



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**AgInt na SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 3329 - GO (2023/0336678-8)**

**RELATORA** : **MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA**  
**AGRAVANTE** : **AGENCIA GOIANA DE INFRAESTRUTURA E TRANSPORTES**  
**PROCURADOR** : **DANIEL WALNER SANTANA DUARTE - GO031656**  
**AGRAVANTE** : **ESTADO DE GOIAS**  
**AGRAVADO** : **PROMEDE-ENGENHARIA LTDA**  
**ADVOGADOS** : **GILLES SEBASTIAO GOMES - GO046102**  
: **ANANDA CARDOSO ROSA - GO057969**  
**REQUERIDO** : **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS**

### EMENTA

AGRAVOS INTERNOS. SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO CONCRETA DE EFEITO MULTIPLICADOR CAPAZ DE PRODUZIR GRAVE LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS. PROPOSIÇÃO COMO SUCEDÂNEO RECURSAL. INVIABILIDADE. AGRAVOS IMPROVIDOS.

1. O deferimento do pedido de suspensão está condicionado à demonstração de que a manutenção da decisão impugnada causa efetiva e grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.
2. A concessão da contracautela com base no efeito multiplicador requisita a demonstração, de forma inequívoca, do potencial lesivo da medida impugnada, não bastando conjecturas acerca da possibilidade de sua ocorrência.
3. A suspensão de liminar é medida excepcional que não tem natureza jurídica de recurso, razão pela qual não admite a devolução do conhecimento da matéria de mérito da controvérsia para eventual reexame ou reforma.
4. Agravos internos improvidos.

### RELATÓRIO

Trata-se de **agravos internos** interpostos pela **AGÊNCIA GOIANA DE INFRAESTRUTURA E TRANSPORTES** e pelo **ESTADO DE GOIÁS** contra decisão que indeferiu pedido de suspensão de acórdão do da 7ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás.

Consta dos autos que a **AGÊNCIA GOIANA DE INFRAESTRUTURA E TRANSPORTES**, entidade autárquica estadual, ajuizou ação de ressarcimento para indenização de dano causado ao erário (processo n. 5383489-20.2022.8.09.0051) em desfavor de **PROMEDE ENGENHARIA LTDA.**, em razão de suposto desequilíbrio econômico-financeiro verificado na

execução do Contrato n. 018/2016-PR-NJ - Programa Rodovida Fase II - Lote 12 - Pregão Presencial n. 10/2015-PR-NELIC decorrente de "jogo de planilhas", conforme orientação do Plenário do Tribunal de Contas do Estado de Goiás em caso que seria idêntico ao presente.

Pleiteou, na inicial da referida ação, a concessão de tutela de urgência para determinar o bloqueio de contas bancárias relativas a quaisquer espécies de aplicações financeiras, bem como a indisponibilidade dos bens imóveis pertencentes à empresa, com comunicação à Central Nacional de Indisponibilidade de Bens (CNIB).

Em reconvenção, PROMEDE ENGENHARIA LTDA. requereu a suspensão dos efeitos do ato administrativo que determinou a retenção cautelar sobre o referido contrato com base em recomendação genérica do TCE/GO; a liberação do valor retido quanto aos serviços já executados na 30ª medição do Contrato 018/16; e, que a autarquia se abstinhasse de realizar novas retenções cautelares nos pagamentos devidos.

O Juízo da 4ª Vara da Fazenda Pública do Estado de Goiás deferiu a liminar pleiteada na reconvenção "para determinar que sejam suspensos os efeitos do ato administrativo que determinou a retenção cautelar sobre o contrato 018/16 - lote 12, que a GOINFRA se abstenha de realizar a retenção nos pagamentos devidos a Requerida, bem como que libere os valores retidos, até decisão final de mérito", nos seguintes termos (fls. 1.218/1.222):

No caso em análise, coleciono legislação pertinente ao tema, o qual atua em consonância com o pleito da Requerida, Lei 8.666/93, artigos 41 e 54 § 1º:

Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

Art. 54. Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado. §1º Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam.

