# SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 2190562 - RJ (2024/0486474-5)**

| | | |
|---|---|---|
| **RELATOR** | **:** | **MINISTRO FRANCISCO FALCÃO** |
| AGRAVANTE | : | ESTADO DO RIO DE JANEIRO |
| PROCURADOR | : | BRUNO TERRA DE MORAES |
| AGRAVADO | : | MUNICÍPIO DE ITAPERUNA |
| PROCURADORES | : | FILIPE CODECO DE OLIVEIRA - RJ139530 |
| | | FABIO BARBOSA DA SILVA - RJ086079 |

**EMENTA**

PROCESSUAL CIVIL. DIREITO À SAÚDE. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER. MEDIDAS ASSECURATÓRIAS DE DIREITOS ESSENCIAIS. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DA RESERVA DO POSSÍVEL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. INCIDÊNCIA DO ENUNCIADO N. 282 DA SÚMULA DO STF. DESPROVIMENTO DO AGRAVO INTERNO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA.

I - Na origem, trata-se de ação de obrigação de fazer, objetivando a condenação do Estado do Rio de Janeiro ao repasse mensal de quantia para custeio de atendimento médico. Na sentença o pedido foi julgado procedente. No Tribunal *a quo*, a sentença foi parcialmente reformada. Nesta Corte, não se conheceu do recurso especial.

II - Quanto à tese de violação dos arts. 19, 20 e 23 da Lei Complementar n. 141/2012, nota-se que o Tribunal *a quo* decidiu a controvérsia com fundamento nos arts. 6º e 196 da Constituição Federal, bem como em entendimento firmado no âmbito do STF, segundo o qual "o Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar a adoção, pela Administração Pública, de medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes e da reserva do possível, sendo viável, ainda, a fixação de diretrizes a serem observadas pelo Poder Público para o cumprimento da decisão judicial". Assim, "a controvérsia foi dirimida com fundamento constitucional, de modo que o recurso especial se apresenta inviável quanto ao ponto, sob pena de se usurpar a competência reservada pela Constituição ao Supremo Tribunal Federal" (AgInt no REsp n. 2.159.990/SC, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma,

Documento eletrônico VDA60934527 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): FRANCISCO FALCÃO Assinado em: 15/10/2026 12:58:13
Publicação no DJEN/CNJ de 19/10/2026. Código de Controle do Documento: 7ec5c3e9-e8d8-40f5-979b-de4e294d20b0

julgado em 9/12/2024, DJEN de 12/12/2024.). Na mesma linha: AgInt no AREsp n. 2.962.214/SP, relator Ministro Marco Aurélio Bellizze, Segunda Turma, julgado em 17/12/2025, DJEN de 22/12/2025; AgInt no AREsp n. 2.889.818/MG, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 1/12/2025, DJEN de 4/12/2025.

III - Registra-se, ainda, que, não obstante tratar-se de tema eminentemente constitucional, "O Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça firmaram entendimento segundo o qual o Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar a adoção, pela Administração Pública, de medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes e da reserva do possível, sendo viável, ainda, a fixação de diretrizes a serem observadas pelo Poder Público para o cumprimento da decisão judicial (cf. STF: Tema RG n. 698, Tribunal Pleno, RE n. 684.612/RJ, Red. p/ acórdão Min. Roberto Barroso, DJe 07.08.2023; STJ: 1ª T., AgInt no AgInt no AREsp n. 2.108.655/CE, Rel. Min. Gurgel de Faria, DJe 02.04.2024; 2ª T., REsp n. 1.804.607/MS, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 11.10.2019)" (REsp n. 2.024.250/PR, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Seção, julgado em 13/11/2024, DJe de 19/11/2024.)

IV - Já quanto à alegação de violação do art. 534 do CPC/2015, por simples cotejo das razões recursais e dos fundamentos do acórdão, percebe-se que a tese recursal, vinculada ao citado dispositivo tido como violado não foi apreciada, no voto condutor, sequer de modo implícito, não tendo servido de fundamento à conclusão adotada pelo Tribunal de origem, nem opôs a parte ora recorrente os devidos embargos de declaração para suprir eventual omissão do julgado. Assim, a pretensão recursal esbarra em vício formal intransponível, qual seja, o da ausência de prequestionamento – requisito viabilizador da abertura desta instância especial –, atraindo o óbice da Súmula n. 282 do Supremo Tribunal Federal ("É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada"), na espécie. Para que se configure o prequestionamento, não basta que o recorrente devolva a questão controvertida para o Tribunal, em suas razões recursais. É necessário que a causa tenha sido decidida à luz da legislação federal indicada, bem como seja exercido juízo de valor sobre os dispositivos legais indicados e a tese recursal a eles vinculada, interpretando-se a sua aplicação ou não, ao caso concreto. A propósito: AREsp n. 2.448.628/SP, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 9/9/2025, DJEN de 22/9/2025; AgInt no REsp n. 1.974.222/PR, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 17/3/2025, DJEN de 21/3/2025.

V - Agravo interno improvido.

