

SUSPENSÃO DE SEGURANÇA 5.752 PIAUÍ

REGISTRADO	: MINISTRO PRESIDENTE
REQTE.(S)	: MUNICÍPIO DE TERESINA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE TERESINA
REQDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE JUSTICA DO ESTADO DO PIAUI
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: VINICIO RONDINELLE FERREIRA MAGALHAES
ADV.(A/S)	: DIMAS EMILIO BATISTA DE CARVALHO E OUTRO(A/S)

DECISÃO: Trata-se de pedido de suspensão de segurança formulado pelo Município de Teresina contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Piauí nos autos do Agravo de Instrumento nº 0751486-97.2026.8.18.0000, que determinou ao Prefeito Municipal a adoção, no prazo de 30 dias, de todas as providências necessárias à execução orçamentária e financeira de 09 (nove) emendas parlamentares individuais impositivas, regularmente aprovadas e incluídas na Lei Orçamentária Anual de 2025.

Na origem, Vinício Rondinelle Ferreira Magalhães, vereador do Município de Teresina na legislatura de 2021 a 2024, impetrou mandado de segurança contra ato atribuído ao Prefeito Municipal, com o objetivo de obter a execução de nove emendas parlamentares individuais de sua autoria, inseridas na Lei Orçamentária Anual de 2025, Lei municipal nº 6.163/2024, mas não executadas naquele exercício.

O Juízo de primeiro grau indeferiu o pedido liminar. Interposto agravo de instrumento, o pedido de antecipação da tutela recursal foi inicialmente indeferido pelo Relator. No julgamento colegiado, contudo, a 5ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Piauí deu provimento ao recurso para reconhecer o direito líquido e certo à execução das nove emendas parlamentares individuais e determinar ao Prefeito que adotasse, no prazo de trinta dias, todas as providências necessárias à sua execução orçamentária e financeira. O acórdão determinou, especificamente, a adoção das medidas administrativas e legislativas necessárias à inclusão das despesas no orçamento do exercício de 2026 ou à abertura de crédito especial, com o posterior empenho e

prosseguimento das demais fases da despesa. Para o caso de descumprimento, fixou multa diária de R\$ 1.000,00, limitada a R\$ 60.000,00, sem prejuízo de eventuais responsabilidades criminais e de improbidade administrativa em caso de continuidade da desobediência.

No presente pedido de suspensão, o Município de Teresina sustenta que o acórdão impugnado causa grave lesão à ordem pública ao interferir na competência do Poder Executivo para planejar e executar o orçamento municipal. Defende que a execução das emendas impositivas não possui caráter absoluto e depende da observância de critérios técnicos e dos princípios da eficiência e da transparência, conforme assentado pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 7.697 MC-Ref. Afirma que nenhuma das emendas observou integralmente os requisitos aplicáveis à execução do orçamento impositivo: sete não obtiveram declaração de viabilidade técnica dos respectivos órgãos executores, em decorrência da ausência de análise ou da falta de atendimento, pelo então proponente, dos ajustes materiais solicitados, enquanto as duas restantes não foram executadas por ausência de liberação de cota orçamentária. Alega que o impetrante não apresentou um único plano de trabalho formalmente aprovado pela autoridade administrativa competente, restringindo-se a colacionar uma tela do sistema eletrônico municipal de propostas preliminares.

Aponta, ainda, grave lesão à economia pública, uma vez que a decisão determina a execução, em 2026, de nove emendas previstas na LOA de 2025, no valor total de R\$ 2.818.000,00. Ressalta que as respectivas dotações se extinguíram com o encerramento do exercício financeiro, em 31 de dezembro de 2025, sem que as despesas tenham sido empenhadas ou inscritas em restos a pagar. Sustenta que, inexistindo dotação correspondente no orçamento vigente, o cumprimento da ordem exigirá a anulação de despesas já programadas, com possível comprometimento de políticas públicas nas áreas de saúde, educação e infraestrutura. Acrescenta que a manutenção do acórdão poderá produzir efeito multiplicador, ao permitir que parlamentares e ex-parlamentares exijam, em exercícios posteriores, a execução de emendas não empenhadas, com a consequente constituição de passivo orçamentário retroativo não previsto na LDO nem na LOA vigente.

