

Suspensão de Execução de Sentença nº 0067217-70.2014.8.19.0000
Requerente: Município de Campos dos Goytacazes

DECISÃO

O Município de Campos dos Goytacazes postula a suspensão dos efeitos da antecipação de tutela concedida pelo Juízo da 2ª Vara Cível da Comarca de Campos dos Goytacazes, nos autos da Ação Popular nº 0035959-97.2014.8.19.0014, nos seguintes termos:

“...Por tudo isso, entendo que existe prova inequívoca da verossimilhança das alegações do autor, bem como perigo de dano de difícil reparação, pelo que antecipo a tutela de mérito, pelo que determino ao primeiro réu que se abstenha de realizar operações de crédito com o fundamento na Lei Municipal nº 8.598/2014. Caso já tenha se efetivado o contrato, determino sua suspensão imediata...”

Alega, em síntese, que: (i) a antecipação de tutela foi concedida sem a oitiva do Município, impedindo o ente federativo de demonstrar a regular autorização legal, por maioria qualificada, da Lei Complementar nº 8.598/2014, que autoriza o Poder Executivo a ceder a instituições financeiras públicas créditos decorrentes de royalties, participações especiais e compensações financeiras relacionadas à exploração de petróleo e gás natural até 31 de dezembro de 2016; (ii) esse tipo de operação foi realizada nos mesmos moldes pelo Estado do Rio de Janeiro nos anos de 2011 e 2013; (iii) a referida cessão de parte da participação especial teria o escopo de equilibrar as contas públicas municipais, em razão da comprovada queda de receitas ocasionadas pela redução de índice de participação do Município na arrecadação do ICMS e pela brusca queda da cotação do barril de petróleo na ordem de 35% nos últimos meses e (iii) tal medida invade seara afeta ao Poder Executivo Municipal, em verdadeira afronta ao Princípio da Separação dos Poderes (precedente análogo já apreciado por este Tribunal de Justiça nos autos do Agravo de Instrumento interposto no Processo nº 00005290-84.2006.8.19.0000)

Sustenta a imprescindibilidade do deferimento do presente pedido de suspensão, considerando a violação à economia pública, a pendência do julgamento do Agravo Interno nº 0065274-18.2014.8.19.0000, distribuído junto à Vigésima Primeira Câmara Cível deste Tribunal, bem como a inerente aproximação do período de recesso forense com o encerramento do presente exercício financeiro.

Alega que as duas reduções de índices de participação do Município de Campos dos Goytacazes para recebimento do ICMS, por

meio do Decreto Estadual nº 44.541/2013 e da Resolução 793/2014 da Secretaria do Estado de Fazenda e a brusca queda do preço do barril do petróleo, acumulada nos últimos meses em 35% (trinta e cinco por cento) depreciaram demasiadamente a arrecadação do maior Município do Estado do Rio de Janeiro, o que levou ao ente federativo tomar providências para equilibrar as contas públicas do Município, dentre elas a edição do Decreto Municipal nº 286/2014, que determina a supressão em 20% (vinte por cento) nos contratos e convênios de caráter continuado.

Requer, assim, a suspensão dos efeitos da antecipação de tutela concedida até o trânsito em julgado da demanda principal de modo a evitar grave lesão à economia pública municipal.

Nova petição protocolada pelo Município ratificando os termos constantes da inicial.

O autor da referida Ação Popular, Rafael Paes Barbosa Diniz Nogueira, tomando conhecimento do presente procedimento ingressou com a petição nº 201400668408, requerendo a manutenção dos efeitos da decisão proferida pelo juízo de primeiro grau.

Em consulta ao site deste Tribunal de Justiça, o Agravo de Instrumento nº 0065274-18.2014.8.19.0000 foi interposto pelo Município em 04.12.2014, sendo que no dia 11.12.2014, a Desembargadora Relatora Lucia Helena do Passo negou seguimento ao recurso, na forma do artigo 557 do Código de Processo Civil.

Instado a se manifestar, nos termos do § 2º do artigo 4º da Lei nº 8.437/92, o Ministério Público opinou pelo deferimento do pleito de sobrestamento, sugerindo, contudo, que a eficácia da suspensão seja limitada à data do julgamento do Agravo de Instrumento nº 0065274-18.2014.8.19.0000, interposto contra a decisão de primeira instância. Traz aos autos os precedentes nºs 2003.125.00029, 2006.125.00007, 2008.125.00001, 2008.125.00039, 0065759-23.2011.8.19.0000 e 0028696-27.2012.8.19.0000.