## ACÓRDÃO

**Documento eletrônico VDA60934527 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006**
**Signatário(a): FRANCISCO FALCÃO Assinado em: 15/10/2026 12:58:13**
**Publicação no DJEN/CNJ de 19/10/2026. Código de Controle do Documento: 7ec5c3e9-e8d8-40f5-979b-de4e294d20b0**

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 08/10/2026 a 15/10/2026, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Maria Thereza de Assis Moura, Marco Aurélio Bellizze, Teodoro Silva Santos e Afrânio Vilela votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Teodoro Silva Santos.

Brasília, 15 de outubro de 2026.

Ministro Francisco Falcão
Relator

**Documento eletrônico VDA60934527 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006**
**Signatário(a): FRANCISCO FALCÃO Assinado em: 15/10/2026 12:58:13**
**Publicação no DJEN/CNJ de 19/10/2026. Código de Controle do Documento: 7ec5c3e9-e8d8-40f5-979b-de4e294d20b0**

# SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 2190562 - RJ (2024/0486474-5)**

| | | |
|---|---|---|
| **RELATOR** | **:** | **MINISTRO FRANCISCO FALCÃO** |
| AGRAVANTE | : | ESTADO DO RIO DE JANEIRO |
| PROCURADOR | : | BRUNO TERRA DE MORAES |
| AGRAVADO | : | MUNICÍPIO DE ITAPERUNA |
| PROCURADORES | : | FILIPE CODECO DE OLIVEIRA - RJ139530 |
| | | FÁBIO BARBOSA DA SILVA - RJ086079 |

**EMENTA**

PROCESSUAL CIVIL. DIREITO À SAÚDE. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER. MEDIDAS ASSECURATÓRIAS DE DIREITOS ESSENCIAIS. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DA RESERVA DO POSSÍVEL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. INCIDÊNCIA DO ENUNCIADO N. 282 DA SÚMULA DO STF. DESPROVIMENTO DO AGRAVO INTERNO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA.

I - Na origem, trata-se de ação de obrigação de fazer, objetivando a condenação do Estado do Rio de Janeiro ao repasse mensal de quantia para custeio de atendimento médico. Na sentença o pedido foi julgado procedente. No Tribunal *a quo*, a sentença foi parcialmente reformada. Nesta Corte, não se conheceu do recurso especial.

II - Quanto à tese de violação dos arts. 19, 20 e 23 da Lei Complementar n. 141/2012, nota-se que o Tribunal *a quo* decidiu a controvérsia com fundamento nos arts. 6º e 196 da Constituição Federal, bem como em entendimento firmado no âmbito do STF, segundo o qual "o Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar a adoção, pela Administração Pública, de medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes e da reserva do possível, sendo viável, ainda, a fixação de diretrizes a serem observadas pelo Poder Público para o cumprimento da decisão judicial". Assim, "a controvérsia foi dirimida com fundamento constitucional, de modo que o recurso especial se apresenta inviável quanto ao ponto, sob pena de se usurpar a competência reservada pela Constituição ao Supremo Tribunal Federal" (AgInt no REsp n. 2.159.990/SC, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 9/12/2024, DJEN de 12/12/2024.). Na mesma linha: AgInt no

Documento eletrônico VDA60050706 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): FRANCISCO FALCÃO Assinado em: 15/09/2026 16:11:52
Código de Controle do Documento: eddcdb48-b6b0-4e3f-b3b1-ceba915d818f

AREsp n. 2.962.214/SP, relator Ministro Marco Aurélio Bellizze, Segunda Turma, julgado em 17/12/2025, DJEN de 22/12/2025; AgInt no AREsp n. 2.889.818/MG, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 1/12/2025, DJEN de 4/12/2025.

III - Registra-se, ainda, que, não obstante tratar-se de tema eminentemente constitucional, "O Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça firmaram entendimento segundo o qual o Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar a adoção, pela Administração Pública, de medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes e da reserva do possível, sendo viável, ainda, a fixação de diretrizes a serem observadas pelo Poder Público para o cumprimento da decisão judicial (cf. STF: Tema RG n. 698, Tribunal Pleno, RE n. 684.612/RJ, Red. p/ acórdão Min. Roberto Barroso, DJe 07.08.2023; STJ: 1ª T., AgInt no AgInt no AREsp n. 2.108.655/CE, Rel. Min. Gurgel de Faria, DJe 02.04.2024; 2ª T., REsp n. 1.804.607/MS, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 11.10.2019)" (REsp n. 2.024.250/PR, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Seção, julgado em 13/11/2024, DJe de 19/11/2024.)

IV - Já quanto à alegação de violação do art. 534 do CPC/2015, por simples cotejo das razões recursais e dos fundamentos do acórdão, percebe-se que a tese recursal, vinculada ao citado dispositivo tido como violado não foi apreciada, no voto condutor, sequer de modo implícito, não tendo servido de fundamento à conclusão adotada pelo Tribunal de origem, nem opôs a parte ora recorrente os devidos embargos de declaração para suprir eventual omissão do julgado. Assim, a pretensão recursal esbarra em vício formal intransponível, qual seja, o da ausência de prequestionamento – requisito viabilizador da abertura desta instância especial –, atraindo o óbice da Súmula n. 282 do Supremo Tribunal Federal ("É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada"), na espécie. Para que se configure o prequestionamento, não basta que o recorrente devolva a questão controvertida para o Tribunal, em suas razões recursais. É necessário que a causa tenha sido decidida à luz da legislação federal indicada, bem como seja exercido juízo de valor sobre os dispositivos legais indicados e a tese recursal a eles vinculada, interpretando-se a sua aplicação ou não, ao caso concreto. A propósito: AREsp n. 2.448.628/SP, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 9/9/2025, DJEN de 22/9/2025; AgInt no REsp n. 1.974.222/PR, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 17/3/2025, DJEN de 21/3/2025.

