



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**AgInt na SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 3385 - MT
(2024/0000122-6)**

RELATORA : MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA
AGRAVANTE : MUNICÍPIO DE CUIABÁ
PROCURADORES: BENEDICTO MIGUEL CALIX FILHO - MT009192
HERMANO JOSE DE CASTRO LEITE - MT022961
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO
AGRAVADO : ESTADO DE MATO GROSSO
REQUERIDO : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO

EMENTA

AGRAVO INTERNO EM SUSPENSÃO DE LIMINAR E SENTENÇA. INTERVENÇÃO DE ESTADO MEMBRO EM MUNICÍPIO DETERMINADA POR ACÓRDÃO DO ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL LOCAL. POSTERIOR DECISÃO MONOCRÁTICA QUE HOMOLOGA TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA FIRMADO ENTRE MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL E INTERVENTORA. PRETENSÃO DE SUSTAR SEUS EFEITOS. CONTRACAUTELA INDEFERIDA. FASE DE EXECUÇÃO. AGRAVO IMPROVIDO.

1. Não se conformando com o indeferimento do pedido de contracautela que buscava sustar efeitos de decisão proferida por Desembargador do Tribunal de Justiça de Mato Grosso que homologou termo de ajustamento de conduta firmado entre o Ministério Público Estadual e a Interventora nomeada para a Secretaria de Saúde, o Município de Cuiabá insiste na presença de risco grave à ordem e à saúde públicas, ponderando que o acórdão que decretou a intervenção ainda não transitou em julgado.

2. Dadas as particularidades e peculiaridades do procedimento, uma vez determinada, por acórdão do Órgão Especial do Tribunal de Justiça de Mato Grosso, intervenção no âmbito da Secretaria de Saúde de Cuiabá, a nomeação da interventora e o início de suas funções inaugura a fase de execução do julgado, o que afasta a possibilidade de manejo do incidente de suspensão de liminar e sentença, notadamente quando já denegado semelhante pedido que objetivava suspender a decisão que decretara a própria intervenção.

3. A discussão relativa à oportunidade/cabimento da homologação de termo de ajustamento de conduta firmado entre a interventora (no exercício de suas funções) e o Ministério Público Estadual desborda os estreitos limites da suspensão de liminar e sentença, sobretudo quando se alega desvio de finalidade e afronta ao princípio da impessoalidade; conflito de interesses entre interventora e gestor municipal; legitimidade e capacidade processual da interventora; falta de amparo legal; atentado à discricionariedade do administrador/gestor relativamente à execução

das políticas públicas.

4. Agravo interno improvido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da CORTE ESPECIAL do Superior Tribunal de Justiça, em sessão virtual de 17/04/2024 a 23/04/2024, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Nancy Andrichi, João Otávio de Noronha, Humberto Martins, Herman Benjamin, Luis Felipe Salomão, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Raul Araújo, Maria Isabel Gallotti, Antonio Carlos Ferreira, Ricardo Villas Bôas Cueva e Sebastião Reis Júnior votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Og Fernandes.

Brasília, 23 de abril de 2024.

OG FERNANDES

Presidente

MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA

Relatora



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt na SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 3385 - MT (2024/0000122-6)

RELATORA : **MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA**
AGRAVANTE : **MUNICÍPIO DE CUIABÁ**
PROCURADORES : **BENEDICTO MIGUEL CALIX FILHO - MT009192**
: **HERMANO JOSE DE CASTRO LEITE - MT022961**
AGRAVADO : **MINISTERIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO**
AGRAVADO : **ESTADO DE MATO GROSSO**
REQUERIDO : **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO**

EMENTA

AGRAVO INTERNO EM SUSPENSÃO DE LIMINAR E SENTENÇA. INTERVENÇÃO DE ESTADO MEMBRO EM MUNICÍPIO DETERMINADA POR ACÓRDÃO DO ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL LOCAL. POSTERIOR DECISÃO MONOCRÁTICA QUE HOMOLOGA TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA FIRMADO ENTRE MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL E INTERVENTORA. PRETENSÃO DE SUSTAR SEUS EFEITOS. CONTRACAUTELA INDEFERIDA. FASE DE EXECUÇÃO. AGRAVO IMPROVIDO.