Ademais, coleciono entendimento desse Egrégio Tribunal acerca do tema:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. TUTELA DE URGÊNCIA. REQUISITOS PREENCHIDOS. LICITAÇÃO EM LOTES. RETENÇÃO E GLOSA DE FATURAS. RECOMENDAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS. EXTENSÃO GENÉRICA A TODOS OS LOTES LICITADOS. PREJUÍZO ÀS EMPRESAS VENCEDORAS COM BASE EM SUPOSTAS IRREGULARIDADES. 1. Não mostra-se possível a retenção ou glosa de valores com base em recomendações genéricas do Tribunal de Contas do Estado, no qual, em meio a inúmeros lotes licitados, detectaram-se irregularidades em apenas um, analisado por amostragem. 2. As demais empresas que sagraram-se vencedoras na licitação de outros lotes, não podem ser objeto de punições, sem o devido procedimento administrativo, respaldado nos princípios do contraditório e da ampla defesa, bem como no direito de influência, com base tão somente em suposições e ilações. Destarte, para que seja

permitida a glosa ou a retenção, é preciso uma análise lote por lote.  
AGRAVO DE INSTRUMENTO CONHECIDO E DESPROVIDO.(TJGO – Agravo de Instrumento n. 5043202.18.2020.8.09.0000 – Quarta Turma da 5ª Câmara Cível; Data de Julgamento: 24/06/2020. Data de Publicação no DJE: 01/07/2020)

Eis aí, o *fumus boni iuris*.

Cumpre salientar que embora o Tribunal de Contas de Goiás tenha realizado recomendação após a avaliação do contrato referente ao contrato n. 021/2016 – lote 17, não corresponde ao lote vencido pela Requerida, qual seja, contrato 018/2016-PR-NJ – Programa Rodovia Fase II – Lote 12 – Pregão Presencial n.10/2015-PR-NELIC.

O não atendimento da pretensão, de pronto, acarretará prejuízo de difícil reparação a Requerida, haja vista a sua prestação de serviço mediante processo de licitação e com pagamento estabelecido a condição inicialmente contratada.

Presente, pois, o *periculum in mora*.

Diante do exposto, DEFIRO a liminar pleiteada na RECONVENÇÃO para determinar que seja suspenso os efeitos do ato administrativo que determinou a retenção cautelar sobre o contrato 018/16 – lote 12, que a GOINFRA se abstenha de realizar a retenção nos pagamentos devidos a Requerida, bem como que libere os valores retidos, até decisão final de mérito.

Diante desse desate, a autora interpôs agravo de instrumento, com pedido de efeito suspensivo, tendo sido deferida a liminar para suspender os efeitos da decisão agravada. No entanto, quando do julgamento do mérito, a 7ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás houve por bem negar-lhe provimento por acórdão sintetizado na seguinte ementa (fls. 1.215/1.216):

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO. GRATUIDA DE JUSTIÇA REQUERIDA EM CONTRARRAZÕES. EFEITO EX NUNC. AÇÃO DE RESSARCIMENTO PARA INDENIZAÇÃO DE DANO. RETENÇÃO CAUTELAR DE PAGAMENTO. TUTELA DE URGÊNCIA. REQUISITOS PREENCHIDOS. LICITAÇÃO EM LOTES. RETENÇÃO E GLOSA DE FATURAS. RECOMENDAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS. EXTENSÃO GENÉRICA A TODOS OS LOTES LICITADOS. PREJUÍZO ÀS EMPRESAS VENCEDORAS COM BASE EM IRREGULARIDADES NÃO COMPROVADAS.