V - Agravo interno improvido.

## RELATÓRIO

**Documento eletrônico VDA60050706 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006**
**Signatário(a): FRANCISCO FALCÃO Assinado em: 15/09/2026 16:11:52**
**Código de Controle do Documento: eddcdb48-b6b0-4e3f-b3b1-ceba915d818f**

Trata-se de agravo interno contra decisão que julgou recurso especial interposto pelo Estado do Rio de Janeiro, com fundamento no art. 105, III, *a*, da Constituição Federal.

Na origem, o Município de Itaperuna/RJ ajuizou ação de obrigação de fazer contra o Estado do Rio de Janeiro, objetivando, em síntese, o repasse de verbas oriundas de convênio celebrado entre as partes para manutenção de Unidade de Pronto Atendimento – UPA, localizada no município.

Deu-se à causa o valor de R$ 1.000,00 (mil reais) para efeito de alçada.

Por decisão datada de 21 de novembro de 2016, foi deferida a medida de urgência postulada pelo Município de Itaperuna sendo realizada consulta para bloqueio judicial sobre as contas do Estado do Rio de Janeiro, no valor de R$ 4.900.000,00 (quatro milhões e novecentos mil reais) de modo a possibilitar o funcionamento da UPA de Itaperuna e a recomposição dos cofres do município, em relação ao período de maio de 2015 a novembro de 2016, sendo ainda determinado ao Estado do Rio de Janeiro que mantivesse o repasse mensal contratual, a partir de Janeiro de 2017, na forma ajustada, sob pena de novos bloqueios, nos termos do art. 300 e seguintes do Novo Código de Processo Civil.

Em 19 de dezembro de 2016 foi negado provimento aos embargos de declaração do Estado do Rio de Janeiro, pelas razões apontadas e deferido o requerimento formulado pelo município para que fosse levantado o valor de R$ 3.299.458,41 (três milhões, duzentos e noventa e nove mil, quatrocentos e cinquenta e oito reais e quarenta e um centavos), do total bloqueado (R$ 4.900.000,00), permanecendo bloqueado, a disposição do juízo, o saldo remanescente.

Na sentença, o pedido foi julgado procedente para "condenar o Estado do Rio de Janeiro a manter os repasses a que se obrigou, quando da celebração do convênio com a União Federal e o Município de Itaperuna para implementação, instalação, manutenção

**Documento eletrônico VDA60050706 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006**
**Signatário(a): FRANCISCO FALCÃO Assinado em: 15/09/2026 16:11:52**
**Código de Controle do Documento: eddcdb48-b6b0-4e3f-b3b1-ceba915d818f**

e funcionamento da UPA em Itaperuna, no valor de origem, ratificando os termos da medida antecipatória antes deferida, determinando a imediata liberação do saldo remanescente bloqueado, que se encontra à disposição deste juízo, em favor do Município de Itaperuna, extinguindo o processo na forma do artigo 487, inciso I, do Código de Processo Civil." (fl. 493).

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, em grau recursal, negou provimento ao recurso de apelação do Estado do Rio de Janeiro e deu provimento ao recurso do Município, nos termos da seguinte ementa (fls. 620-621):

> Direito à Saúde. Município de Itaperuna sustenta que o Estado vem deixando de efetuar os repasses, para o custeio da Unidade de Pronto Atendimento (UPA) do Município de Itaperuna. Sentença de procedência para condenar o Estado do Rio de Janeiro a manter os repasses a que se obrigou.
>
> Recurso do Estado. Alegação da delicada situação econômico- financeira do Estado. Defende, ainda, a impossibilidade de sequestro de verba pública.
>
> Apelação do Município para que sejam fixados honorários de sucumbência em seu favor.
>
> De acordo com os autos, a Unidade de Pronto Atendimento de Itaperuna, que funciona 24 horas por dia e atende os cidadãos locais e toda a população da Região Noroeste do Estado, estimada em 350.000 habitantes, e que incumbia ao Estado o repasse ao Município da quantia de R$ 6.500.000,00, desde maio de 2015, mas foi repassada apenas a quantia de R$ 1.600.000,00.
>
> A saúde é direito fundamental social, direito de todos e dever do Estado destacando a Carta da República a relevância do tema em seus artigos 6º, 196 e 197, com atendimento integral (art. 198, II), de acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para sua promoção, proteção e recuperação.
>
> A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é pacífica ao estabelecer que a possibilidade de penhora de recursos públicos existe apenas em casos excepcionais, nos quais esteja em questão a defesa da saúde e da vida.
>
> Verba honorária fixada em metade do salário mínimo, levando-se em conta a pouca complexidade da causa, e a gravidade da crise que atinge as finanças do Estado.
>
> Precedente citado: R Esp 840912/RS. RECURSO ESPECIAL 2006/0080862-0. Relator Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI. Órgão Julgador PRIMEIRA TURMA. Data do Julgamento 15/02/2007. Data da Publicação DJ 23/04/2007.
>
> Desprovimento do primeiro e provimento ao segundo recurso.

