

**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA CÍVEL**

**EXMO. SR. DR. DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO E. TRIBUNAL DE JUSTIÇA
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Ref. Suspensão de Execução nº 0067575-59.2019.8.19.0000

**Requerente: André Granado Nogueira da Gama
Requerido: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, nos autos do processo em epígrafe, tendo em vista a decisão que se vê na pasta 000055, que sustou os efeitos da decisão proferida pelo MM. Juízo da 2ª Vara da Comarca de Armação dos Búzios, que, já em sede de cumprimento de sentença, impôs a efetivação da sanção da perda da função pública em desfavor do Prefeito do Município de Armação dos Búzios, vem requerer se digne V.Exa. a reconsiderar o provimento em tela, ou então, caso assim não entenda, a receber a presente manifestação como

**AGRAVO INTERNO
(com pedido de atribuição de efeito suspensivo)**

com fulcro nos arts. 995, parágrafo único, 1.021 e 1.070, todos do Código de Processo Civil de 2015, e no art. 4º, § 3º, da Lei nº 8.437/92, conforme as razões adiante apresentadas.

Atribuição: Cível
Código/Nome Movimento: 920218/Regimental

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA CÍVEL

ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Recurso de Agravo Interno

Suspensão de Execução nº 0067575-59.2019.8.19.0000

RAZÕES RECURSAIS

Agravante: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Agravado: André Granado Nogueira da Gama

Egrégio Órgão Especial.

1. Impõe-se, com a devida vênia, a reforma da decisão constante da pasta 000055, por meio da qual a douta Presidência da Corte fluminense, deferindo o pleito do Prefeito do Município de Armação dos Búzios, ora agravado, decretou o sobrestamento dos efeitos de decisão proferida pelo MM. Juízo da 2ª Vara da Comarca de Armação dos Búzios, nos autos do processo nº 0002843-29.2019.8.19.0078.

I- DA TEMPESTIVIDADE

2. Antes, todavia, de se esposarem as razões do inconformismo do ora agravante, cumpre destacar a tempestividade do recurso. É que o *Parquet*

Atribuição: Cível

Código/Nome Movimento: 920218/Regimental

**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA CÍVEL**

tomou ciência da decisão guerreada no dia 25 de novembro de 2019 (segunda-feira), quando se efetivou a sua intimação tácita, neste processo eletrônico.

3. Desse modo, tem-se que o termo *a quo* do trintídio (art. 180, c/c art. 1.003, § 5º, c/c art. 1.070, CPC/2015) foi o dia 26 de novembro de 2019, sendo o termo *ad quem* o dia 04 de fevereiro de 2020, nos termos dos arts. 219 e 220 do novel estatuto processual, segundo os quais se computam apenas os dias úteis, sem que se considerem os finais de semana, pontos facultativos e feriados, ficando os prazos suspensos entre os dias 20 de dezembro e 20 de janeiro, inclusive.

4. De qualquer sorte, considerando a urgência que marca o quadro fático subjacente a este incidente processual, ressalta o *Parquet* que nem mesmo se valerá da prerrogativa do prazo em dobro, protocolizando esta peça com considerável antecedência.

II- NO MÉRITO

a) Da retrospectiva dos fatos pertinentes ao incidente

5. Cuida-se, como já visto, de pleito de suspensão de execução formulado pelo Prefeito de Armação dos Búzios, tendo por objeto a determinação exarada pelo MM. Juízo da 2ª Vara daquela comarca, no sentido da perda do aludido cargo. O comando do órgão de primeira instância foi editado a título de cumprimento de sentença que julgara procedente o pedido formulado em ação civil pública ajuizada pelo órgão ministerial dotado de atribuição (proc. nº 0002216-98.2014.8.19.0078).

6. Como fundamentos de seu requerimento de contracautela, o alcaide buziano, após discorrer sobre a sua suposta legitimidade para formulá-lo, sustentou ser inaplicável ao caso a regra do art. 20 da Lei nº 8.429/92, partindo da premissa de que a decisão de mérito proferida em seu desfavor ainda não havia transitado em julgado, dada a pendência do julgamento dos embargos de declaração que havia manejado em face do aresto da 21ª Câmara Cível, que não conhecera de seu recurso de apelação, mercê de sua intempestividade. Concluiu o requerente, ora agravado, que o provimento de primeiro grau importava em lesão à ordem pública, gerando “incomensurável instabilidade institucional” e “um verdadeiro caos

**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA CÍVEL**

administrativo e financeiro ao ente, interferindo sobremaneira na continuidade dos serviços essenciais.” (pasta 000002).

7. Antes de decidir sobre o pedido de sobrestamento, a douta Presidência do TJRJ, com arrimo no art. 4º, § 2º, da Lei nº 8.437/92, determinou, no provimento constante da pasta 000030, que o Ministério Público se pronunciasse, o que foi feito com o lançamento da peça que se vê na pasta 000033, na qual se veiculou uma série de argumentos conducentes à conclusão acerca do descabimento, na espécie, da contracautela.

