

Voto

A Senhora Ministra Rosa Weber (Presidente) : 1. Como dito, no mérito, insurge-se o Município de Cuiabá contra deliberação do Órgão Especial do Tribunal de Justiça de Mato Grosso, a qual, acolhendo representação ministerial (CF, art. 35, IV), **requisitou ao Governador estadual a intervenção no âmbito da Secretaria de Saúde municipal**.

Questões preliminares

2. A via eleita – suspensão de liminar – consubstancia meio processual autônomo à disposição, exclusiva, segundo as normas de regência, das pessoas jurídicas de direito público e do Ministério Público, para buscar a sustação – com objetivo de salvaguardar o interesse público primário –, nas causas contra o Poder Público e seus agentes, de decisões judiciais que potencialmente provoquem grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

O incidente de contracautela – vocacionado a impedir a execução imediata de uma decisão judicial proferida contra a Fazenda Pública e seus agentes nas hipóteses previstas em lei – reveste-se de absoluta excepcionalidade (SL 933-AgR-Segundo/PA, Red. p/ acórdão Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 17.8.2017; SL 1.214-AgR/RJ, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 26.11.2019; SS 5.026-AgR/PE, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 29.10.2015, v.g.), tendo em vista a própria singularidade dos requisitos que dão ensejo a pedido dessa natureza (ZAVASCKI, Teori Albino. Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 7 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p. 80). Daí porque, medida de caráter excepcional que é, comporta exegese estrita, a nortear e balizar o conteúdo e o alcance das respectivas normas de regência.

Restrito o instituto da contracautela a decisões proferidas por tribunais de instância inferior, não constitui em qualquer hipótese a suspensão de liminar sucedâneo recursal, condicionado o seu manejo à prevenção de grave lesão ao interesse público primário (SL 56-AgR/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJ 23.6.2006; SL 1.234-AgR/PI, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 26.11.2019; SS 3.450-AgR/CE, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 12.3.2010; STA 512-AgR/PI, Rel. Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, DJe 08.11.2011, v.g.).

Nessa linha, imprescindível que, nas ações suspensivas, a causa de pedir esteja vinculada à potencialidade de violação da ordem, da saúde, da segurança ou da economia públicas, sendo, ainda, indispensável, para o cabimento de tal medida, perante o Supremo Tribunal Federal, que o processo subjacente esteja fundado em matéria de natureza constitucional direta (SS 3.075-AgR/AM, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJ

29.6.2007; SS 5.353-AgR/BA, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 17.12.2020; STA 782-AgR/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 18.12.2019, v.g.).

Dada sua função instrumental, o manejo da contracautela pressupõe a viabilidade de interposição de recurso extraordinário na causa principal. É que a competência suspensiva outorgada à Presidência somente se justifica em razão da **competência recursal extraordinária** desta Corte (SL 1.430-AgR/RJ, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe 26.5.2021; SS 4.306-AgR-Segundo/SP, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 17.12.2015; SS 2.210-AgR/SE, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ 19.12.2003, v.g.).

Registro, por fim, que a análise do pedido de contracautela se cinge à presença dos requisitos previstos em lei, impertinente cogitar de apreciação meritória do processo subjacente, ainda que de todo indispensável tenha, a tese sustentada, um mínimo de plausibilidade (CUNHA, Leonardo Carneiro da. A Fazenda Pública em Juízo. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 657-8), em juízo sumário de cognição (SL 1.165-AgR/CE, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 13.02.2020; SS 1.918-AgR/DF, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ 30.4.2004; SS 3.023-AgR/AM, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno DJ 25.4.2008; SS 3.717-AgR/RJ, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 18.11.2014, v.g.).

3. Assentadas tais premissas, aprecio a admissibilidade do pedido.

Natureza político-administrativa do processo interventivo e irrecorribilidade

4. Na origem, o Procurador-Geral de Justiça do Estado do Mato Grosso, **com fundamento no art. 37, IV, fine, da Constituição Federal**, ajuizou, perante o Tribunal de Justiça mato-grossense, representação interventiva, visando à intervenção no âmbito da Secretaria de Saúde do Município de Cuiabá.