Opostos embargos declaratórios pelas partes, foram eles rejeitados (fls. 657-661).

**Documento eletrônico VDA60050706 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006**
**Signatário(a): FRANCISCO FALCÃO Assinado em: 15/09/2026 16:11:52**
**Código de Controle do Documento: eddcdb48-b6b0-4e3f-b3b1-ceba915d818f**

Em suas razões recursais, o Estado do Rio de Janeiro aponta a violação do art. 23 da Lei Complementar n. 141/2012, sob o argumento de ser indevida ingerência judicial na condução de políticas públicas e na priorização orçamentária em saúde, matéria de índole discricionária do Poder Executivo, especialmente em contexto de severa crise fiscal.

Sustenta que o Judiciário não pode substituir o administrador na escolha de alocação de recursos, com fundamento na separação dos Poderes (CRFB, arts. 1º e 2º) e na governança setorial prevista na Lei Complementar, que autoriza revisão de planejamento e destinação de verbas conforme a execução orçamentária (fls. 679-682).

Invoca orientação do Supremo Tribunal Federal na ADPF 405, que suspendeu decisões de "arresto, sequestro, bloqueio, penhora ou a liberação de valores" sobre recursos vinculados, convênios, valores de terceiros e receitas constitucionalmente destinadas a municípios.

Aponta a violação dos arts. 19 e 20 da Lei Complementar n. 141/2012, pois o caso versa sobre transferências voluntárias intergovernamentais (ajustes/convênios) e não sobre repartição de receitas ou investimento mínimo obrigatório em saúde. Defende que, por isso, não há previsão de bloqueio/sequestro de verbas por descumprimento de ajuste voluntário. Aponta que o acórdão equiparou, indevidamente, tal descumprimento às hipóteses de sanção pelo não cumprimento do investimento mínimo (aludindo ao art. 28 da LC 141/2012), sem amparo legal.

Aduz a violação do art. 534 do CPC/2015 diante da impossibilidade de sequestro/bloqueio de numerário em fase de conhecimento e antes da observância do regime constitucional de precatórios, próprio das condenações contra a Fazenda Pública. Argumenta que o procedimento do art. 534 do CPC/2015 exige trânsito em julgado, execução com impugnação e pagamento na ordem dos precatórios (art. 100 da CRFB), sendo que o sequestro só é admitido nas hipóteses excepcionais do § 6º do art. 100

**Documento eletrônico VDA60050706 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006**
**Signatário(a): FRANCISCO FALCÃO Assinado em: 15/09/2026 16:11:52**
**Código de Controle do Documento: eddcdb48-b6b0-4e3f-b3b1-ceba915d818f**

(preterição de precedência ou falta de alocação orçamentária), pressupostos ausentes no caso.

O Ente Estatal também interpôs recurso extraordinário às fls. 689-711.

Ofertadas contrarrazões ao recurso às fls. 741-745.

Em decisão de juízo de admissibilidade, o Tribunal de origem determinou o sobrestamento do recurso especial do Estado até o julgamento do Tema n. 698 pela Corte Suprema, nos seguintes termos (fl. 814):

> A questão suscitada no recurso especial é objeto de debate perante o Supremo Tribunal Federal, por meio do Tema nº 698 ("Limites do Poder Judiciário para determinar obrigações de fazer ao Estado, consistentes na realização de concursos públicos, contratação de servidores e execução de obras que atendam o direito social da saúde, ao qual a Constituição da República garante especial proteção."), objeto do RE nº 684.612/RJ com repercussão geral reconhecida, porém ainda não julgado em seu mérito.
>
> Encontrando-se, porém, a questão pendente de julgamento de mérito para fixação da tese que deverá ser observada pelos demais Tribunais nacionais, a hipótese é de se determinar o sobrestamento do feito, sem realização, por ora, do exame de admissibilidade do recurso.

Com o trânsito em julgado do paradigma do Tema n. 698/STF, foi oportunizado o juízo de retratação para manifestação sobre o referido tema. Em juízo negativo, o Tribunal de origem manteve o acórdão recorrido, nos termos assim ementados (fls. 865-866):

> Direito à Saúde. Município de Itaperuna sustenta que o Estado vem deixando de efetuar os repasses, para o custeio da Unidade de Pronto Atendimento (UPA) do Município de Itaperuna. Sentença de procedência para condenar o Estado do Rio de Janeiro a manter os repasses a que se obrigou. Recursos. Desprovimento do primeiro e provimento ao segundo recurso.
>
> Juízo de retratação. Recurso extraordinário. Tema nº 698 do Supremo Tribunal Federal. No julgamento do RE nº 684.612, com repercussão geral reconhecida (Tema nº 698), o Supremo Tribunal Federal fixou a seguinte tese: "1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes. 2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado. 3. No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento

**Documento eletrônico VDA60050706 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006**
**Signatário(a): FRANCISCO FALCÃO Assinado em: 15/09/2026 16:11:52**
**Código de Controle do Documento: eddcdb48-b6b0-4e3f-b3b1-ceba915d818f**

de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP)".