1. Não se conformando com o indeferimento do pedido de contracautela que buscava sustar efeitos de decisão proferida por Desembargador do Tribunal de Justiça de Mato Grosso que homologou termo de ajustamento de conduta firmado entre o Ministério Público Estadual e a Interventora nomeada para a Secretaria de Saúde, o Município de Cuiabá insiste na presença de risco grave à ordem e à saúde públicas, ponderando que o acórdão que decretou a intervenção ainda não transitou em julgado.
2. Dadas as particularidades e peculiaridades do procedimento, uma vez determinada, por acórdão do Órgão Especial do Tribunal de Justiça de Mato Grosso, intervenção no âmbito da Secretaria de Saúde de Cuiabá, a nomeação da interventora e o início de suas funções inaugura a fase de execução do julgado, o que afasta a possibilidade de manejo do incidente de suspensão de liminar e sentença, notadamente quando já denegado semelhante pedido que objetivava suspender a decisão que decretara a própria intervenção.
3. A discussão relativa à oportunidade/cabimento da homologação de termo de ajustamento de conduta firmado entre a interventora (no exercício de suas funções) e o Ministério Público Estadual desborda os estreitos limites da suspensão de liminar e sentença, sobretudo quando se alega desvio de finalidade e afronta ao princípio da impessoalidade; conflito de interesses entre interventora e gestor

municipal; legitimidade e capacidade processual da interventora; falta de amparo legal; atentado à discricionariedade do administrador/gestor relativamente à execução das políticas públicas.

4. Agravo interno improvido.

RELATÓRIO

Cuida-se de agravo interno trazido pelo Município de Cuiabá em face da negativa a pedido de contracautela com vistas a suspender os efeitos de decisão, proferida por Desembargador do Tribunal de Justiça de Mato Grosso – TJMT, que homologou termo de ajustamento de conduta – TAC firmado entre a então interventora em sua Secretaria de Saúde e o Ministério Público Estadual – MPE.

Originariamente interpostos embargos de declaração (fls. 877/920), a decisão de fl. 950 os recebeu como agravo retido:

A pretexto de suprir omissão e contradição na decisão que indeferiu o pedido de suspensão de liminar e sentença, busca o embargante, em realidade, reformar o entendimento que lhe foi contrário.

Nessas bases, recebo os embargos de declaração de fls. 877/920 como agravo interno (CPC, art. 1.024, § 3º) e determino a intimação do embargante para, em sendo o acaso, adequar suas razões recursais às exigências do art. 1.021, § 1º, do CPC.

[...]

Às fls. 956/963 o Município agravante adequou sua petição recursal, alegando, basicamente, que, ao denegar o pleito suspensivo, “foram ignoradas peculiaridades processuais, a saber, o recebimento e o tardio julgamento de 3 (três) recurso de embargos de declaração, que foram opostos pelo Município de Cuiabá, e ainda, que o Procurador-Geral de Justiça opôs 1 (um) embargos de declaração da decisão de homologação do Termo de Ajustamento de Conduta, o qual foi apresentado ainda dentro do prazo processual ofertado ao Município de Cuiabá pelo PJe, conforme expedientes eletrônicos indicados e que já seguem anexo aos autos da presente ação”. Nessas bases, concluiu que “não há razão/motivo para reconhecer a ocorrência do trânsito em julgado e, portanto, o processo de origem NÃO se encontrava em fase de ‘cumprimento do julgado’”.

Impugnação do Estado do Mato Grosso (fls. 987/990) assinalou:

a) não obstante a oposição de embargos de declaração contra a decisão que decretou a intervenção na saúde pública de Cuiabá, não houve qualquer atribuição de efeito suspensivo a esses recursos que impedisse a imediata eficácia do comando decisório. Tanto é que a intervenção foi devidamente realizada pelo Estado de Mato Grosso;

b) não há qualquer dúvida sobre a decisão homologatória do TAC ter sido proferida no contexto do cumprimento da decisão que determinou a

intervenção na saúde pública, já que, repita-se, o comando decisório desta decisão mostrou-se plenamente eficaz em razão da inexistência de atribuição de qualquer efeito suspensivo aos embargos de declaração opostos, os quais, nos termos do artigo 1.026 do Código de Processo Civil, não possuem efeito suspensivo ope legis; e

c) não indicou, em nenhum momento, que teria havido o trânsito em julgado da decisão que decretara a intervenção na saúde pública. Somente afirmou, consoante sobejamente demonstrado, que a decisão homologatória do TAC, por ter sido prolatada no contexto do cumprimento da decisão que determinara a intervenção, não é passível de ensejar um pedido de contracautela.