Não se trata, portanto, de decisão proferida no âmbito de processo de índole jurisdicional, pois, como se sabe, o procedimento de intervenção federal ostenta **natureza político-administrativa**. Nesse sentido, colho ementas da jurisprudência desta Corte:

“ AGRAVO DE INSTRUMENTO - INTERVENÇÃO ESTADUAL EM MUNICÍPIO - INEXECUÇÃO DE ORDEM JUDICIAL (CF, ART. 35, IV) - REQUISIÇÃO, AO GOVERNADOR DO ESTADO, DA EFETIVAÇÃO DO ATO INTERVENTIVO - NATUREZA MATERIALMENTE ADMINISTRATIVA DO PROCEDIMENTO DE INTERVENÇÃO - INVIABILIDADE DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO - DIRETRIZ JURISPRUDENCIAL FIRMADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - RECURSO IMPROVIDO.

- O procedimento destinado a viabilizar, nas hipóteses de descumprimento de ordem ou de sentença judiciais (CF, art. 34, VI e art. 35, IV), a efetivação do ato de intervenção - trate-se de intervenção federal nos Estados-membros, cuide-se de intervenção estadual nos Municípios - **reveste-se de caráter político-administrativo** , muito embora instaurado perante órgão competente do Poder Judiciário (CF, art. 36, II e art. 35, IV), **circunstância que inviabiliza, ante a ausência de causa, a utilização do recurso extraordinário . Precedentes .**

(AI 343461 AgR, Relator(a): CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 18/06/2002, DJ 29-11-2002 PP-00020 EMENT VOL-02093-06 PP-01240)

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. INTERVENÇÃO ESTADUAL EM MUNICÍPIO. PROCEDIMENTO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO. SÚMULA 637.

I - É firme o entendimento desta Corte no sentido de que não cabe recurso extraordinário contra acórdão de Tribunal de Justiça que defere pedido de intervenção estadual em município.

.....
(AI 597500 AgR, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Primeira Turma, julgado em 29/05/2007, DJe-042 DIVULG 21-06-2007 PUBLIC 22-06-2007 DJ 22-06-2007 PP-00026 EMENT VOL-02281-12 PP-02401 RT v. 96, n. 865, 2007, p. 134-136)

5. Por esse exato motivo, a deliberação emanada do Tribunal, seja no sentido de acolher ou rejeitar a representação interventiva, **exaure a atuação do Poder Judiciário** , não cabendo o reexame do pedido pela **via recursal** ou desconstituição da decisão por **ação rescisória** :

“ **Lei nº186; 12.562/2011**

.....
Art. 12. A decisão que julgar procedente ou improcedente o pedido da representação interventiva **é irrecorrível** , sendo **insuscetível de impugnação por ação rescisória** .”

6. Como se vê, por se tratar de deliberação **político-administrativa** , o acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça não se submete à sistemática pertinente aos processos de índole jurisdicional, inviabilizando-se, desse modo, ao interessado, o acesso à via recursal extraordinária:

AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. INTERVENÇÃO ESTADUAL EM MUNICÍPIO. PROCEDIMENTO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO. AUSÊNCIA DE CAUSA DE CONTEÚDO JURISDICIONAL. A decisão que defere o pedido de

intervenção estadual não tem natureza jurisdicional, hipótese que não dá ensejo ao conhecimento do recurso extraordinário. Agravo regimental a que se nega provimento.