O Poder Judiciário, mediante provocação, tem o dever de se manifestar diante da omissão estatal no tocante às políticas públicas que assegurem direitos consagrados na Carta Magna, circunstância que não configura ofensa ao postulado da separação de poderes.

Manutenção do acordão recorrido.

Em nova decisão, os recursos extraordinário e especial do Estado foram admitidos às fls. 909-922.

A decisão recorrida tem o seguinte dispositivo: "Ante o exposto, com fundamento no art. 255, § 4º, I, do RISTJ, não conheço do recurso especial."

No agravo interno, a parte recorrente traz, resumidamente, os seguintes argumentos:

> [...] a questão relacionada à violação dos dispositivos da LC 141/2012 não tem qualquer relação com o debate sobre a extensão do dever constitucional de saúde dos entes públicos. [...] Não há dúvida, portanto, quanto ao prequestionamento, ainda que implícito, da matéria. A decisão agravada, portanto, merece reforma para que seja conhecido o recurso especial e examinada a controvérsia sobre a violação ao art. 534 do CPC/2015. [...]

É o relatório.

## VOTO

O agravo interno não merece provimento.

A parte agravante repisa os mesmos argumentos já analisados na decisão recorrida.

O Tribunal de origem, ao examinar a controvérsia, apontou os seguintes fundamentos (fls. 622-625):

> [...]
>
> Cinge-se a controvérsia acerca de convênio celebrado entre o Estado do Rio de Janeiro e o Município de Itaperuna para a manutenção de Unidade de Pronto Atendimento - UPA 24

**Documento eletrônico VDA60050706 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006**
**Signatário(a): FRANCISCO FALCÃO Assinado em: 15/09/2026 16:11:52**
**Código de Controle do Documento: eddcdb48-b6b0-4e3f-b3b1-ceba915d818f**

horas, mediante projeto concebido pela União Federal em parceria com o Estado do Rio de Janeiro e o Município de Itaperuna.

[...]

A saúde é direito fundamental social, direito de todos e dever do Estado, aqui no sentido amplo de Poder Público, destacando a Carta da República a relevância do tema em seus artigos 6º, 196 e 197, com atendimento integral (art. 198, II), de acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

[...]

O Município de Itaperuna, informa que para manter em funcionamento e em atendimento a Unidade de Pronto Atendimento, se viu forçado a transferir recursos próprios para custear as despesas da UPA, no total de R$ 4.900.000,00 (quatro milhões e novecentos mil reais).

Esta Corte em suas jurisprudências aceita a possibilidade de o juízo adotar a medida de bloqueio de verbas públicas como forma de conferir efetividade à decisão judicial, mormente em vista do disposto no art. 497 do CPC.

O bloqueio em questão não se trata de uma prática abusiva, mas de um instrumento de defesa, oposto a uma gestão ineficiente e arbitrária, que trata o dinheiro público como seu, deixando de cumprir obrigações prioritárias.

Não se trata de violação da cláusula constitucional da separação de poderes, tampouco de indevida intrusão do Poder Judiciário no mérito administrativo, mas de controle judicial da legalidade substancial da conduta da Administração Pública, que estava inerte na implementação de prestação a que fora obrigada.

[...]

Ao apreciar as razões recursais do Estado do Rio de Janeiro, o Tribunal de origem concluiu que a controvérsia dos autos é objeto de debate perante o Supremo Tribunal Federal, por meio do Tema n. 698 (“Limites do Poder Judiciário para determinar obrigações de fazer ao Estado, consistentes na realização de concursos públicos, contratação de servidores e execução de obras que atendam o direito social da saúde, ao qual a Constituição da República garante especial proteção.”), objeto do RE n. 684.612/ RJ, determinando o sobrestamento dos autos até decisão definitiva.

O Tema 698/STF tratou da controvérsia em que se discute, à luz dos arts. 2º e 196 da Constituição Federal, a possibilidade de o Poder Judiciário determinar a implementação de políticas públicas urgentes com a finalidade de assegurar o direito à saúde, em substituição ao juízo de oportunidade e conveniência do Poder Executivo para a prática do ato administrativo, bem como sem indicar as receitas orçamentárias necessárias ao cumprimento da obrigação imposta. As teses fixadas estabeleceram balizas para a intervenção judicial, confira-se:

**Documento eletrônico VDA60050706 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006**
**Signatário(a): FRANCISCO FALCÃO Assinado em: 15/09/2026 16:11:52**
**Código de Controle do Documento: eddcdb48-b6b0-4e3f-b3b1-ceba915d818f**

1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes.

2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado;

3. No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP).

Eis a ementa do julgado:

Direito constitucional e administrativo. Recurso extraordinário com repercussão geral. Intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas. Direito social à saúde.

