

SUSPENSÃO DE LIMINAR 1.956 MARANHÃO

REGISTRADO	: MINISTRO PRESIDENTE
REQTE.(S)	: HEONIR BASILIO DA SILVA ROCHA
ADV.(A/S)	: CAIO HENRIQUE BARBOSA DA ROCHA
REQDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: MUNICÍPIO DE TIMON
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE TIMON
INTDO.(A/S)	: CÂMARA MUNICIPAL DE TIMON
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE TIMON

DECISÃO: Trata-se de pedido de suspensão de liminar formulado por Heonir Basílio da Silva Rocha, autor de ação popular, em face de acórdão proferido pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão nos autos da Suspensão de Liminar e Sentença nº 0823438-95.2025.8.10.0000, que manteve decisão da Presidência daquela Corte suspendendo os efeitos de tutela de urgência concedida na Ação Popular nº 0800529-73.2025.8.10.0060, em trâmite perante a Vara da Fazenda Pública da Comarca de Timon/MA.

O requerente sustenta que a decisão do Tribunal de Justiça do Maranhão teria ocasionado grave lesão à ordem pública administrativa e jurídica ao permitir a continuidade dos efeitos de ato administrativo que considera incompatível com a Constituição. Defende que a manutenção da suspensão da liminar possibilita o exercício de funções típicas da advocacia pública municipal por agentes que não integram a carreira de procuradores efetivos, em afronta ao entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 1.037/AP, a qual, segundo afirma, consagrou a necessidade de observância da unicidade institucional da advocacia pública municipal quando existente Procuradoria regularmente estruturada.

Argumenta que a nomeação da Procuradora-Geral teria ocorrido em contexto incompatível com os princípios da moralidade e da

impessoalidade administrativas, em razão de sua relação de parentesco com a Vice-Prefeita do Município e da alegada existência de interesses potencialmente conflitantes entre a atuação privada da nomeada e as atribuições inerentes à chefia da Procuradoria Municipal. Sob essa perspectiva, sustenta que a manutenção do acórdão impugnado importaria em legitimação de situação ofensiva à ordem administrativa e aos valores constitucionais que regem a Administração Pública.

Requer o conhecimento e processamento do pedido, o reconhecimento da isenção constitucional de custas e honorários, a concessão de medida liminar para suspender imediatamente os efeitos do acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Maranhão e restabelecer integralmente a tutela de urgência deferida pelo juízo de primeiro grau, bem como, no mérito, a confirmação definitiva da suspensão da decisão do TJMA até o trânsito em julgado da ação popular.

A Procuradoria-Geral da República opinou pelo não conhecimento do pedido, em parecer com a seguinte ementa (eDOC 20):

“Suspensão de liminar. Ação popular. Alterações na lei complementar municipal que dispõe sobre a organização e a carreira dos integrantes da Procuradoria do Município de Timon/MA. Pedido suspensivo formulado por particular, autor da demanda de origem. Ilegitimidade ativa *ad causam*. Pretensão de restauração de liminar obtida na origem. Impossibilidade. Pedido de contracautela deferido pela Presidência do Tribunal de Justiça. Não cabimento de “suspensão da suspensão”. Precedentes. Parecer por que o pedido não seja conhecido.”

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 8.437/1991 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 dos autos, a pretensão da requerente esbarra na firme e reiterada jurisprudência desta Suprema Corte, segundo a qual o incidente de suspensão de liminar constitui medida de natureza excepcional, vocacionada à tutela do interesse público primário, somente podendo ser manejado pelo Ministério Público ou por pessoa jurídica de direito público, desde que demonstrada a potencial ocorrência de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas.

É certo que a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal admite, em hipóteses excepcionalíssimas, a legitimidade ativa de agentes políticos para a formulação de pedidos suspensivos. Todavia, essa orientação tem sido restrita a situações nas quais a decisão impugnada possa comprometer a própria soberania popular manifestada pelo sufrágio universal, nos termos do art. 14, caput, da Constituição Federal (SS 444-AgR, Rel. Min. Sidney Sanches, Tribunal Pleno, DJ de 4.9.1992), circunstância que não se verifica na espécie.

Revela-se, portanto, ausente a excepcional situação apta a justificar a legitimação extraordinária do requerente para o manejo do presente pedido suspensivo, o qual se destina, em última análise, à tutela de interesse eminentemente particular. Nesse sentido:

"AGRAVO REGIMENTAL NA SUSPENSÃO DE LIMINAR. AGRAVO QUE NÃO ATACA TODOS OS FUNDAMENTOS DA DECISÃO AGRAVADA. IRREGULARIDADE FORMAL. ART. 317, § 1º, DO REGIMENTO INTERNO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AJUIZAMENTO POR PARTICULAR. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. IMPRESCINDIBILIDADE, PARA CONHECIMENTO DA SUSPENSÃO DE LIMINAR, QUE EVENTUAL RECURSO EXTRAORDINÁRIO A SER INTERPOSTO SEJA ADMISSÍVEL. APLICAÇÃO, AO CASO, DA SÚMULA 735/STF. NÃO CABIMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO E, CONSEQUENTE, INCOGNOSCIBILIDADE DA SUSPENSÃO DE LIMINAR. NATUREZA EXCEPCIONALÍSSIMA DO INCIDENTE DE CONTRACAUTELA. NECESSIDADE DE PROVA INEQUÍVOCA DE LESÃO AOS BENS JURÍDICOS PROTEGIDOS PELA LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA. INVIABILIDADE DE QUALQUER PRESUNÇÃO NESSA SEARA. MEDIDAS CAUTELARES DIVERSAS DA PRISÃO. NECESSIDADE E ADEQUAÇÃO.

