



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 3614 - MG (2025/0241983-6)

RELATOR : MINISTRO PRESIDENTE DO STJ
REQUERENTE : MUNICIPIO DE CAMPANHA
PROCURADORES : ANDRÉ RIBEIRO SILVA - MG126069
DANIEL SILVA RODRIGUES - MG172627
MARCELO COUGO FIGUEIREDO - MG153091
REQUERIDO : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS
INTERES. : JACKSON BRUNO FERNANDES DE OLIVEIRA
INTERES. : GERALDO DOS REIS SILVA
ADVOGADOS : ALYSSOM LEANDRO COSTA - MG172365
JONATHAN FLORINDO - MG136105

EMENTA

SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. AÇÃO POPULAR. SUSPENSÃO DE OBRA DE REVITALIZAÇÃO DE BEM PÚBLICO TOMBADO. SUPOSTAS IRREGULARIDADES NO PROCESSO DE LICITAÇÃO. GRAVE LESÃO À ORDEM, À SAÚDE, À SEGURANÇA E À ECONOMIA PÚBLICAS. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO.

DECISÃO

Trata-se de pedido de Suspensão de Liminar e de Sentença proposto pelo Município de Campanha/MG contra acórdão prolatado no Agravo de Instrumento 1.0000.24.395899-8/001 e assim ementado:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO E PATRIMÔNIO CULTURAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO POPULAR. REFORMA DE PRAÇA TOMBADA. AUSÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DO PATRIMÔNIO CULTURAL. IRREGULARIDADE NO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. SUSPENSÃO DAS OBRAS. RECURSO PROVIDO.

I. CASO EM EXAME

1. Agravo de Instrumento interposto contra decisão que indeferiu pedido de tutela de urgência para suspensão das obras de reforma da Praça Dom Ferrão, bem tombado situado no Município de Campanha. O agravante sustenta que a obra foi iniciada sem a prévia autorização do Conselho Municipal do Patrimônio Cultural e que o procedimento licitatório apresenta vícios, como a não comprovação da experiência técnica exigida no edital pela empresa vencedora.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Há duas questões em discussão: (i) definir se a ausência de autorização prévia do Conselho Municipal do Patrimônio Cultural compromete a legalidade da intervenção na Praça Dom Ferrão; (ii) estabelecer se há irregularidades no procedimento licitatório que justifiquem a suspensão das obras.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. A autorização prévia do Conselho Municipal do Patrimônio Cultural é requisito indispensável para intervenções em bens tombados, conforme previsto no Decreto Municipal nº 5.375/2012 e na Lei Municipal nº 2.063/1999, sendo irregular a realização de obras sem essa anuência.

4. O processo licitatório apresenta indícios de ilegalidade, uma vez que a licitação foi iniciada antes da aprovação das intervenções pelo Conselho Municipal e que a empresa vencedora não comprovou experiência técnica conforme exigido pelo edital.

5. O Ministério Público manifestou-se pelo provimento do recurso, destacando que a ausência de comprovação da qualificação técnica da empresa vencedora configura risco de dano ao patrimônio cultural tombado.

6. O laudo técnico do estado de conservação atestou que a Praça Dom Ferrão se encontra preservada, não havendo evidências de necessidade imediata de revitalização, o que reforça a ausência de justificativa para a obra.

7. A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais reconhece a necessidade de medidas cautelares para evitar danos ao patrimônio histórico e cultural, conferindo proteção a bens de relevante interesse público.

IV. DISPOSITIVO E TESE

8. RECURSO PROVIDO.

Na origem, cuida-se de ação popular ajuizada por Jackson Bruno Fernandes de Oliveira contra o Prefeito do Município de Campanha/MG e a DNH - Construção e Conservação Ltda. O autor alegou que o processo licitatório para a contratação de obra de revitalização do Conjunto Paisagístico Praça Dom Ferrão não contou com autorização do Conselho Municipal do Patrimônio Cultural do Município. Diz, ainda, que o projeto de revitalização altera características originais do bem tombado e que a empresa contratada não tem capacidade técnica para a realização da obra.