1. Recurso extraordinário, com repercussão geral, que discute os limites do Poder Judiciário para determinar obrigações de fazer ao Estado, consistentes na realização de concursos públicos, contratação de servidores e execução de obras que atendam o direito social da saúde. No caso concreto, busca-se a condenação do Município à realização de concurso público para provimento de cargos em hospital específico, além da correção de irregularidades apontadas em relatório do Conselho Regional de Medicina.

2. O acórdão recorrido determinou ao Município: (i) o suprimento do déficit de pessoal, especificamente por meio da realização de concurso público de provas e títulos para provimento dos cargos de médico e funcionários técnicos, com a nomeação e posse dos profissionais aprovados no certame; e (ii) a correção dos procedimentos e o saneamento das irregularidades expostas no relatório do Conselho Regional de Medicina, com a fixação de prazo e multa pelo descumprimento.

3. A saúde é um bem jurídico constitucionalmente tutelado, por cuja integridade deve zelar o Poder Público, a quem incumbe formular - e implementar - políticas sociais e econômicas que visem a garantir, aos cidadãos, o acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

4. A intervenção casuística do Poder Judiciário, definindo a forma de contratação de pessoal e da gestão dos serviços de saúde, coloca em risco a própria continuidade das políticas públicas de saúde, já que desorganiza a atividade administrativa e compromete a alocação racional dos escassos recursos públicos. Necessidade de se estabelecer parâmetros para que a atuação judicial seja pautada por critérios de razoabilidade e eficiência, respeitado o espaço de discricionariedade do administrador.

5. Parcial provimento do recurso extraordinário, para anular o acórdão recorrido e determinar o retorno dos autos à origem, para novo exame da matéria, de acordo com as circunstâncias fáticas atuais do Hospital Municipal Salgado Filho e com os parâmetros aqui fixados.

6. Fixação das seguintes teses de julgamento:

"1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes.

2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado;

3. No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela

**Documento eletrônico VDA60050706 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006**
**Signatário(a): FRANCISCO FALCÃO Assinado em: 15/09/2026 16:11:52**
**Código de Controle do Documento: eddcdb48-b6b0-4e3f-b3b1-ceba915d818f**

contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP)".

Órgão julgador: Tribunal Pleno
Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI
Redator(a) do acórdão: Min. ROBERTO BARROSO
Julgamento: 03/07/2023
Publicação: 07/08/2023

No exercício de juízo negativo de retratação, a Turma julgadora do Tribunal estadual manteve o acórdão recorrido nos seguintes termos (fls. 869-870):

> [...]
> O Município de Itaperuna, informou que para manter em funcionamento e em atendimento a Unidade de Pronto Atendimento, se viu forçado a transferir recursos próprios para custear as despesas da UPA, no total de R$ 4.900.000,00 (quatro milhões e novecentos mil reais).
> O bloqueio em questão não se trata de uma prática abusiva, mas de um instrumento de defesa, oposto a uma gestão ineficiente e arbitrária, que trata o dinheiro público como seu, deixando de cumprir obrigações prioritárias.
> Não se trata de violação da cláusula constitucional da separação de poderes, tampouco de indevida intrusão do Poder Judiciário no mérito administrativo, mas de controle judicial da legalidade substancial da conduta da Administração Pública, que estava inerte na implementação de prestação a que fora obrigada.
> Dessa forma, havendo omissão no adimplemento de políticas públicas constitucionalmente estabelecidas, cabe ao Poder Judiciário determinar a respectiva adoção para assegurá-las à coletividade, sem que com isso incorra em ofensa ao postulado da separação de poderes.
> [...]
> O Poder Judiciário, mediante provocação, tem o dever de se manifestar diante da omissão estatal no tocante às políticas públicas que assegurem direitos consagrados na Carta Magna, especialmente quando referente à dignidade da pessoa humana, um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito.
> Assim, é de se concluir que não foi adotada linha de julgamento distinta da tese firmada pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal, não cabendo, portanto, juízo de retratação.

Nesse contexto, quanto à tese de violação dos arts. 19, 20 e 23 da Lei Complementar n. 141/2012, nota-se que o Tribunal *a quo* decidiu a controvérsia com fundamento nos arts. 6º e 196 da Constituição Federal, bem como em entendimento firmado no âmbito do STF, segundo o qual "o Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar a adoção, pela Administração Pública, de medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes e da reserva do possível, sendo

**Documento eletrônico VDA60050706 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006**
**Signatário(a): FRANCISCO FALCÃO Assinado em: 15/09/2026 16:11:52**
**Código de Controle do Documento: eddcdb48-b6b0-4e3f-b3b1-ceba915d818f**

viável, ainda, a fixação de diretrizes a serem observadas pelo Poder Público para o cumprimento da decisão judicial".

Assim, "a controvérsia foi dirimida com fundamento constitucional, de modo que o recurso especial se apresenta inviável quanto ao ponto, sob pena de se usurpar a competência reservada pela Constituição ao Supremo Tribunal Federal" (AgInt no REsp n. 2.159.990/SC, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 9/12/2024, DJEN de 12/12/2024.).