A seu turno, o MPE se limitou a impugnar os embargos de declaração então opostos, não se atentando para a decisão que os recebeu como agravo interno.

É o relatório.

VOTO

A decisão objeto do agravo ora conhecido restou assim fundamentada:

[...]

Nos termos do art. 4º da Lei n. 8.437/92, cabe a suspensão de execução da liminar em ações judiciais 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.

Demais disso, dispõem os §§ 4º e 9º do citado art. 4º que “aplica-se o disposto neste artigo à sentença proferida em processo de ação cautelar inominada, no processo de ação popular e na ação civil pública” e que “a suspensão deferida pelo Presidente do Tribunal vigorará até o trânsito em julgado da decisão de mérito na ação principal”.

Ou seja, a suspensão de liminar e de sentença se destina a impedir a execução provisória de decisão judicial de natureza precária, proferida na fase de conhecimento, cujos efeitos tragam risco a algum dos bens tutelados pela legislação de regência. Vale dizer, a suspensão da eficácia pressupõe que o título não seja definitivo.

Nesse sentido, é oportuno buscar o que a doutrina diz a respeito do tema:

3.4 INADMISSÃO DA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA EM CUMPRIMENTO DEFINITIVO DA SENTENÇA OU EM PROCESSO DE EXECUÇÃO

Não é cabível a suspensão de segurança de decisão proferida no processo de execução ou em cumprimento definitivo da sentença, pois o instituto não tem aptidão para sustar a eficácia de ato executivo típico ou atípico inserto na cadeia procedimental executiva.

A sustação da eficácia da decisão judicial só faz sentido quando se está diante da efetivação de uma decisão provisória (processo de sentença de mérito) e não quando se está diante de uma execução definitiva

(lastreada em título executivo definitivo judicial ou extrajudicial).

[...] se o título executivo é definitivo, e, portanto, definitiva é a sua efetivação, não há que se falar em utilização do instituto sob pena de subversão do sistema processual. Não se pode admitir a utilização atípica do pedido de suspensão de liminar e sentença, tal como se fosse um curinga processual nas mãos do Poder Público.

(Rodrigues, Marcelo Abelha. Suspensão de segurança: suspensão da execução de decisão judicial contra o Poder Público, 5ª ed., Indaiatuba, SP. Editora Foco, 2022, pp. 48/49)

[...]

A todo sentir, a hipótese vertente não se amolda ao arcabouço legal, doutrinário e jurisprudencial do instituto em foco, cujo pressuposto primordial, como visto, é a existência de decisão proferida em fase de conhecimento.

Ocorre que aqui já se está, inegavelmente, na fase de cumprimento da intervenção determinada pelo Tribunal de Justiça de Mato Grosso no âmbito da Secretaria de Saúde de Cuiabá. Basta ver que o termo de ajustamento de conduta contrariado foi firmado, justamente, pela interventora que, muito embora já estivesse às vésperas de encerrar suas funções, ainda estava em seu pleno exercício.

Por outras palavras, é dizer: decretada a intervenção pelo TJMT em 15/3/2023 (data da publicação do acórdão constante da documentação que instrui a inicial), iniciou-se a fase de cumprimento do julgado. A partir de então, como visto, não mais havia espaço para se cogitar da contracautela.

Pelo exposto, não conheço do pedido de suspensão.

[...]

Na visão do agravante, não haveria que se falar em fase de execução/cumprimento da decisão que decretou a intervenção estadual no âmbito da sua Secretaria de Saúde, porque interpôs embargos de declaração ao acórdão que assim decidira. Logo, no seu entender, não se cogita do trânsito em julgado o acórdão e, por isso, haveria equívoco na premissa invocada – o processo originário estaria na fase de execução/cumprimento de sentença – para não conhecer do pedido de contracautela.

Ocorre, contudo, que, contrariamente às assertivas lançadas na peça recursal, não se disse ou se cogitou, em momento algum, do trânsito em julgado do acórdão que determinou a intervenção.