1. A despeito da redação do caput do artigo 99 do CPC, o benefício da justiça gratuita pode ser requerido a qualquer tempo e grau de jurisdição, por simples petição, com efeito *ex nunc* (Precedente STJ).
2. Incabível a retenção ou glosa de valores com base em recomendações genéricas do Tribunal de Contas do Estado, em lote licitado no qual não restaram comprovadas irregularidades, com respaldo em outro lote.
3. As empresas que se sagraram vencedoras na licitação de outros lotes, não podem ser objeto de punições, sem o devido procedimento administrativo, respaldado nos princípios do contraditório e da ampla defesa, com fundamento em suposições e ilações, o que exige análise de lote por lote.

AGRAVO DE INSTRUMENTO CONHECIDO E DESPROVIDO.  
DECISÃO MANTIDA.

Daí a apresentação do presente pedido de suspensão, denegado por decisão vista às fls. 1.301/1.307, ao entendimento de que não se demonstrou, concretamente, a ocorrência de grave e iminente lesão à ordem e à economia públicas, tampouco o alegado efeito multiplicador do julgado capaz de produzir aquela grave lesão.

Alegam o **ESTADO DE GOIÁS** (agravo interno de fls. 1.406/1426) e a **AGÊNCIA GOIANA DE INFRAESTRUTURA E TRANSPORTES** (agravo interno de fls. 1.530/1.545) que, "mediante a mesma licitação que deu origem ao contrato firmado com a empresa PROMEDE ENGENHARIA LTDA – EPP, beneficiária da decisão objeto do pedido de suspensão, foram apregoados 27 (vinte e sete) lotes, cada um deles pertinente a uma região da malha rodoviária do Estado de Goiás, de modo que, conquanto proferida em um processo individual, no qual figura como parte tão somente a referida empresa, todas as outras empresas contratadas serão beneficiadas como entendimento adotado pelo TJGO e, naturalmente, pleitearão a liberação dos valores retidos pela GOINFRA, com vistas a assegurar o ressarcimento ao erário, circunstância que, por si só, evidencia o risco de grave e iminente lesão à ordem e economia públicas".

Aduzem que "somente em razão da decisão referida no presente pedido de suspensão, a prevalecer sua plena eficácia, a autarquia será obrigada a arcar com a liberação de mais de R\$ 2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais) em favor da empresa beneficiária, porém, considerando-se os valores retidos das demais empresas contratadas, em razão da mesma prática de 'jogo de planilhas', o desembolso alcançará cifra superior a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), o que, inegavelmente, resultará em substancial impacto ao desempenho de suas competências na execução das obras civis e de infraestrutura do Estado de Goiás".

Asseveram que "o *decisum* agravado deixou de levar em consideração a repercussão da decisão objeto do presente pedido de suspensão para todos os casos idênticos, que, ainda que pertinentes a outro(s) lotes e, conseqüentemente, a outros contrato(s) administrativos, dizem todos respeito ao mesmo certame licitatório".

Sustentam, outrossim, que "a decisão fustigada deixou de levar em consideração que o acórdão do e. TJGO acabou por viabilizar a execução imediata de uma verdadeira obrigação de pagar" e que "está em causa justamente a ocorrência de desequilíbrio econômico-financeiro, com elevação do dispêndio esperado com a execução do contrato administrativo".

Em complemento, argumentam que "não se trata apenas de desbloqueio de valores supostamente devidos, mas de verdadeira inviabilização do exercício da autotutela por parte da autarquia estadual, mediante a retenção cautelar dos valores correspondentes aos excessos apurados, com escopo de possibilitar o efetivo ressarcimento aos cofres públicos".

Ressaltam que o pleito suspensivo busca evidenciar "a lesividade imediata da decisão, ao admitir a pronta liberação de quantia vultuosa em favor da empresa contratada, e, à vista das circunstâncias do caso, em que a prática do 'jogo de planilhas' foi identificada nos diversos lotes de um mesmo certame licitatório, após exame pela Corte de Contas estadual, tende a reproduzir-se em todos os casos pertinentes ao mesmo certame licitatório, nos quais adotada a retenção cautelar dos valores em excesso, com vistas a assegurar o ressarcimento ao erário, tornando evidente o potencial multiplicador e o risco de dano milionário ao erário estadual, com franco prejuízo às políticas públicas do Estado de Goiás dependentes da realização de obras civis e de infraestrutura" .