Na mesma linha:

> AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. CORREÇÃO MONETÁRIA DE SALDO EM CONTA VINCULADA AO FGTS. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO DE ARTIGOS DE LEI. SÚMULAS 282 E 356/STF. INTERESSE DE AGIR. CONCLUSÃO DO JULGAMENTO FUNDADA NA APRECIAÇÃO FÁTICO-PROBATÓRIA DA DEMANDA. SÚMULA 7/STJ. CARÊNCIA DE INTERESSE RECURSAL. PRETENSÃO POR ANÁLISE DE MATÉRIA CONSTITUCIONAL. IMPOSSIBILIDADE. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.
>
> (...)
>
> 3. Sabe-se que é "configurada a ausência de interesse de agir do ente público, no caso, porquanto o resultado pretendido já foi alcançado no acórdão impugnado". (REsp n. 1.335.172/CE, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe de 27/11/2018).
>
> 4. Com efeito, o STJ já decidiu que, "apesar de ter sido invocado dispositivo legal, o fundamento central da matéria objeto da controvérsia e as teses levantadas pelos recorrentes são de cunho eminentemente constitucional. Descabe, pois, ao STJ examinar a questão, porquanto reverter o julgado significa usurpar competência do STF" (REsp 1.655.968/PE, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe de 2/5/2017).
>
> 5. Agravo interno desprovido.
>
> (AgInt no AREsp n. 2.962.214/SP, relator Ministro Marco Aurélio Bellizze, Segunda Turma, julgado em 17/12/2025, DJEN de 22/12/2025.)

> CIVIL E TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. LEGISLAÇÃO LOCAL. IMPOSSIBILIDADE DE EXAME. SÚMULA 280 DO STF. SÚMULAS 282 E 356 DO STF. INCIDÊNCIA. TAXA DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS. ARTS. 77 E 79 DO CTN. REPRODUÇÃO DO ART. 145 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ANÁLISE INVIÁVEL EM RECURSO ESPECIAL. PROVIMENTO NEGADO.
>
> (...)
>
> 3. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) é no sentido de que o exame de eventual ofensa aos arts. 77 e 79 do Código Tributário Nacional (CTN), por remeterem a preceito constitucional (art. 145 da Constituição Federal), é vedado a esta Corte porque implicaria, de forma reflexa, verificar a constitucionalidade dos regramentos e usurpar a competência do Supremo Tribunal Federal (STF).
>
> 4. Agravo interno a que se nega provimento.
>
> (AgInt no AREsp n. 2.889.818/MG, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 1/12/2025, DJEN de 4/12/2025.)

**Documento eletrônico VDA60050706 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006**
**Signatário(a): FRANCISCO FALCÃO Assinado em: 15/09/2026 16:11:52**
**Código de Controle do Documento: eddcdb48-b6b0-4e3f-b3b1-ceba915d818f**

Registra-se, ainda, que, não obstante tratar-se de tema eminentemente constitucional, "O Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça firmaram entendimento segundo o qual o Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar a adoção, pela Administração Pública, de medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes e da reserva do possível, sendo viável, ainda, a fixação de diretrizes a serem observadas pelo Poder Público para o cumprimento da decisão judicial (cf. STF: Tema RG n. 698, Tribunal Pleno, RE n. 684.612/RJ, Red. p/ acórdão Min. Roberto Barroso, DJe 07.08.2023; STJ: 1ª T., AgInt no AgInt no AREsp n. 2.108.655/CE, Rel. Min. Gurgel de Faria, DJe 02.04.2024; 2ª T., REsp n. 1.804.607/MS, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 11.10.2019)" (REsp n. 2.024.250/PR, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Seção, julgado em 13/11/2024, DJe de 19/11/2024.)

Já quanto à alegação de violação do art. 534 do CPC/2015, por simples cotejo das razões recursais e dos fundamentos do acórdão, percebe-se que a tese recursal, vinculada ao citado dispositivo tido como violado não foi apreciada, no voto condutor, sequer de modo implícito, não tendo servido de fundamento à conclusão adotada pelo Tribunal de origem, nem opôs a parte ora recorrente os devidos embargos de declaração para suprir eventual omissão do julgado.

Assim, a pretensão recursal esbarra em vício formal intransponível, qual seja, o da ausência de prequestionamento – requisito viabilizador da abertura desta instância especial –, atraindo o óbice da Súmula n. 282 do Supremo Tribunal Federal ("É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada"), na espécie.