A decisão objeto da contracautela determinou a suspensão da obra, no prazo de 5 (cinco) dias, sob pena de multa diária de R\$ 1.000,00 (mil reais), limitada a R\$ 10.000,00 (dez mil reais). Para tanto, consignou:

A respeito do Conjunto Paisagístico “Praça Dom Ferrão”, o Decreto Municipal nº 5.375/2012 homologou o seu tombamento e exigiu autorização do Conselho Municipal do Patrimônio Cultural para a realização de qualquer intervenção nos bens. Veja-se a redação do art. 2º (documento eletrônico 96):

Art. 2º - Os bens citados no artigo anterior ficam sujeitos às diretrizes de proteção estabelecidas pela Lei Municipal nº 2.063 de 03 de setembro de 1999, não podendo ser destruídos, mutilados ou sofrer intervenções sem prévia aprovação do Conselho Municipal do Patrimônio Cultural do Município de Campanha/MG.

A ata da reunião do Conselho Municipal realizada em 06/06/2023 (documento eletrônico 135) dá conta de que os Conselheiros se

reuniram para tratar de “assuntos pertinentes à preservação do patrimônio cultural campanhense”. Especificamente no que tange à Praça Dom Ferrão, colhe-se o seguinte (f.3):

(...)

É dizer, a Conselheira apenas explicou quais seriam as intervenções, detalhando-as sem que houvesse qualquer manifestação dos demais integrantes quanto à viabilidade ou não das alterações.

De fato, outras alterações foram aprovadas pelo Conselho no que tange às imediações da Praça, mas especificamente quanto à reforma desta apenas delineou-se quais seriam as intervenções necessárias, sem que nada fosse aprovado.

(...)

Ressalte-se que dentre os requisitos técnicos exigidos pelo certame estavam o registro no Conselho de Arquitetura e Urbanismo com anotação de capacidade técnica para assentamento de piso de pedra natural; e Certidão de Acervo Técnico com comprovação de experiência de execução de obra na área de arquitetura paisagística e patrimônio arquitetônico, urbanístico e paisagístico, com detalhamento das ações de preservação, restauração e valorização de patrimônios culturais e arquitetônicos.

O Ministério Público foi esclarecedor, no ponto, ao afirmar que “no caso em comento, não se verifica o cumprimento de todos os requisitos determinados pelo edital no que diz respeito à comprovação da experiência inequívoca do profissional, o que enseja risco de dano ao patrimônio público, cuja relevância cultural e histórica está certificada pelo ato de tombamento” (documento eletrônico 154, f.6).

Soma-se a isso o fato de que o Laudo Técnico do Estado de Conservação atestou o bom estado de conservação em que se encontra o Conjunto Paisagístico da Praça Dom Ferrão, o que, a princípio, dispensaria a necessidade das obras (documento eletrônico 137, f.162/196). Na mesma linha, o Dossiê de Tombamento do Centro histórico (documentos eletrônicos 98 /111).

(...)

Em arremate, havendo indícios de irregularidade na licitação e na autorização da obra, a suspensão da intervenção é medida que se impõe adequada para evitar possível dano irreversível ao patrimônio cultural.

O Município de Campanha/MG sustenta que o acórdão do Tribunal de Justiça de Minas Gerais foi prolatado 10 (dez) meses após o início das obras, quando 84% (oitenta e quatro por cento) da obra já estava concluída.

Argumenta que a praça está localizada no centro da cidade e possui em seu entorno comércio, restaurantes e bares, que fomentam a economia local e que estão sendo prejudicados pela paralização da obra.

Aduz que a interrupção pode acarretar retrabalho e aumento de custos para a retomada, favorece o vandalismo, o risco de proliferação de doenças e configura grave lesão à segurança e à saúde públicas. Defende, ainda, que a decisão judicial interfere diretamente na gestão administrativa municipal, pois ultrapassa o mero controle de legalidade.