Em sua manifestação, os eminentes membros do *Parquet* destacam, em síntese, que: (i) a tutela de urgência deferida implica ameaça de lesão à ordem econômica municipal, na medida em que a cessão de parte da participação especial teria o escopo de equilibrar as contas públicas, depreciadas em razão das reduções dos índices de participação do Município para recebimento do ICMS e pela brusca queda da cotação do petróleo; (ii) a operação de crédito descrita na inicial é autorizada pela Lei Municipal nº 8.598/2014, enquadrando-se no rol de medidas financeiras que podem ser efetivadas pela Administração Pública, direta e indireta, sendo regulada pelo Direito Financeiro, cuja principal fonte é a Constituição da República (Título VI, Capítulo II, com destaque para o artigo 163), bem como a Lei Complementar nº 101/2000; (iii) não obstante a louvável intenção do

Magistrado de zelar pelo interesse público, a tutela de urgência poderá comprometer, em termos práticos, a economia municipal, diante das graves perdas anunciadas; e (iv) os efeitos da suspensão deve-se limitar à data do julgamento do referido agravo de instrumento, sob pena de se permitir, em última análise, o prolongamento indefinido dos efeitos da decisão, em intolerável subversão à lógica e ofensa ao princípio da inafastabilidade da jurisdição, consagrado no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição da República.

Diante da manifestação do Ministério Público, no sentido de restringir a eficácia temporal da contracautela até a data do julgamento do Agravo de Instrumento nº 0065274-18.2014.8.19.0000, o autor da demanda principal ingressa com nova petição esclarecendo que tal recurso teve seu seguimento negado pela Desembargadora Lucia Helena do Passo, da Vigésima Câmara Cível deste Tribunal, não havendo, assim, que se falar no acolhimento do pedido de suspensão.

É o relatório. Decido.

O direito do ente público de alcançar a suspensão, diante da sua natureza excepcional de contracautela¹, se subordina a requisitos essenciais expressamente previstos no art. 4º da Lei nº. 8.437/92 e no art. 15 da Lei nº. 12.016/09.

“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.”

¹ Nesse sentido é pacífica a jurisprudência “I. Suspensão de segurança: natureza cautelar e pressuposto de viabilidade do recurso cabível contra a decisão concessiva da ordem. A suspensão de segurança, concedida liminar ou definitivamente, é contracautela que visa à salvaguarda da eficácia plena do recurso que contra ela se possa manifestar, quando a execução imediata da decisão, posto que provisória, sujeita a riscos graves de lesão interesses públicos privilegiados – a ordem, a saúde, a segurança e a economia pública: sendo medida cautelar, não há regra nem princípio segundo os quais a suspensão da segurança devesse dispensar o pressuposto do fumus boni juris que, no particular se substantiva na probabilidade de que, mediante o futuro provimento do recurso, venha a prevalecer à resistência oposta pela entidade estatal à pretensão do impetrante. (...)” (STF – AGRSS 846-DF, REL.MIN. Sepúlveda Pertence – in D.J. de 08.11.96). “AGRAVO REGIMENTAL. FUNDAMENTO INATACADO. PRINCÍPIO DA SÚMULA 126. NATUREZA JURÍDICA DA SUSPENSÃO. Assentando-se a decisão recorrida em mais de um fundamento suficiente, a impugnação parcial conduz ao trânsito em julgado do fundamento irrecorrido, consoante princípio cristalizado no enunciado n. 126 da Súmula /STJ. A suspensão da liminar, diferentemente do sistema recursal (que objetiva o acerto da controvérsia), tem natureza jurídica de contracautela, cujo exercício depende da constatação da presença de risco de grave lesão à ordem, segurança, economia e saúde públicas. Reconhecimento da presença dos pressupostos autorizadores da drástica medida não elidido pela impugnação recursal. Agravo desprovido.” (STJ – AGP 1.165-PR, Rel.: Min. ANTÔNIO DE PÁDUA RIBEIRO – in D.J. de 29.05.00)

“Art.15. Quando, a requerimento de pessoa jurídica de direito público interessada ou do Ministério Público e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, o presidente do tribunal ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso suspender, em decisão fundamentada, a execução da liminar e da sentença, dessa decisão caberá agravo, sem efeito suspensivo, no prazo de 5 (cinco) dias, que será levado a julgamento na sessão seguinte à sua interposição.”