Acrescentam que "a similitude do caso presente com aqueles ventilados na SS n.3.166/GO e na SLS n. 2.624/GO não decorre da circunstância de tomarem por base o mesmo contrato administrativo – porquanto, de fato, cuida-se de contratos diferentes –, mas sim em razão de tratar-se do mesmo certame licitatório, em relação ao qual o Tribunal de Contas do Estado de Goiás, analisando por amostragem um dos lotes do Pregão, apurou a prática de 'jogo de planilhas', quando da elaboração das propostas vencedoras, tendo ainda orientado que se apurasse a prática do mesmo expediente quanto às demais propostas, relativas aos demais lotes" (fl. 1.541).

Requerem, em juízo de retratação ou mediante a submissão ao colegiado do agravo interno, seja concedido "o pedido suspensivo formulado pela Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes – GOINFRA –, a fim de que, assim, sejam obstados os imediatos efeitos da decisão objeto do pedido de suspensão, suspendendo-se sua execução até o trânsito em julgado da decisão de mérito no processo principal" .

É o relatório.

## VOTO

Estabelece o art. 4º da Lei n. 8.437/92 que “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, cumprindo 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, não bastando, para tanto, alegações genéricas de prejuízo ao erário, de grave lesão à ordem e à segurança energética nacional.

Sobre o 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, p. 30).

Na espécie, contudo, consoante destacado na decisão agravada, não houve a demonstração concreta de ocorrência de grave e efetiva lesão à ordem e à economia públicas decorrente de provimento jurisdicional que deferiu a liminar em reconvenção manejada contra o ente público.

Cumprido destacar que, segundo a própria autarquia pondera, os efeitos da decisão impugnada resultam na "liberação de mais de R\$ 2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais) em favor da empresa beneficiária", cifra, é de rigor reconhecer, insuficiente para trazer qualquer abalo à economia do Estado de Goiás ou mesmo às finanças da Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes.

Ademais, extrai-se dos autos que a decisão final proferida pelo Tribunal de Justiça de Goiás se restringe à relação contratual mantida entre requerente e requerida, especificamente, a retenção de valores devidos pela prestação de serviços já executados a pretexto de desequilíbrio econômico-financeiro contratual a partir de recomendação expedida quando da análise de contrato diverso.

Nesse sentido, aliás, consignou o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás que é "incabível a retenção ou glosa de valores com base em recomendações genéricas do Tribunal de Contas do Estado, em lote licitado no qual não restaram comprovadas irregularidades, com respaldo em outro lote".

Tampouco há falar em possível afronta à ordem pública por fugir ao regime de precatórios. Basta ver que a decisão impugnada não foi proferida em sede de processo de execução ou cumprimento de sentença e a ordem se limitou a sustar o bloqueio de pagamentos devidos pela execução de contrato. Ou seja, valores devidos, por certo contabilizados como despesas administrativas, e constantes de dotação orçamentária específica.

Além disso, apesar de os recorrentes aventarem a possibilidade da ocorrência de

efeito multiplicador, não demonstraram como o julgado impugnado nesta suspensão de liminar e sentença seria capaz de reproduzir e gerar grave lesão à ordem pública ou econômica. Sem nenhum dado ou fato concreto, partem da suposição que outras empresas em situação semelhante poderão obter decisões no mesmo sentido, implicando gastos superiores a 50 milhões de reais. Ocorre que o simples temor de que liminares poderão ser concedidas não é suficiente para caracterizar a hipótese do § 8º do art. 4º da Lei n. 8.437/92.

Não é demasiado lembrar que a concessão da contracautela com base no efeito multiplicador requisita a cumulativa demonstração da grave lesão ao interesse público e não bastam conjecturas sobre a possibilidade de virem a ser concedidas novas liminares, o que não se presume (AgRg na SLS n. 1.729/RS, relator Ministro Felix Fisher, DJe de 24/4/2013).