Ao final, requer "a CONCESSÃO DE EFEITO SUSPENSIVO LIMINAR, determinando a imediata suspensão dos efeitos da decisão atacada até o julgamento definitivo do presente pedido, tendo em vista a demonstração inequívoca da grave lesão e a urgência na adoção da medida" (fl. 38).

É o relatório.

Decido.

Nos termos do art. 4º da Lei n. 8.437/1992, cabe a suspensão de execução da liminar em ações movidas contra o Poder Público quando houver manifesto interesse público ou flagrante ilegitimidade e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas.

A suspensão dos efeitos do ato judicial é providência excepcional, cumprindo ao requerente a efetiva demonstração da alegada ofensa grave aos bens jurídicos tutelados pela legislação de regência, quais sejam: a ordem, a saúde, a segurança e/ou a economia públicas. Não basta, para tanto, alegações genéricas de prejuízo ao erário.

No presente caso, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais deferiu a liminar pleiteada na ação popular por considerar a existência de indícios de irregularidade na licitação para a realização de obra em bem público tombado, apontando que "a suspensão da intervenção é medida que se impõe adequada para evitar possível dano irreversível ao patrimônio cultural" (fl. 60).

Pese a narrativa autoral de que houve conclusão de mais de 80% das obras, fato é que o requerente não demonstrou a **grave** e efetiva lesão aos interesses protegidos pela legislação de regência. Vale dizer, não comprovou, concretamente, como a temporária suspensão da obra até o julgamento do mérito da ação popular acarreta **grave** lesão à ordem, a saúde, a segurança e à economia públicas.

A grave lesão à ordem pública há de ser circunstanciada àquelas situações efetivamente aptas a transtornar e prejudicar o normal funcionamento da vida em sociedade ou das instituições públicas, o que não é o caso destes autos, em que se discute, simplesmente, a continuidade de obra de revitalização de uma praça pública em pequeno município mineiro.

O conceito de lesão à ordem pública deve ser lido em seu âmbito mais restrito, de forma que sem o inafastável abalo à paz social ou ao eficiente funcionamento do Estado, situações aqui indemonstradas e não detectadas, não há que se falar em Suspensão de Liminar e de Sentença ou em Suspensão de Segurança.

Atuar diferente seria transmutar a Presidência do STJ em órgão revisor de toda e qualquer questão que fosse trazida, em usurpação das competências constitucionalmente repartidas entre as diversas instâncias e transmutando aquilo que deve ser excepcionalíssimo, raro, reservado a situações extremas, em regra.

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 8.437 /1992 e com o sistema constitucional de repartição de competências. Ademais, o exame da juridicidade da decisão atacada não é viável de ser feito na via estreita dos mecanismos suspensivos.

Sobre o tema, confirmam-se:

SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PRIVADA PARA REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO COM DISPENSA DE LICITAÇÃO. DECISÃO PROVISÓRIA QUE DETERMINA A PARALISAÇÃO DO PROCEDIMENTO. CONCURSO PÚBLICO AINDA NÃO INICIADO. RISCO DE DANO/LESÃO GRAVE À ORDEM OU À ECONOMIA PÚBLICAS NÃO DEMONSTRADO.

1. A suspensão dos efeitos do ato judicial é providência excepcional, cumprindo ao requerente a efetiva demonstração da alegada ofensa grave aos bens jurídicos tutelados pela legislação de regência, quais sejam: a ordem, a saúde, a segurança e/ou a economia públicas, não bastando, para tanto, alegações genéricas de prejuízo ao erário.

2. Caso em que foi suspensa, pela primeira instância, em decisão liminar mantida pelo Tribunal de Justiça, a contratação sem licitação de empresa privada executora do certame para provimento de diversos cargos, de diversas especialidades, do quadro de servidores municipais.

3. Não comprovação, com dados e elementos concretos, da ocorrência ou do mero risco de grave lesão à ordem ou mesmo à economia pública municipal.

