil, NEGO PROVIMENTO ao recurso.

Conforme se percebe, o requerente do pedido de Suspensão de Liminar e de Sentença pretende suspender o acórdão que estagnou a execução do Contrato n. 036/2024, que trata da Adesão à Ata de Registro de Preços do Contrato n. 290/2023, e determinou o retorno da prestação do serviço de fornecimento de merenda escolar tal como ocorria até setembro de 2024.

Trata-se de contratação na qual tanto o Tribunal de Contas do Rio de Janeiro quanto o Ministério Público daquele Estado apontaram gravíssimas deficiências e sérias irregularidades.

Tal contrato já estava com a sua execução suspensa por força do Decreto Legislativo n. 48, de 1º de outubro de 2024, da Câmara Municipal de Cabo Frio – RJ, e não há notícia de que o município tenha adotado alguma medida apta a sustar a vigência do dito Decreto Legislativo.

Embora o ente público requerente tenha sustentado a ilegalidade desse ato da Câmara de Vereadores local, não cabe, em Suspensão de Liminar e de Sentença — instrumento jurídico de cognição limitada e superficial —, avaliar a sua higidez.

Dessa forma, mesmo que fosse concedida a suspensão que se pretende obter, o contrato não poderia ser levado a efeito, ao menos enquanto vigorar o ato da Câmara de Vereadores de Cabo Frio.

Consigno que a empresa contratada, tal como consta na inicial da Ação Popular, foi alvo de operação deflagrada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro que a apontou em envolvimento na subcontratação irregular para compra de 19 mil cestas básicas no Município de Armação dos Búzios. Essa investigação teria motivado a suspensão do pagamento por meio do Processo n. 0000994-85.2020.8.19.0078, que tramita na Comarca de Armação dos Búzios, no qual se apuraria superfaturamento.

Seja como for, não foi minimamente demonstrada, com dados e elementos concretos e com prova documental pré-constituída, a ocorrência de grave lesão à ordem e à economia públicas. Isso porque não se esclareceu o motivo pelo qual o município é incapaz de reestabelecer a vigência da sistemática de merendas que vigorou até setembro de 2024 ou as razões pelas quais não pode providenciar a contratação emergencial até que se reestabeleça o modo que vigia até então.

Tudo o que há na inicial são argumentos genéricos e vazios de que seria preciso "refazer diversos contratos de fornecimento de produtos e prestação de serviços mediante processos licitatórios, o que, por óbvio, não acontece da noite pro dia (*sic*)", além de questões de mérito, inconcebíveis de serem levadas em consideração no âmbito restrito da SLS.

Ocorre que, desde o dia 1º.10.2024, o Tribunal de Contas estadual aponta irregularidades nessa contratação, que, conforme se extrai do caderno processual, passou

a vigorar muito recentemente, apenas no dia 16.10.2024. Não obstante os alertas e a providência adotada pelo Legislativo municipal, que chegou a sustar o ato por Decreto Legislativo, a administração local optou por prosseguir no intento, ciente de todos os riscos e consequências daí advindas. Por certo, não pode, agora, apontar surpresa com a liminar proferida e com a sua manutenção pelo Tribunal de Justiça estadual.

**A sistemática de fornecimento de merendas foi alterada há menos de três meses e, por evidente, é plenamente viável a reversão determinada pela decisão de origem.**

**Ademais, a suspensão pretendida acarreta, ela sim, autêntico *periculum in mora* inverso, na medida em que autorizaria a vigência de contrato de duvidosíssima higidez e com empresa sobre a qual pesam sérias suspeitas de fatos de elevada gravidade, conforme consta do caderno processual.**

O que se tem nestes autos é o nítido propósito de emprego da Suspensão de Segurança como sucedâneo recursal, almejando-se a reforma da decisão de origem, objetivo que não se coaduna com os propósitos da Lei n. 8.437/1992 e com o sistema constitucional de repartição de competências.

Para além, o exame da juridicidade da decisão atacada, como dito, não é viável de ser feito na via estreita dos mecanismos suspensivos.

Confiram-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, Rel. Ministro Humberto Martins, Corte Especial, 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, Rel. Ministro João Otávio de Noronha,  
Corte Especial, DJe de 2.9.2020.)

Ante o exposto, **indefiro o Pedido de Suspensão.**

Publique-se.

Intimem-se e comunique-se ao Relator do Agravo de Instrumento na origem e  
ao Juízo de primeiro grau.

Brasília, 28 de novembro de 2024.

Ministro Herman Benjamin  
Presidente