Destaca, ademais, a ilegitimidade ativa do impetrante, cujo mandato de vereador se encerrou em 31 de dezembro de 2024, bem como o caráter satisfativo da decisão proferida no mandado de segurança. Por fim, considera insuficiente o prazo de trinta dias para o cumprimento das providências determinadas. Requer, assim, a suspensão dos efeitos do acórdão até o trânsito em julgado da decisão de mérito na ação originária.

Intimado, o autor da demanda de origem não apresentou manifestação (eDOC 6).

A Procuradoria-Geral da República opinou pelo deferimento do pedido, em parecer com a seguinte ementa (eDOC 8):

“Suspensão de Segurança. Emendas parlamentares individuais impositivas, inseridas em lei orçamentária anual de 2025, que não foram executadas naquele exercício pelo Poder Executivo. Decisão judicial que determinou a adoção das medidas legislativas e administrativas necessárias à execução das emendas no exercício financeiro de 2026 ou à abertura de crédito especial para prover o empenho e liquidação de despesas, fixou prazo de trinta dias para cumprimento e impôs multa cominatória. Afetação do interesse público. Destinação compulsória de recursos públicos à margem da programação orçamentária em curso. Risco à economia pública. Precedente. Parecer por que o pedido seja deferido.”

É o relatório. **Decido.**

A sólida jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal considera que o incidente de contracautela é via processual autônoma à disposição de pessoas jurídicas de direito público e do Ministério Público, que visa resguardar o interesse público primário em causas contra o Poder Público e seus agentes. Trata-se de medida condicionada à demonstração de que o ato impugnado carregue em si risco elevado à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas. Essa compreensão harmoniza-se com o disposto no artigo 4º, *caput*, da Lei nº 8.437/92, que estabelece:

“Art. 4º Compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.”

Na mesma direção, dispõe o art. 297, *caput*, do Regimento Interno deste Tribunal:

“Art. 297, do RISTF. Pode o Presidente, a requerimento do Procurador-Geral, ou da pessoa jurídica de direito público interessada, e **para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública**, suspender, em despacho fundamentado, a execução de liminar, ou da decisão concessiva de mandado de segurança, proferida em única ou última instância, pelos tribunais locais ou federais”. (grifei).

Observe-se que, nos termos dos arts. 4º, *caput*, da Lei nº 8.437/1992 e do art. 297 do RISTF, a contracautela tem natureza jurídico-processual excepcional. O tipo de cognição permitido por esta via estreita limita-se a constatar a probabilidade e a gravidade do risco representado, portando juízo mínimo sobre a matéria de fundo que perfaz a controvérsia.

A doutrina também reforça esse entendimento, como assinala Leonardo Carneiro da Cunha:

“(…) o pedido de suspensão cabe em todas as hipóteses em que se concede tutela provisória contra a Fazenda Pública ou quando a sentença produz efeitos imediatos, por ser impugnada por recurso desprovido de efeito suspensivo automático. Daí se poder dizer que, hoje em dia, há a suspensão de liminar, a suspensão de segurança, a suspensão de sentença, a suspensão de acórdão, a suspensão de cautelar, a suspensão de tutela antecipada e assim por diante.

O pedido de suspensão destina-se a sobrestar a eficácia de

decisões provisórias ou não definitivas. **Não deve ser utilizado para suspender execuções definitivas.**

(...) Rigorosamente, o pedido de suspensão destina-se a tutelar interesse difuso, ostentando, portanto, natureza de uma postulação coletiva. **O pedido de suspensão não tem natureza recursal, por não estar previsto em lei como recurso e, igualmente, por não gerar a reforma, a anulação nem a desconstituição da decisão.** (...) o pedido de suspensão consiste numa ação cautelar específica destinada, apenas, a retirar da decisão sua executoriedade; **serve, simplesmente, para suspender a decisão, mantendo-a, em sua existência, incólume.** No pedido de suspensão, há uma pretensão específica à cautela pela Fazenda Pública.

Ao apreciar o pedido de suspensão de liminar, o presidente do tribunal examina **se houve grave lesão à ordem, à saúde, à economia ou à segurança públicas.** Tradicionalmente, a jurisprudência entende que o presidente do tribunal, ao analisar o pedido de suspensão, não adentra o âmbito da controvérsia instalada na demanda, **não incursionando o mérito da causa principal.**

O pedido de suspensão funciona, por assim dizer, como uma espécie de 'cautelar ao contrário', devendo, bem por isso, haver a **demonstração de um *periculum in mora* inverso, caracterizado pela ofensa a um dos citados interesses públicos relevantes e, ainda, um mínimo de plausibilidade na tese da Fazenda Pública,** acarretando um juízo de cognição sumária pelo presidente do tribunal. (CUNHA, Leonardo Carneiro da. A fazenda pública em juízo. 21.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024, p. 535-542, grifei).