4. Hipótese em que nem sequer havia editais publicados, atos esses que estavam na fase preparatória, de forma que não se cogita de inscrições e eventuais consequências negativas à população local e, sobretudo, aos candidatos, em decorrência de possível frustração de suas expectativas pela paralisação, por ordem judicial, do certame.

5. Interesse maior na lisura da contratação, que foi suspensa na primeira instância, mantendo-se tal decisão em grau de recurso.

6. O que deve ficar patente no instituto da Suspensão de Liminar e de Sentença é a grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas. O simples atraso na realização de certame não é apto a propiciar nenhum dos danos atrás citados, tanto que a Administração municipal está funcionando e existem diversas formas previstas na Lei de suprir, temporariamente, a eventual ausência de servidores.

7. Agravo Interno a que se nega provimento.

(Aglnt na SLS n. 3.463/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Corte Especial, julgado em 22/10/2024, DJe de 29/10/2024.)

AGRAVO INTERNO. PEDIDO DE SUSPENSÃO. DECISÃO LIMINAR QUE DETERMINOU A PARALISAÇÃO DE OBRA EM

IMÓVEL OBJETO DE AÇÃO POSSESSÓRIA. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE GRAVE LESÃO AOS BENS JURÍDICOS TUTELADOS PELA LEI N.º 8.437/1992.

1. O pedido de suspensão é condicionado à ocorrência de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas. Seu manejo é prerrogativa de pessoa jurídica que exerce um munus público, decorrente da supremacia do interesse estatal sobre o particular, cujo titular é coletividade.

2. Espécie em que a decisão objeto do pedido de contracautela determinou a paralisação de obra que está sendo realizada em terreno litigioso. Ausência de demonstração de grave ofensa a um dos bens tutelados pela legislação de regência.

3. Interesse público melhor resguardado pela decisão impugnada, pois protege o erário de indenização decorrentes de eventual provimento da ação originária.

4. Agravo interno desprovido.

(Aglnt na SLS n. 2.234/MA, relatora Ministra Laurita Vaz, Corte Especial, julgado em 20/6/2018, DJe de 7/8/2018.)

SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. AGRAVO INTERNO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DETERMINAÇÕES EM LIMINAR VOLTADAS À READEQUAÇÃO DA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE SAÚDE PÚBLICA MUNICIPAL. INCURSÃO DO PODER JUDICIÁRIO. POSSIBILIDADE NO CASO CONCRETO. EXCEPCIONALIDADE DA CONTRACAUTELA NÃO DEMONSTRADA. ANÁLISE DO MÉRITO DA CONTROVÉRSIA. SUCEDÂNEO RECURSAL. IMPOSSIBILIDADE.

1. Liminar concedida em ação civil pública que determinou à municipalidade, ora agravante, o cumprimento de determinações atinentes à readequação do serviço de saúde, porquanto constatada a sua inadequada prestação.

2. A requerente não comprovou de plano a excepcionalidade prevista na legislação de regência, não servindo os argumentos genéricos de inviabilidade de incursão do Poder Judiciário na esfera do Poder Executivo para determinar como e onde aplicar os recursos da municipalidade, ou o exíguo prazo para implementação das determinações, suficientes para o deferimento do pedido.

3. "A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que o Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a administração pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação de Poderes.

Precedentes" (Aglnt no REsp n. 1.373.051/SC, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, DJe de 19/12/2018).

4. Os argumentos apresentados pela requerente ultrapassam os limites da via suspensiva, necessitando examinar o acerto ou desacerto do decisum e, por conseguinte, o próprio mérito da demanda. Nesse contexto, é pacífica a jurisprudência do STJ no sentido de que o instituto da suspensão de segurança, por não ser sucedâneo recursal, é inadequado para a apreciação do mérito da controvérsia.

Agravo interno improvido.

(Aglnt na SLS n. 2.786/SE, relator Ministro Humberto Martins, Corte Especial, julgado em 9/3/2021, DJe de 11/3/2021.)

Diante do exposto, indefiro o pedido.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 08 de julho de 2025.

MINISTRO LUIS FELIPE SALOMÃO
Vice-Presidente, no exercício da Presidência