Em realidade, ao se falar em execução do julgado, invocou-se o fato de que, dadas as peculiaridades do procedimento interventivo, uma vez decidida a intervenção, designada a interventora e iniciado o exercício de suas funções, está inaugurada a fase de cumprimento. Daí a conclusão de não ser cabível o incidente de suspensão de liminar e sentença, porquanto próprio à fase de conhecimento.

Cumprir ver que, na linha desse entendimento, a impugnação pela via da contracautela somente poderia ser do acórdão que decretou a intervenção – aliás, assim o fez o Município ora agravante, mas não obteve sucesso, pelo que se afere da SLS n. 3247. De

consequente, as decisões tomadas no seu cumprimento (da intervenção), como aquela que homologou o TAC ajustado entre interventora e MPE, não são passíveis de suspensão pelo procedimento do art. 4º da Lei n. 8.437/92.

Sob essa perspectiva, portanto, o fato de haver embargos de declaração pendentes de julgamento na origem em nada interfere no raciocínio que entendeu não ser cabível o incidente manejado.

De mais a mais, ainda que assim não o fora, fato é que a inicial deste pedido de suspensão de liminar e sentença - assim como a constante da SLS n. 3247, também proposta pelo Município de Cuiabá e tendo como pano de fundo a mesma intervenção em sua Secretaria de Saúde - traz argumentos ínsitos ao mérito das questões que ensejaram a decisão extrema (a própria intervenção).

Com efeito, clara e expressamente, o requerente, ora agravante, diz que “o TAC possui o único objetivo de restringir e ainda suprimir as prerrogativas do Ente Público e do próprio gestor que retorna às suas funções, impedindo ainda que sejam apresentados pelo Município de Cuiabá outros objetivos e metas, pois o Ente Público se encontra vinculado aos deveres e as metas predeterminados e impostos pelo TAC, evidenciando, data máxima vênia, um desvio da finalidade do próprio Termo de Ajustamento de Conduta, caracterizando um malferimento do Princípio da Impessoalidade”.

Acrescenta que “não deve ser desconsiderada ainda as questões relacionadas ao conflito de interesse ocorrido no âmbito da Representação, assim como as questões relacionadas à falta de legitimidade e da capacidade de representação processual da Interventora para atuar, no âmbito da Representação de Intervenção, em nome do Ente Público municipal”.

Diz, também, que “tanto a decisão homologatória quanto os próprios termos do TAC, culminaram por criar um procedimento sui generis na Representação Interventiva e, em verdade, uma nova hipótese de intervenção”

Insiste que o multicitado TAC “apresenta vício no elemento subjetivo e, portanto, deve ser considerado inválido e ineficaz em relação ao Município de Cuiabá, revelando a ocorrência de um desvio de finalidade e afronta ao Princípio da Impessoalidade [...] visando – tão somente – provocar o engessamento do orçamento e das medidas no cumprimento do TAC, substituindo e retirando completamente a discricionariedade e a autonomia do administrador público quanto à execução da política pública [...] A decisão que é objeto da presente medida resulta em verdadeira ampliação da medida interventiva, sem que tenha havido a sua decretação com bases em premissas Constitucionais”.

Bem se vê que, apesar de negar a pretensão de rever os fundamentos da decisão questionada e do próprio acórdão que decretou a intervenção, a pretexto da ocorrência de lesão grave à economia municipal, as bases de toda a argumentação apresentada sustentam que as obrigações assumidas com o TAC resultarão no “engessamento do orçamento e ocasionam o completo esvaziamento da discricionariedade do administrador público quanto à execução da política pública”.

Contudo, em momento algum, mostrou como ou em que ponto o cumprimento dos termos e das condições ajustadas esgotará os recursos municipais ou até mesmo aqueles reservados à área da saúde municipal.

Ao que tudo indica, há, em realidade, descontentamento com as destinações definidas a partir da compreensão (do agravante) de que somente ao gestor do município compete definir prioridades e destinar os respectivos recursos.

É forte ver, pois, que há insurgência quanto ao mérito do que restou decidido.

De igual forma, a alegada lesão à ordem pública traz alegações próprias ao conteúdo em si do TAC e, de conseguinte, aos fundamentos da sua homologação.