Consolidou-se, ainda, o entendimento de que, por essa via processual, além da potencialidade do ato questionado em causar lesão ao interesse público, é necessário que a controvérsia do processo subjacente seja de natureza constitucional, a fim de determinar-se a competência do Presidente deste Supremo Tribunal Federal, e que a decisão tenha sido proferida por Tribunal (STA 782 AgR/SP, Relator Min.

Dias Toffoli; SS 5112 AgR/SC, Relatora Min. Cármen Lúcia). Sobreleva transcrever importante lição da i. Ministra Rosa Weber quando da apreciação da SL 1595, Plenário, DJe 3.5.2023:

“Nessa linha, imprescindível que, na suspensão de liminar, 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.).”

No caso em análise, a controvérsia está relacionada ao regime constitucional das emendas parlamentares impositivas, ao princípio da anualidade orçamentária e aos limites da intervenção judicial na elaboração e na execução do orçamento público municipal (CF, arts. 2º, 165, 166 e 167). Nesse contexto, este Supremo Tribunal Federal é competente para analisar o pedido, uma vez que será responsável por julgar eventual recurso extraordinário que questione o acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Piauí cuja eficácia se pretende suspender.

Conforme já relatado, o Município de Teresina impugna acórdão que reconheceu o direito à execução de nove emendas parlamentares individuais inseridas na Lei Orçamentária Anual de 2025 e determinou a adoção, no prazo de trinta dias, das medidas administrativas e legislativas necessárias à inclusão das correspondentes despesas no orçamento de 2026 ou à abertura de crédito especial, com o posterior empenho e prosseguimento das demais fases da despesa, sob pena de multa diária de R\$ 1.000,00, limitada a R\$ 60.000,00.

Nesse contexto, reputo juridicamente relevantes os fundamentos apresentados pelo requerente, uma vez que a decisão impugnada impõe a execução, no exercício de 2026, de despesas no valor total de

R\$ 2.818.000,00, previstas apenas na Lei Orçamentária Anual de 2025 e que, por não terem sido empenhadas naquele exercício, não foram inscritas em restos a pagar. A determinação judicial exige, portanto, a alteração da programação orçamentária vigente, com aptidão para comprometer dotações já destinadas a outras políticas públicas.

De igual forma, entendo evidenciado o risco de grave lesão à ordem pública, pois o acórdão determina ao Poder Executivo a adoção de providências administrativas e legislativas destinadas à reprogramação do orçamento municipal. Embora as emendas parlamentares individuais sejam de execução obrigatória, sua implementação não prescinde da observância das normas constitucionais e legais que disciplinam o planejamento, a execução das despesas públicas e a abertura de créditos adicionais.

A hipótese guarda pertinência com a decisão proferida na SS 5.453, Rel. Min. Luiz Fux, então Presidente desta Corte, precedente também referido no parecer da Procuradoria-Geral da República. Naquele caso, suspendeu-se decisão que determinara a execução de emendas parlamentares relativas a exercício anterior, por se reconhecer que a destinação de recursos sem previsão na lei orçamentária vigente acarretava grave risco à economia pública. A mesma razão se verifica na espécie, em que se impõe a execução, em 2026, de emendas não empenhadas no exercício para o qual foram aprovadas e sem dotação correspondente no orçamento em curso.

O prazo de trinta dias fixado pelo acórdão mostra-se insuficiente para o cumprimento da ordem, pois, segundo o Município, as providências necessárias demandariam entre sessenta e setenta e cinco dias. Nesse contexto, a imposição de multa diária em razão da inobservância do prazo reforça o risco de grave lesão à economia pública.

Ante o exposto, **julgo procedente o pedido** para suspender os efeitos do acórdão proferido no Agravo de Instrumento nº 0751486-97.2026.8.18.0000. A presente ordem de suspensão vigorará até o trânsito em julgado da decisão de mérito na ação principal, nos termos do art. 4º,

SS 5752 / PI

§ 9º, da Lei nº 8.437/1992.

Publique-se.

Brasília, 16 de setembro de 2026.

Ministro **EDSON FACHIN**

Presidente

Documento assinado digitalmente