



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2025.0000432971

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Agravo de Instrumento nº 2397743-63.2024.8.26.0000, da Comarca de Guarulhos, em que é agravante CDR PEDREIRA - CENTRO DE DISPOSIÇÃO DE RESÍDUOS LTDA., é agravado MUNICÍPIO DE GUARULHOS.

ACORDAM, em 1ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Deram provimento em parte ao recurso. V. U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmo. Desembargadores MAGALHÃES COELHO (Presidente) E VICENTE DE ABREU AMADEI.

São Paulo, 29 de abril de 2025.

ALIENDE RIBEIRO
RELATOR
Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

VOTO Nº 26.003

AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 2397743-63.2024.8.26.0000 – GUARULHOS

AGRAVANTE: CDR PEDREIRA - CENTRO DE DISPOSIÇÃO DE RESÍDUOS LTDA.

AGRAVADO: MUNICÍPIO DE GUARULHOS

Juiz de 1ª Instância: Patricia Soares de Albuquerque

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. OBRIGAÇÃO DE FAZER. PARCIAL PROVIMENTO.

I. Caso em Exame

1. Agravo de instrumento interposto contra decisão que deferiu tutela para que a agravante retomasse o serviço de recebimento e destinação de resíduos sólidos, sob pena de multa diária. A agravante alega inadimplência do Município de Guarulhos, justificando a suspensão dos serviços com base na Lei nº 14.133/2021.

II. Questão em Discussão

2. A questão em discussão consiste em determinar se a agravante pode suspender a prestação de serviços devido à inadimplência do Município, considerando a essencialidade do serviço e o princípio da continuidade do serviço público.

III. Razões de Decidir

3. A Lei nº 14.133/2021 permite a suspensão dos serviços em caso de inadimplência superior a dois meses, assegurando ao contratado o direito de optar pela suspensão até a normalização dos pagamentos.

IV. Dispositivo e Tese

4. Recurso parcialmente provido para autorizar a suspensão parcial dos serviços em 50% até a regularização do débito ou solução negociada.

Tese de julgamento: 1. A Lei nº 14.133/2021 assegura ao contratado o direito de suspensão dos serviços em caso de inadimplência qualificada. 2. A continuidade do serviço público deve ser ponderada com o direito do contratado ao recebimento.

Legislação Citada:

- Lei nº 14.133/2021, art. 137, §2º, inciso IV, §3º, inciso II.

Vistos.

Trata-se de agravo de instrumento interposto em face de decisão que, em ação de obrigação de fazer, deferiu a tutela para determinar que agravante retomasse imediatamente o serviço de recebimento e destinação adequada de resíduos



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

sólidos para que fora contratada, nos termos do instrumento contratual formalizado com o ente público, sob pena de multa diária no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), limitada a 30 dias, sem prejuízo de eventual majoração ou conversão em perdas e danos.

Defende a agravante que a suspensão é justificada pela inadimplência qualificada da Municipalidade que não paga as faturas emitidas há mais de 2 (dois) meses e encontra previsão no estabelecido no artigo 137, §3º, inciso II, da Lei nº 14.133/2021. Sustenta que há previsão legal que possibilita a suspensão de seus serviços em caso de inadimplência de obrigações de pagamento do Município, vencidas e não pagas há mais de 2 meses, bem como que seu direito pode ser exercido independentemente de prévio provimento jurisdicional, além de que há indícios de que a inadimplência é seletiva e se dá apenas com relação a ela. Afirma que a essencialidade dos serviços não impede e sim condiciona o direito à suspensão dos serviços a hipóteses de inadimplência qualificada, ou seja, que extrapole o período mínimo previsto em lei, o que ocorreu no caso concreto. No mais, tece considerações a respeito do custeio de seus serviços pela taxa de coleta, observando que a receita deveria ser suficiente para pagar todos os serviços de manejo de resíduos da municipalidade efetuados, destacando que a inadimplência é seletiva e o tratamento discriminatório que acredita estar sendo submetida. Postula a concessão da medida cautelar recursal para que sejam suspensos os efeitos da decisão agravada ou, subsidiariamente, que seja autorizada a suspensão, total ou parcial, dos serviços caso o Município não cumpra com o cronograma de pagamento que apresentou, de forma alternativa que seja condicionado o recebimento de resíduos ao pagamento imediato do preço dos serviços de destinação final em vias de ser realizados, ou, ainda subsidiariamente, que seja autorizada a suspender parcialmente seus serviços, respeitado o mínimo de (3.1.) 50% ou, ainda subsidiariamente, (3.1.) 30% e, ao final, o provimento do recurso nos mesmos termos.