A Suspensão de Segurança é um instituto oferecido ao Poder Público na defesa do interesse coletivo. Consiste em um meio de suspender decisão judicial, nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, no caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública.

Assim, para se obter o direito à suspensão dos efeitos da antecipação da tutela, da liminar ou da sentença, é necessário que o ato propicie grave lesão à ordem, saúde, segurança e economia públicas, sendo defeso à Presidência do Tribunal de Justiça analisar o mérito da controvérsia que, como cediço, deverá ser apreciado em razão de interposição de recurso próprio.

Nesse sentido, Marcelo Abelha Rodrigues lembra que o incidente da suspensão não pode ser caracterizado como sucedâneo do recurso, advertindo:

“Nunca é demais repetir que o pedido de suspensão requerido ao presidente do tribunal não pretende a reforma ou anulação da decisão, o que significa dizer que, mesmo depois de concedida a medida, o conteúdo da decisão permanecerá incólume. As razões para se obter a sustação da eficácia da decisão não está no conteúdo jurídico ou antijurídico da decisão concedida, mas na sua potencialidade de lesão ao interesse público, como bem salientou o Min. Edson Vidigal no AGRG 39-SC (2003/018807) ao dizer que “ o pedido de suspensão de liminar não possui natureza jurídica de recurso, ou seja, não propicia a devolução do conhecimento da matéria para eventual reforma. Trata-se de um instrumento processual de cunho eminentemente cautelar que tem por finalidade a obtenção de providência absolutamente drástica, excepcional e provisória(...) Daí não ser admitida a sua utilização como simples mecanismo processual para modificar decisão favorável ao ente público.”²

² ABELHA, Marcelo Rodrigues. Suspensão de Segurança. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais p.96/97 Adotando a mesma linha de pensamento, Paulo Ostenarck Amaral adverte que o pedido de suspensão não tem por escopo a reforma ou anulação da decisão atacada, pois não devolve a matéria impugnada à reapreciação judicial. Não lhe é inerente a devolutividade característica dos recursos. Aquele incidente tenciona tão somente suspender a eficácia da liminar ou da sentença contrária ao Poder Público, ante a comprovação de que o cumprimento

Na esteira deste entendimento, no pedido de suspensão não se examina a legalidade da decisão ora impugnada, considerando os estreitos limites de atuação da Presidência do Tribunal, sob pena de usurpação da via recursal.

No caso concreto, o Juízo da 2ª Vara Cível da Comarca de Campos dos Goytacazes, nos autos da Ação Popular nº 0035959-97.2014.8.19.0014, concedeu a antecipação de tutela para que o Município de Campos dos Goytacazes se abstenha de realizar operações de crédito com o fundamento na Lei Municipal nº 8.598/2014 e, caso já tenha se efetivado o contrato, que seja suspenso imediatamente.

Segundo o requerente, o deferimento da antecipação da tutela ocasionará grave lesão à economia pública municipal, na medida em que a cessão de parte da participação especial teria o escopo de equilibrar as contas públicas, já depreciadas em razão das reduções dos índices de participação do Município para recebimento do ICMS e pela brusca queda da cotação de petróleo na ordem de 35% nos últimos meses. Ressalta que tal medida invade seara afeta ao Poder Executivo Municipal, em verdadeira afronta ao Princípio da Separação dos Poderes.

Da análise dos autos, convenço-me de que a economia pública do Município de Campos dos Goytacazes fica seriamente ameaçada pela decisão impugnada. Afinal, restou demonstrada a queda da receita ocasionada pela redução de índice de participação do Município na arrecadação do ICMS e pela brusca queda da cotação do barril de petróleo na ordem de 35% nos últimos meses.

Para equilibrar as contas públicas, foi editada a Lei nº 8.598, de 18 de novembro de 2014, autorizando o Poder Executivo a ceder a instituições financeiras públicas créditos decorrentes de royalties, participações especiais e compensações financeiras relacionadas à exploração de petróleo e gás natural, até 31 de dezembro de 2016.

Dentre os documentos trazidos pelo requerente, consta a Resolução SEFAZ nº 793/2014, da Secretaria de Estado de Fazenda, que fixa os índices provisórios relativos à Participação dos Municípios no produto da arrecadação do ICMS para o exercício de 2015, representando um percentual de 3,572 pertencentes ao Município de Campos dos Goytacazes. Já no exercício de 2014, o percentual estabelecido para o referido Município foi de 4,074, o que comprova a alegada queda na arrecadação do ICMS.