8. Não obstante, o Exmo. Presidente da Corte fluminense optou por encampar as alegações do alcaide, deferindo o seu pedido de sobrestamento, além de consignar, expressamente, que essa providência deveria vigorar “até o trânsito em julgado da decisão de mérito na ação principal (ação civil pública por improbidade, processo nº 0002216-98.2014.8.19.0078), nos termos do art. 4º, parágrafo 9º, da Lei 8.437/92.” (pasta 000055).

9. É, pois, contra o decreto de contracautela em questão que se direciona a irresignação do *Parquet*, manifestada nesta peça recursal.

b) Dos equívocos do provimento alvejado

b.1) Da falta de legitimidade do agente público para vindicar a contracautela

10. *Data venia*, observa o Ministério Público, num plano estritamente preliminar, que é patente a ilegitimidade *ad causam* do Prefeito Municipal, vício que se extrai da própria regra do art. 4º da Lei nº 8.437/92, que alude, apenas, às decisões proferidas contra o Poder Público, silenciando sobre pessoas jurídicas de direito privado ou, ainda, sobre agentes públicos. Veja-se que a norma em comento é explícita ao dispor que a suspensão pode ser decretada “a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada”.

11. Relativamente a esse tema da legitimidade para se pleitear a contracautela, há de prevalecer o princípio de hermenêutica de que regras jurídicas

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA CÍVEL

excepcionais - como, inegavelmente, o é a do art. 4º da Lei 8.437/92, ao cometer à Presidência do Tribunal a competência para suspender os efeitos de decisão judicial impugnável pela via recursal própria - devem ser interpretadas restritivamente, não comportando exegese extensiva ou o emprego de analogia.

12. Conquanto não se desconheça a existência de decisões, inclusive das Cortes Superiores, reconhecendo a legitimação *ad causam* dos alcaides para formular requerimentos de suspensão de execução, consoante o regramento do supracitado diploma legal de 1992, é bem de ver que as mesmas não têm qualquer eficácia vinculante, podendo a solução ali consagrada, eventualmente, ser objeto de futura reavaliação.

13. E já não faz mais sentido mesmo, *data venia*, ampliar-se tal legitimidade em favor dos gestores públicos, até porque têm sido cada vez mais frequentes situações em que fica claramente delineado um conflito de interesses entre estes e as pessoas jurídicas cuja estrutura integram (ou órgãos públicos, caso despersonalizados). É exatamente isso o que ocorre no caso vertente.

14. Oportuno é conferir a abalizada lição de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves:

“A possibilidade de suspensão de liminares e sentenças em favor da Administração Pública funda-se no princípio da supremacia do interesse público sobre o privado e nos conceitos de ‘ordem pública’ e de ‘interesse público’, os quais, na prática, muitas vezes se confundem com o de ‘interesse da Administração Pública’.

Nessa perspectiva, é importante reconhecer, contudo, que o Estado não dispõe do monopólio da dicção, *manu militari*, do interesse público, conceito já esbatido e que, por isso mesmo, deve abrir espaço a outros discursos, inclusive aos discursos de uma esfera pública não-estatal, superando-se, por outro lado, a dificuldade em conceber o direito como algo que deflui da sociedade e não, prioritariamente, do Estado. Igualmente, não se pode confundir o interesse público com os interesses do agente público.

Além disso, a probidade e a moralidade administrativas e a preservação do patrimônio público são bens tutelados constitucionalmente e, por isso, devem nortear o intérprete na busca da definição do interesse público, o que se mostra

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA CÍVEL

vital nas ações civis por ato de improbidade administrativa e na própria discussão sobre a suspensão de liminares e sentenças no processo coletivo.

Com efeito, não é mais aceitável a ideia de que as razões de Estado e o próprio interesse público, visto sob o enfoque estatal ou sob o enfoque daquele que detém o poder, se distanciem dos interesses da sociedade. Ou seja, é preciso abandonar a perspectiva de subordinação dos direitos de cidadania, dentre os quais ganha vulto o direito a uma Administração proba, à vontade exclusiva do Estado e de seus representantes, instituindo-se um processo judicial que seja iluminado pela busca de eficácia dos direitos tutelados constitucionalmente. Dito de modo mais singelo: Se a satisfação plena do direito à probidade consulta ao interesse público, a suspensão de liminares e sentenças nos processos por ato de improbidade administrativa não pode ignorar tal realidade, fazendo preponderar, de forma acrítica, os argumentos estatais ou dos agentes públicos que, muitas vezes, se põem em rota de colisão com os interesses da sociedade.”

(“Improbidade Administrativa”, Ed. Lumen Juris, 6ª edição, 2011, pp. 911/912).