(AI 368000 AgR, Relator(a): MAURÍCIO CORRÊA, Segunda Turma, julgado em 30/04/2002, DJ 02-08-2002 PP-00065 EMENT VOL-02076-10 PP-02101)

- DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. DECISÃO DE TRIBUNAL DE JUSTIÇA, QUE DEFERE INTERVENÇÃO ESTADUAL EM MUNICÍPIO. IMPUGNAÇÃO MEDIANTE R.E.: INADMISSIBILIDADE (ART. 102, III, "a"). AGRAVO. 1. A decisão de Tribunal de Justiça, que defere pedido de intervenção estadual em município, não tem natureza jurisdicional, mas, sim, político-administrativa, contra a qual não cabe recurso extraordinário, nos termos do artigo 102, III, da CF/88. 2. Precedentes: Petições nos 1.256 e 1.272 (Q.O.). 3. Agravo improvido.

(AI 276879 AgR, Relator(a): SYDNEY SANCHES, Primeira Turma, julgado em 21/08/2001, DJ 05-10-2001 PP-00042 EMENT VOL-02046-08 PP-01705)

Requisição de intervenção estadual nos municípios. - O Plenário desta Corte, ao julgar a Petição 1.256, decidiu que não há causa no procedimento político-administrativo de requisição de intervenção estadual nos municípios para prover a execução de ordem ou decisão judicial (CF, art. 35, IV), ainda quando requerida a providência pela parte interessada. Portanto, inexistindo causa nessa hipótese, falta um dos requisitos para o cabimento do recurso extraordinário segundo o disposto no inciso III do artigo 102 da Constituição, ou seja, o de que a decisão recorrida tenha sido prolatada em causa decidida em única ou última instância. Recurso extraordinário não conhecido.

(RE 202164, Relator(a): MOREIRA ALVES, Primeira Turma, julgado em 13/03/2001, DJ 04-05-2001 PP-00035 EMENT VOL-02029-05 PP-00972)

7. Esse entendimento, não constitui demasia acentuar, acha-se consolidado na jurisprudência desta Corte, nos termos da **Súmula nº186; 637 /STF**, que assim dispõe:

“ Não cabe recurso extraordinário contra acórdão de Tribunal de Justiça que defere pedido de intervenção estadual em Município.”

8. Quanto a esse aspecto, alega o embargante ser descabida, no caso, a invocação da Súmula 637/STF, pois esse enunciado sumular diz respeito apenas à hipótese de representação interventiva proposta para prover o cumprimento de decisão judicial, **não quando ajuizada, tal como na espécie, para assegurar a observância dos princípios da Constituição estadual** .

9. Na linha desse entendimento, afirma o embargante existir distinção relevante entre a natureza jurídica das hipóteses de ações interventivas previstas no art. 35, IV, da Constituição Federal.

Segundo o recorrente, quando a intervenção decorre de representação do Procurador-Geral de Justiça, **visando a assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual**, o acolhimento do pedido reveste-se de **natureza jurisdicional**, tanto que a Constituição Federal condicional essa hipótese ao provimento judicial de representação do Chefe do Ministério Público estadual.

Somente quando a representação destina-se a **prover a execução de decisão judicial**, aí sim, tal como afirmado da decisão embargada, possuiria **caráter político-administrativo**, pois depende, nessa hipótese, de mera requisição formulado pelo Presidente do Tribunal de Justiça dirigida, por ato de ofício, ao Governador estadual, tal como assentado nos precedentes subjacentes à Súmula 637/STF.

10. Não obstante entenda perfeitamente adequada a distinção estabelecida pelo embargante, o fato é que, **inequivocamente**, no caso, trata-se de intervenção estadual fundada em **representação para prover o cumprimento de decisões judiciais**, ou seja, cuida-se de procedimento de índole político-administrativa.