Em razão da perda na arrecadação do ICMS de 4,074 para 3,572 para o exercício de 2015, outra providência foi adotada pelo Município no sentido de equilibrar as contas públicas: a edição do Decreto Municipal nº 286/14, que determinou a supressão em no mínimo 20% (vinte por cento) nos contratos e convênios de caráter continuado firmados pela Administração Pública Municipal Direta e Indireta.

No que se refere ao requerimento de modulação de efeitos da decisão suspensiva, formulado pelo Ministério Público, penso que a própria natureza da contracautela, cujo âmbito cognitivo não se confunde com aquele do pedido principal (nos casos de antecipação da tutela) ou mesmo com o da medida cautelar (no caso de liminar propriamente cautelar), impede a vinculação com o julgamento do agravo, vez que não há identidade de interesses entre as medidas que possa ensejar um destino comum.

O âmbito do conhecimento da decisão liminar da origem é bem diverso daquele da contracautela. O primeiro envolve um juízo de plausibilidade/verossimilhança e de urgência frente à inutilidade do provimento final/receio de dano irreparável ou de difícil reparação. O segundo também envolve um juízo de urgência, mas uma urgência alegadamente provocada pela decisão liminar da origem, que poria em ameaça a ordem, a segurança, a saúde ou a economia públicas e, portanto, fundada em uma realidade não existente no momento em que aquela foi proferida. Essa a razão por trás do disposto no art. 4º, § 6º, da Lei nº 8.437/92.

Por força dessa diversidade de causas, é que o legislador houve por bem garantir a extensão dos efeitos da contracautela até a decisão final de mérito na ação principal (art. 4º, § 9º, da Lei nº 8.437/1992). Afinal, ainda que mantido o entendimento do juízo de origem no julgamento de agravo de instrumento interposto contra a decisão liminar, confirmando-a, tal entendimento ainda não será definitivo, o que justificaria, na ponderação entre o monopólio da jurisdição e o interesse público gravemente ameaçado, a prevalência deste último.

Dessa forma, a modulação dos efeitos da eficácia temporal da contracautela, sugerida pelo Ministério Público, no sentido de que esta perdure apenas até a data do julgamento do recurso de Agravo de Instrumento interposto pelo Município de Campos dos Goytacazes junto a Vigésima Primeira Câmara Cível, não merece prosperar.

De fato, envolvendo a decisão suspensiva um juízo de ponderação entre a provisoriedade do direito reconhecido pelo Juiz e a proteção do interesse público contra ameaça excepcional, enquanto não se tornar definitiva a tutela reconhecida liminarmente pelo juízo de origem, podem persistir os fundamentos da suspensão. Assim, nada exige a superação da suspensão pela decisão no agravo de

instrumento que, como se sabe, ainda não tornará definitivamente julgada a tutela liminar deferida pelo órgão de origem.

Por fim, a alegação do autor da demanda principal no sentido de que a presente suspensão não deve ser acolhida, considerando a sugestão do Ministério Público de que a eficácia temporal da contracautela deve perdurar até o julgamento do Agravo de Instrumento nº 0065274-18.2014.8.19.0000, e que tal recurso já teve seu seguimento negado, também não merece prosperar. Isto porque, conforme disposto no artigo 4º da Lei nº 8.437/92, a competência para conhecer da medida é do Presidente do Tribunal ao qual couber o conhecimento do recurso da decisão atacada e em consulta ao *site* deste Tribunal de Justiça, o referido agravo de instrumento ainda encontra-se pendente de julgamento, considerando que no dia 16.12.2014 foi interposto agravo regimental, encontrando-se os autos conclusos com a Desembargadora Relatora.

Necessário frisar que não está a Presidência antecipando entendimento a ser adotado no julgamento do recurso que porventura venha a ser interposto, nem emitindo juízo de valor a respeito da solução encontrada para o conflito. Os contornos da medida já foram delineados linha acima. O que se pretende nesta via é tão somente evitar riscos de lesão à economia do ente público, o que ficou evidenciado.

Ante o exposto, configurada a possibilidade de lesão à economia pública municipal, **DEFIRO o pedido de suspensão.**

Intimem-se e dê-se ciência à Procuradoria Geral de Justiça.

Comunique-se ao juízo de origem.

Rio de Janeiro, 18 dezembro de 2014.

Desembargador LEILA MARIANO
Presidente do Tribunal de Justiça