Indeferida a medida cautelar recursal (f. 57/59 e 61/65), a agravante manifestou sua oposição ao julgamento virtual (f. 70), tendo decorrido o prazo legal sem a apresentação de contraminuta pelo Município de Guarulhos (f. 71).

É o relatório.

Processado o recurso sem apresentação de contraminuta pelo Município de Guarulhos, constata-se ser caso de parcial provimento do recurso.

A decisão agravada foi expressa no sentido de que:

TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

“Com efeito, há demonstração documental do vínculo contratual entre as partes, acerca do qual, inclusive a requerida se vale para pleitear a suspensão da prestação de serviço por ela, conforme se verifica da notificação acostada. Outrossim, há imagens acerca dos caminhões com resíduos aguardando ulteriores deliberações face a negativa da requerida em recebê-los. Presente, portanto, a plausibilidade das alegações iniciais.

Nesta toada, o fato do perigo de dano resta demonstrado. Ora, é evidente que a demora no descarte de resíduos sólidos em local apropriado poderá ensejar risco não somente ao meio ambiente, mas também à saúde pública, acabando por onerar de forma indireta a municipalidade, maculando mais ainda as finanças públicas que já devem estar comprometidas, face aos débitos denunciados pela requerente.

Entretanto, embora a parte requerente não negue que está devedora, tal fato por si só não pode ensejar que a requerida cesse a prestação de serviço em prejuízo de toda a coletividade. Em estando incumbida de função essencial de acolhida de resíduos sólidos, a cessação abrupta de prestação de serviços, evidencia patente risco de dano à coletividade.

Observo, por fim, que a medida não se reveste de irreversibilidade, pois, ao final da lide, a situação poderá ser revista e definida.

Ante o exposto, o pedido de tutela é de ser deferido para determinar que a requerida CDR PEDREIRA CENTRO DE DISPOSIÇÃO DE RESÍDUOS LTDA, retome imediatamente o serviço de recebimento e destinação adequada de resíduos sólido para que fora contratada, nos termos do instrumento contratual formalizado com o ente público.

Em caso descumprimento, fixo multa diária no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), limitada a 30 dias, sem prejuízo de eventual majoração ou conversão em perdas e danos”. (f. 46/47 – Obrigação de Fazer)

O recurso foi distribuído em 30.12.2024, ou seja, durante o período de recesso forense, sendo a medida cautelar recursal apreciada e indeferida na mesma data pelo Eminentíssimo Desembargador Francisco Shintate nos seguintes termos

TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

“3. A exceção do contrato não cumprido (exceptio non adimpleti contractus) é a defesa pela qual uma das partes se exime do cumprimento de sua obrigação contratual, ante o não cumprimento da obrigação pela parte contrária.

*No contrato administrativo, sujeito ao regime jurídico de direito público, entretanto, não há a possibilidade de o particular interromper a execução do contrato, em virtude do princípio da continuidade do serviço público e da supremacia do interesse público sobre o particular, de modo que ao particular cabe requerer a rescisão contratual e o pagamento de perdas e danos, continuando, entretanto, sua execução, até que sobrevenha decisão administrativa ou judicial que o rescinda (PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo** - 37ª Edição 2024).*

Embora a Lei nº 14.133/21 preveja o direito do contratado à extinção do contrato nas hipóteses previstas no art. 137, § 2º, “o fato de ser assegurado ao contratado o direito à extinção não o autoriza a paralisar a execução do contrato, por iniciativa própria sob pena de sujeitar-se às sanções previstas na lei” (op. cit.).

Há de se salientar que o particular possuía conhecimento do regramento diferenciado e dos princípios que regem os contratos sujeitos ao regime de direito público, dentre os quais o princípio da continuidade do serviço público, ante à sua essencialidade, quando optou por contratar com a Administração.