Vale transcrever, no ponto, o teor da representação interventiva formulada pelo Procurador-Geral de Justiça de Mato Grosso, na parte em que especifica o objeto do pedido:

“e) a PROCEDÊNCIA do pedido da presente Representação, autorizando-se a medida de intervenção do Estado de Mato Grosso perante o Município de Cuiabá, especificamente da Secretaria Municipal de Saúde, incluindo a Administração Direta e Indireta (Empresa Cuiabana de Saúde), com a requisição pela Presidência do Tribunal de Justiça, após decisão do órgão especial, ao Governador do Estado, nos termos do art. 147, do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, **dado que a recalcitrância do Chefe do Poder Executivo Municipal em cumprir decisões judiciais** reclama a adoção de medida enérgica em prol da respeitabilidade ao Poder Judiciário, **e para que sejam tutelados os direitos reconhecidos nas ordens judiciais descumpridas** ;”

Desse modo, ainda que o processo interventivo, no caso, tenha sido precedido de representação do Procurador-Geral de Justiça, trata-se, mesmo assim, na linha da jurisprudência desta Corte, de atuação político-administrativa da Presidência do Tribunal estadual. Segundo esse entendimento, o pedido formulado pelo Chefe do Ministério Público estadual traduz mera notificação, pela qual se exorta o Chefe do Poder Judiciário local a exercer seu poder constitucional de requisitar ao Governador a intervenção no ente municipal.

Plenamente aplicável, portanto, ao caso, a restrição contida no enunciado da Súmula 637/STF.

Acessoriedade do pedido de contracautela

11. Afirma o embargante, ainda, que o fato de não caber recurso extraordinário (Súmula 637/STF) ou ação rescisória (Lei nº186; 12.562/2011, art. 12) contra o acórdão do Tribunal de Justiça que decide a representação interventiva não constitui óbice à admissibilidade do pedido de contracautela, porque este não ostenta natureza recursal.

Nada colhe o argumento.

12. Oras, a outorga do **poder suspensivo** ao Presidente da Corte competente para a apreciação do recurso somente se justifica em razão da necessidade de **preservação da competência do Tribunal ad quem** .

Não é por outro motivo que o exercício desse poder “*compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso*” (Lei nº186; 8.437/1992, art. 4º186,, *caput*), sendo que, no caso do Supremo Tribunal Federal, a competência suspensiva vincula-se, por um laço de acessoriedade e instrumentalidade, **ao julgamento do recurso extraordinário** (Lei nº186; 8.437/1992, art. 4º186,, §167; 4º186;).

13. Ante esse quadro, **incabível o manejo da ação suspensiva** contra o acórdão que acolhe ou rejeita a representação interventiva, pois, não sendo possível a impugnação desse ato pela via recursal extraordinária (Súmula nº186; 637/STF), não se justifica a atuação cautelar desta Suprema Corte.

Nessa linha, inúmeros precedentes desta Corte (SL 1.430-AgR/RJ, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe 26.5.2021; SS 4.306-AgR-Segundo/SP, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 17.12.2015; SS 2.210-AgR/SE, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ 19.12.2003, v.g.), dos quais destaco **acórdão de minha lavra** :

AGRAVO REGIMENTAL NA SUSPENSÃO DE LIMINAR. (...) NÃO CABIMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO E, CONSEQUENTE, INCOGNOSCIBILIDADE DA SUSPENSÃO DE LIMINAR. (...)

.....

4. Imprescindível, para admissibilidade da suspensão de liminar, que eventual recurso extraordinário a ser interposto seja viável. Inexistência, no caso, de hipótese de recorribilidade diferida.

.....

(SL 1430 AgR, Relator(a): ROSA WEBER (Vice-Presidente), Tribunal Pleno, julgado em 12/05/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-100 DIVULG 25-05-2021 PUBLIC 26-05-2021)

14. Reconhecida, no caso, a inadmissibilidade do manejo da medida de contracautela, resta prejudicada a análise quanto a existência, ou não, de situação de risco à ordem pública, por se tratar de tema afeto ao mérito do pedido.

15. Ante o exposto, agravo interno **conhecido e não provido** .
É como voto .

Plenário Virtual - minuta de voto - 05/05/2023 00:00