DESPROPORCIONALIDADE MANIFESTA. INOCORRÊNCIA. AUSÊNCIA DE CONTEMPORANEIDADE. AFERIÇÃO QUE DEVE SER REALIZADA NO MOMENTO DE DECRETAÇÃO DA MEDIDA. PERSISTÊNCIA, NO CASO, DO PERICULUM LIBERTATIS. IMPOSSIBILIDADE DE ANÁLISE DE FATOS E PROVAS PARA CONCLUIR PELA AUSÊNCIA DE BASE EMPÍRICA IDÔNEA PARA DECRETAÇÃO DAS MEDIDAS. CONFIGURAÇÃO DE PERICULUM IN MORA INVERSO. AGRAVO REGIMENTAL NÃO CONHECIDO. 1. Não preenchimento do requisito de regularidade formal expresso no art. 317, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal: *“A petição conterà, sob pena de rejeição liminar, as razões do pedido de reforma da decisão agravada”*. Ausência de ataque, nas razões do agravo regimental, aos fundamentos da decisão agravada. 2. **A ordem jurídica vigente não outorga legitimidade ativa *ad causam* a pessoas físicas para o ajuizamento de suspensão de liminar, sendo inadmissível, desse modo, a ampliação do rol de legitimados para albergá-las, pois além de dar ao instituto da contracautela a feição de sucedâneo recursal, empresta-lhe alargamento hermenêutico em contraposição à teleologia que o informa, destinado que é à salvaguarda do interesse público primário, e não à defesa de interesses particulares travestidos.** 3. Suspenso do cargo, ausente, portanto, competência para o exercício de quaisquer das funções inerentes ao órgão a que vinculado, o agente político não detém, em nenhuma circunstância, legitimidade ativa *ad causam* para 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. 5. Constitui ônus indeclinável do autor, ante a natureza excepcionalíssima do incidente de contracautela, a demonstração – que jamais se presume – da efetiva potencialidade lesiva da decisão impugnada. Insuficiente, para esse efeito, a mera alegação superficial e genérica, desacompanhada de prova inequívoca de

que o ato decisório que se pretende suspender provoca grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas. 6. A decretação de medidas cautelares diversas da prisão, previstas no art. 319 do CPP, se condiciona à presença do *fumus commissi delicti* e do *periculum libertatis*, exigindo-se a individualização do gravame, atendendo-se à gravidade concreta do crime, às circunstâncias do fato e às condições pessoais do indiciado ou acusado (art. 282 do CPP). 7. No caso em análise, o Superior Tribunal de Justiça não afastou automaticamente do cargo o recorrente, ao revés, fundamentou, com base nas circunstâncias do caso concreto, a necessidade e a adequação das medidas cautelares impostas ao agravante, notadamente para cessar a suposta atividade criminosa por ele praticada no exercício do mandato popular. 8. A contemporaneidade da medida cautelar de índole pessoal, nos termos da jurisprudência desta Suprema Corte, deve ser aferida, com especial atenção, no momento de sua decretação. 9. A contemporaneidade diz respeito aos motivos ensejadores da decretação da medida cautelar e não ao momento da prática supostamente criminosa em si, ou seja, é desimportante que o fato ilícito tenha sido praticado há lapso temporal longínquo, sendo necessária, no entanto, a efetiva demonstração de que, mesmo com o transcurso de tal período, continuam presentes os requisitos (i) do risco à ordem pública ou (ii) à ordem econômica, (iii) da conveniência da instrução ou, ainda, (iv) da necessidade de assegurar a aplicação da lei penal. 10. O Superior Tribunal de Justiça, ao prorrogar as medidas cautelares decretadas contra o recorrente, assentou permanecerem hígidos os fatos e os fundamentos deduzidos para a imposição das medidas cautelares diversas da prisão. 11. Para concluir em sentido diverso quanto à persistência dos requisitos autorizadores das medidas cautelares, imprescindíveis o reexame e a valoração de fatos e provas, para o que não se presta a via eleita. Precedentes. 12. Configurado, na espécie, o *periculum in mora* inverso, pois, caso deferida esta suspensão de liminar, restabelecendo-se, em relação ao

recorrente, pleno exercício de suas funções como Governador de Estado, cargo de que supostamente se utilizou para a prática de ilícitos penais em face da Administração Pública, colocar-se-iam em risco o patrimônio público e a moralidade administrativa. 13. Constitui fato público e notório, portanto, prescindível de comprovação nos autos (art. 374, I, CPC), que, em 30.4.2021, o Tribunal Especial Misto constituído para votação do impeachment do ora agravante decidiu, por unanimidade, afastá-lo definitivamente do cargo de Governador do Estado do Rio de Janeiro. Tal situação prejudica a análise da presente suspensão de liminar. 14. Agravo regimental não conhecido." (SS 1.430-AgR, Rel. Min. Rosa Weber (Presidente), Plenário, DJe de 26.05.2021, grifei)

Ante o exposto, nos termos do art. 21, § 1º, do RISTF, **não conheço** do pedido.

Publique-se.

Brasília, 1º de outubro de 2026.

Ministro **EDSON FACHIN**

Presidente

Documento assinado digitalmente