Nesse sentido, basta ver que, sob o ponto de vista do município-recorrente, a (temida) afronta à ordem pública residiria no entendimento de que (i) “a decisão judicial homologatória terminou por validar um ajuste que impede, restringe e usurpa o exercício de funções e de prerrogativas do Ente Público”; e, (ii) a “atribuição e poderes conferidos pela decisão homologatória para impor não só o cumprimento das cláusulas do TAC, mas, especialmente, em relação à cláusula punitiva (Cláusula 10.1), que reflete a criação e autorização [...] do retorno da intervenção federal e sem que sejam cumpridos e exigidos, por exemplo, os requisitos constitucionais e os próprios termos da Lei nº 12.562, de 23 de dezembro de 2011”.

Ora, essa argumentação reflete nítido inconformismo com o resultado (aparentemente) desfavorável aos seus interesses, o que, a todo sentir, não comporta aferição em sede de contracautela.

A propósito, justamente por ter divisado a utilização de igual incidente como sucedâneo recursal, no julgamento da SLS n. 3247, a Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, à unanimidade, manteve a decisão monocrática que indeferiu o pleito inicial. O aresto então proferido está resumido na ementa:

SUSPENSÃO DE LIMINAR E SENTENÇA. INTERVENÇÃO ESTADUAL EM MUNICÍPIO (SECRETARIA DE SAÚDE). GRAVE LESÃO À ECONOMIA, À ORDEM OU À SAÚDE PÚBLICAS. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO. UTILIZAÇÃO DA CONTRACAUTELA COMO SUCEDÂNEO RECURSAL. AGRAVO IMPROVIDO.

1. Decidida, pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Mato Grosso, a intervenção do Estado no âmbito da Secretaria de Saúde do Município de Cuiabá, pretende o ente municipal suspender os efeitos dessa decisão a pretexto de haver risco de lesão à economia, à ordem e à saúde públicas.
2. Não evidenciado risco de lesão grave, ainda que em potencial, à economia, à saúde ou à ordem do Município de Cuiabá, não há espaço na lei para acolher o pedido de suspensão da decisão tomada pelo Órgão Especial do TJMT que decretou intervenção estadual no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde.
3. A contracautela, medida excepcional no ordenamento jurídico pátrio, não faz as vezes de recurso processual, razão pela qual não se presta a analisar e enfrentar questões atinentes ao mérito da demanda disputada na origem.
4. Agravo interno a que se nega provimento.

Por todo o exposto, nego provimento ao agravo.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO CORTE ESPECIAL

AgInt na SLS 3.385 / MT
PROCESSO ELETRÔNICO

Número Registro: 2024/0000122-6

Número de Origem:

00211407220098110041 00456831420228110000 10065340220218110041 10177358020228110000
10268313520188110041 10394542920218110041 211407220098110041 456831420228110000

Sessão Virtual de 17/04/2024 a 23/04/2024

Relator do AgInt

Exma. Sra. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro OG FERNANDES

Secretário

Bela. VÂNIA MARIA SOARES ROCHA

AUTUAÇÃO

REQUERENTE : MUNICÍPIO DE CUIABÁ

PROCURADORES : BENEDICTO MIGUEL CALIX FILHO - MT009192

HERMANO JOSE DE CASTRO LEITE - MT022961

REQUERIDO : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO

INTERES. : MINISTERIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO

INTERES. : ESTADO DE MATO GROSSO

ASSUNTO : DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
GARANTIAS CONSTITUCIONAIS - INTERVENÇÃO EM ESTADO / MUNICÍPIO

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : MUNICÍPIO DE CUIABÁ

PROCURADORES : BENEDICTO MIGUEL CALIX FILHO - MT009192

HERMANO JOSE DE CASTRO LEITE - MT022961

AGRAVADO : MINISTERIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO

AGRAVADO : ESTADO DE MATO GROSSO

REQUERIDO : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO

TERMO

A CORTE ESPECIAL do Superior Tribunal de Justiça, em sessão virtual de 17/04/2024 a 23/04/2024, por unanimidade, decidiu negar provimento ao recurso, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Nancy Andrichi, João Otávio de Noronha, Humberto Martins, Herman Benjamin, Luis Felipe Salomão, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Raul Araújo, Maria Isabel Gallotti, Antonio Carlos Ferreira, Ricardo Villas Bôas Cueva e Sebastião Reis Júnior votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Og Fernandes.

Brasília, 24 de abril de 2024