Para que se configure o prequestionamento, não basta que o recorrente devolva a questão controvertida para o Tribunal, em suas razões recursais. É necessário que a causa tenha sido decidida à luz da legislação federal indicada, bem como seja

**Documento eletrônico VDA60050706 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006**
**Signatário(a): FRANCISCO FALCÃO Assinado em: 15/09/2026 16:11:52**
**Código de Controle do Documento: eddcdb48-b6b0-4e3f-b3b1-ceba915d818f**

exercido juízo de valor sobre os dispositivos legais indicados e a tese recursal a eles vinculada, interpretando-se a sua aplicação ou não, ao caso concreto. A propósito:

> PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. INEXISTÊNCIA. IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS (ISS). ADVOCACIA. SUJEIÇÃO PASSIVA. PREQUESTIONAMENTO. AUSÊNCIA. SERVIÇO CONTRATADO E PRESTADO NO EXTERIOR, ONDE SE DEU SUA UTILIDADE. NÃO INCIDÊNCIA.
>
> (...)
>
> 2. Não se conhece de recurso especial cuja controvérsia não foi objeto de prequestionamento nem de oposição de embargos de declaração de modo a suprir o alegado vício, circunstância que atrai a incidência do enunciado da Súmula 282 do STF.
>
> (...)
>
> 4.Agravo conhecido para conhecer parcialmente do recurso especial e, nessa parte, dar-lhe provimento.
>
> (AREsp n. 2.448.628/SP, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 9/9/2025, DJEN de 22/9/2025.)

> PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO. RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO. CONTRIBUIÇÃO. COBRANÇA. ALEGAÇÃO DE VÍCIO INTEGRATIVO. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. PREQUESTIONAMENTO. AUSÊNCIA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 282/STF. ACÓRDÃO RECORRIDO COM FUNDAMENTO EXCLUSIVAMENTE CONSTITUCIONAL. ANÁLISE PELO STJ. IMPOSSIBILIDADE. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO STF. RECURSO PARCIALMENTE CONHECIDO E DESPROVIDO.
>
> (...)
>
> 2. A ausência de enfrentamento no acórdão recorrido da matéria objeto do recurso impede o acesso à instância especial por faltar o requisito constitucional do prequestionamento. Incidência, por analogia, da Súmula 282 do Supremo Tribunal Federal (STF).
>
> 3. Se o Tribunal de origem decidir a controvérsia com fundamento exclusivamente constitucional, é inviável a revisão do acórdão pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) via recurso especial porque esse recurso se destina à uniformização da interpretação do direito federal infraconstitucional e por implicar usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal (STF), estabelecida no art. 102 da Constituição Federal.
>
> 4. Agravo interno de que se conhece parcialmente e, nessa extensão, a ele se nega provimento.
>
> (AgInt no REsp n. 1.974.222/PR, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 17/3/2025, DJEN de 21/3/2025.)

Ante o exposto, não havendo razões para modificar a decisão recorrida, nego provimento ao agravo interno.

É o voto.

**Documento eletrônico VDA60050706 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006**
**Signatário(a): FRANCISCO FALCÃO Assinado em: 15/09/2026 16:11:52**
**Código de Controle do Documento: eddcdb48-b6b0-4e3f-b3b1-ceba915d818f**

# SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

## TERMO DE JULGAMENTO
## SEGUNDA TURMA

**AgInt no REsp 2.190.562 / RJ**

Número Registro: 2024/0486474-5 **PROCESSO ELETRÔNICO**

Número de Origem:
00099509120168190026 201825121790 99509120168190026

Sessão Virtual de 08/10/2026 a 15/10/2026

**Relator do AgInt**

Exmo. Sr. Ministro FRANCISCO FALCÃO

**Presidente da Sessão**

Exmo. Sr. Ministro TEODORO SILVA SANTOS

**Secretário**

Bela. VANESSA ZACARIAS PEREIRA PONTES DA SILVA

**AUTUAÇÃO**

| | |
|---|---|
| RECORRENTE | : ESTADO DO RIO DE JANEIRO |
| PROCURADOR | : BRUNO TERRA DE MORAES |
| RECORRIDO | : MUNICÍPIO DE ITAPERUNA |
| PROCURADORES | : FILIPE CODECO DE OLIVEIRA - RJ139530 |
| | FABIO BARBOSA DA SILVA - RJ086079 |

ASSUNTO : DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - ORÇAMENTO - REPASSE DE VERBAS PÚBLICAS

**AGRAVO INTERNO**

| | |
|---|---|
| AGRAVANTE | : ESTADO DO RIO DE JANEIRO |
| PROCURADOR | : BRUNO TERRA DE MORAES |
| AGRAVADO | : MUNICÍPIO DE ITAPERUNA |
| PROCURADORES | : FILIPE CODECO DE OLIVEIRA - RJ139530 |
| | FABIO BARBOSA DA SILVA - RJ086079 |

**TERMO**

A SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 08/10/2026 a 15/10/2026, por unanimidade, decidiu negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

**Documento eletrônico VDA60931878 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006**
**Signatário(a): SISTEMA JUSTIÇA - SERVIÇOS AUTOMÁTICOS, Assinado em: 15/10/2026 11:31:24**
**Código de Controle do Documento: e781d1a0-5641-4702-ae99-0eb3cc1ac28b**

Os Srs. Ministros Maria Thereza de Assis Moura, Marco Aurélio Bellizze, Teodoro Silva Santos e Afrânio Vilela votaram com o Sr. Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Teodoro Silva Santos.

Brasília, 15 de outubro de 2026

**Documento eletrônico VDA60931878 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006**
**Signatário(a): SISTEMA JUSTIÇA - SERVIÇOS AUTOMÁTICOS, Assinado em: 15/10/2026 11:31:24**
**Código de Controle do Documento: e781d1a0-5641-4702-ae99-0eb3cc1ac28b**