Para a concessão da tutela de urgência e antecipação dos efeitos da tutela recursal, se faz necessária a verificação dos seguintes pressupostos: (i) elementos de informação que evidenciem a probabilidade do direito alegado; (ii) perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, caso a prestação jurisdicional pretendida não venha a ser atendida no tempo necessário para assegurar o exercício do direito reivindicado, conforme determina o artigo 300, do Código de Processo Civil.

*Tratando-se a coleta e a destinação adequada de resíduos sólidos de serviço público essencial e imprescindível à coletividade, e havendo perigo de dano reverso em caso de concessão da tutela pretendida, **ausente a probabilidade do direito a permitir a suspensão abrupta da prestação de***



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

serviços, de modo que negado o pedido de antecipação da tutela recursal.”
(f. 57/59).

As decisões acima transcritas, proferidas durante o plantão judiciário, ainda no exercício de 2024, decidiram de forma acertada pela manutenção da prestação do serviço pela empresa agravante, tanto que foram mantidas quando recebi o recurso para nova análise em 08.01.2025.

Ocorre que iniciado o exercício de 2025, com nova gestão à frente da Prefeitura de Guarulhos, verifica-se a existência de circunstância peculiar que deve ser levada em consideração para análise do presente recurso, qual seja, o fato de que por meio do Decreto nº 42.143, de 17 de janeiro de 2025, o Município de Guarulhos instituiu o Regime Administrativo Especial, para reestruturação administrativa e financeira municipal.

O artigo 2º do mencionado decreto municipal é expresso no sentido de que *“Ficam suspensos os pagamentos das despesas empenhadas, liquidadas ou não, e não adimplidas até 31 de dezembro de 2024, ficando seu adimplemento condicionado à análise prévia de regularidade e disponibilidade orçamentária-financeira”* (f. 122/126 – Ação de origem).

Em que pese o fato de que nos contratos administrativos sujeitos ao regime jurídico de direito público deva ser observado o princípio da continuidade do serviço público, e que no caso concreto o serviço é essencial, pois se trata de destinação de resíduos (lixo), não há como impor à empresa agravante o ônus de oferecer os serviços contratados sem qualquer previsão para o recebimento do que lhe é devido.

A Lei nº 14133/2021, que estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dispõe de forma expressa que o contratado terá direito à extinção do contrato no caso de *“atraso superior a 2 (dois) meses, contado da emissão da nota fiscal, dos pagamentos ou de parcelas de pagamentos devidos pela Administração por despesas de obras, serviços ou fornecimentos”* (artigo 137, § 2º, inciso IV).

Por sua vez o inciso II, do §3º do artigo 137 assegura ao contratado *“o direito de optar pela suspensão do cumprimento das obrigações assumidas*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

até a normalização da situação”.

Nestes termos, há probabilidade do direito da agravante uma vez que a lei que rege os contratos administrativos assegura ao contratado a possibilidade de suspensão do cumprimento das obrigações assumidas até a normalização dos pagamentos, estando presente ainda o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo decorrente da prestação dos serviços sem o devido pagamento.

E no que se refere ao pedido subsidiário, embora pudesse se mostrar uma solução razoável a que se fizesse cumprir o cronograma apresentado pela própria Municipalidade no Ofício nº 27/2024-SF (f. 07), verifica-se que ele foi emitido em 27/12/24, ou seja, pela gestão anterior, razão pela qual não se mostra viável sua utilização para a decisão judicial.

O que se verifica é que o serviço vem sendo prestado pela agravante e o Município de Guarulhos precisa se esforçar para regularizar tal situação o quanto antes.

Diante de todo o exposto, dou parcial provimento ao recurso para, acolhido o pedido subsidiário, autorizar a suspensão parcial dos serviços, no percentual de 50%, até que o débito em aberto seja regularizado ou que as partes obtenham uma solução negociada.

O caso é, assim, de dar parcial provimento ao recurso interposto por **CDR Pedreira - Centro de Disposição de Resíduos Ltda.** nos autos da ação proposta pelo **Município de Guarulhos** (Processo nº 1000277-09.2024.8.26.0535 – 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Guarulhos, SP).

Consigne-se, para fins de eventual prequestionamento, inexistir ofensa aos artigos de lei mencionados nas razões recursais.

Resultado do julgamento: deram parcial provimento ao recurso.

ALIENDE RIBEIRO
Relator