Por fim, a suspensão de liminar é medida excepcional que não tem natureza jurídica de recurso, além do que não é admitida a devolução do conhecimento da matéria de mérito da controvérsia para o eventual reexame ou reforma da decisão.

Nessa linha de raciocínio, cumpre trazer à baila o seguinte precedente:

AGRAVO INTERNO NO PEDIDO DE SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. LIMINAR DEFERIDA EM AÇÃO RESCISÓRIA. SUSPENSÃO DA AUTORIZAÇÃO DADA AO ESTADO PARA EFETUAR REDUÇÃO EM 40% DO ADICIONAL DE PRODUTIVIDADE PAGO AOS AUDITORES FISCAIS DO ESTADO DO PIAUÍ. ALEGAÇÃO DE GRAVE LESÃO À ECONOMIA E À ORDEM PÚBLICAS. NÃO COMPROVAÇÃO. ALEGAÇÕES GENÉRICAS E DE CUNHO EMINENTEMENTE JURÍDICO. INVIABILIDADE. UTILIZAÇÃO DO INSTITUTO COMO SUCEDÂNEO RECURSAL. DESCABIMENTO. EFEITO MULTIPLICADOR NÃO DEMONSTRADO. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

1. O deferimento de pedido suspensivo é condicionado à comprovação da ocorrência de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas. O Requerente tem, portanto, o ônus de indicar na inicial, de forma patente, que a manutenção da decisão judicial de que se busca suspender os efeitos viola severamente um dos bens jurídicos tutelados.

2. O Superior Tribunal de Justiça tem firme orientação de que é imprescindível a comprovação de que a execução da decisão sub judice tenha o potencial efeito de obstaculizar a atividade estatal, para configurar a existência de grave lesão à ordem econômica, justificadora da medida excepcional.

3. No caso, o Requerente se restringe a alegar que a decisão sub judice implicará aumento acentuado de gastos sem previsão orçamentária e afetará as finanças públicas. Não apresenta nenhum valor concreto nem demonstra como, efetivamente, a ordem econômica seria atingida, de modo a inviabilizar a atuação estatal. Limita-se a tecer alegações genéricas, amparadas apenas na assertiva da "notória e propalada a situação precária da situação financeira sentida pelo Estado do Piauí" (fl. 90).

4. No que se refere à alegada ofensa à ordem pública, decorrente do descumprimento dos arts. 2.º-B da Lei n.º 9.494/97, 1.º, § 3.º, da Lei n.º 8.437/92, e 273, § 2.º, do Código de Processo Civil de 1973, a argumentação desenvolvida pelo Requerente apresenta cunho eminentemente jurídico, pois infirma diretamente os fundamentos da decisão de que se busca a suspensão do efeitos. Essa pretensão, no entanto, deve ser buscada por meio dos remédios processuais adequados, previstos no sistema recursal a que estão submetidas as decisões judiciais, sendo descabido o uso da via suspensiva para tal fim, sob

pena de transmutar o instituto em sucedâneo recursal.

5. A concessão da medida suspensiva com alicerce no potencial efeito multiplicador exige, além da comprovação cabal de sua existência, a demonstração de grave lesão à ordem, saúde, segurança ou economia públicas, o que não se verifica na hipótese, sendo insuficientes alegações genéricas sobre eventual concessão de novas liminares de mesma natureza.

6. Agravo interno desprovido.

(AgInt na SLS n. 2.279/PI, relatora Ministra Laurita Vaz, Corte Especial, julgado em 19/12/2017, DJe de 6/2/2018.)

Reitero, ainda, que não se aplica ao caso a orientação adotada pelo Superior Tribunal de Justiça, sob a Presidência do Ministro João Otávio de Noronha, por ocasião do julgamento da SS n. 3.166/GO e da SS n. 2.624/GO, que se referia a contratos diversos daquele objeto dos presentes autos.

Pelo exposto, **nego provimento aos agravos internos.**

É como voto.