15. Já não fosse isso o bastante, releva notar que, à luz do puro bom senso e da elementar lógica da razoabilidade, não se afigura cabível, sequer em tese, a decretação de uma medida tendente a beneficiar, apenas, uma pessoa física, máxime se isso acaba por levar, ao fim e ao cabo, ao próprio esvaziamento do sistema de tutela jurídica dos interesses públicos consagrados na Lei nº 8.429/92 e, ainda, na própria Lei nº 8.437/92.

16. Destarte, reside aqui o primeiro fator obstativo da decretação da suspensão de execução.

b.2) Da inaplicabilidade do instituto da contracautela a decisões proferidas já na fase executiva do procedimento

17. Mesmo que o E. Órgão Especial do TJRJ se filie ao entendimento adotado pela douta Presidência, reconhecendo a legitimidade do gestor para requerer a suspensão de execução - hipótese que ora se considera por mero

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA CÍVEL

apreço ao debate -, não se pode perder de vista, ainda na seara das questões preliminares, que a sede apropriada para a incidência do instituto em comento só podem ser os processos civis cautelares e os de conhecimento, em cujo bojo venha a lume uma sentença ou, então, uma tutela provisória (de natureza acautelatória ou de tutela antecipada, pouco importa), em desfavor da Fazenda Pública.

18. Em outras palavras, não é admissível, sequer em tese, a aplicação do instituto da contracautela na fase procedimental executiva - ou, se se preferir, na etapa de cumprimento de sentença -, o que, aliado aos termos do art. 1.059 do Código de 2015, remete a outra conclusão inafastável: o eloquente descabimento do incidente processual *sub examine* (tema que, embora revestido de capital importância, não foi enfrentado pela douta Presidência, ao proferir a decisão de que ora se recorre).

19. Pois bem, no âmbito da execução (*rectius*: do cumprimento de sentença), não há nenhum espaço para a concessão de medidas liminares, tampouco para a prolação de decisões de mérito. Trata-se, diversamente, de campo adequado para a prática de atos materiais tendentes à satisfação do direito reconhecido na fase cognitiva do procedimento (ou, nos casos de títulos extrajudiciais, em documentos a que a lei atribua eficácia executiva).

20. Ora, por aí já se vê que o instituto disciplinado pelo art. 4º da Lei nº 8.437/92 é lógica e juridicamente incompatível com a fase de cumprimento das decisões judiciais, a qual, repita-se, não se presta à prolação de uma sentença ou de uma decisão concessiva de liminar, mas sim, apenas, à prática de atos voltados para a realização de um direito previamente assentado em título executivo.

21. No que se refere ao descabimento da contracautela na seara específica do cumprimento de julgados contra o Poder Público, pedem-se vênias para transcrever uma passagem da obra de Marcelo Abelha Rodrigues, que versa diretamente sobre a matéria (valendo esclarecer que, a despeito da referência, ali contida, ao Código de Processo Civil já revogado, é patente a sua invocabilidade ao CPC/2015). Outrossim, é pertinente trazer à colação excerto da festejada obra de Fredie Didier Jr. e Leonardo Carneiro da Cunha, já atualizada em face do novo Código (e que decerto só não é mais explícita quanto à não incidência da contracautela na etapa procedimental executiva pela gritante obviedade dessa

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA CÍVEL

constatação, sendo bem provável que os seus autores nem sequer tenham cogitado da hipótese). Confira-se:

“Não é cabível a suspensão de segurança de decisão proferida no processo de execução, pois o instituto não tem aptidão para sustar a eficácia abstrata do título executivo, nos termos do art. 585, § 1º, do CPC. Nesse sentido ver AgSL 39/SC 2003/0188071-6, Corte Especial, Min. Edson Vidigal (1074) - CE, DJ 19.05.2004: ‘Processual civil. Suspensão de liminar. Título extrajudicial. Embargos improcedentes. Apelação. Caráter definitivo da execução. Lei 8.437/92, art. 4º. Ausência de pressupostos. Sucedâneo recursal. Impossibilidade.’” (“Suspensão de Segurança - Sustação da Eficácia de Decisão Judicial proferida contra o Poder Público, Ed. JusPodium, 4ª edição, 2017, p. 106, nota de rodapé nº 74; o destaque não consta do original).

“Na verdade, passou-se a adotar, por convenção ou por tradição, a terminologia de *suspensão de segurança*, porque o pedido de suspensão foi, originariamente, criado para o processo de mandado de segurança, com vistas a suspender os efeitos da liminar ou da segurança concedida por sentença.

Atualmente, contudo, o pedido de suspensão cabe em todas as hipóteses em que se concede tutela provisória de urgência contra a Fazenda Pública ou quando a sentença produz efeitos imediatos, por ser impugnada por recurso desprovido de efeito suspensivo automático.

Daí se pode 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 provisória e assim por diante.”

(“Curso de Direito Processual Civil - Meios de Impugnação às Decisões Judiciais e Processo nos Tribunais”, Vol. 3, Ed. JusPodium, 13ª edição, p. 682).

**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA CÍVEL**

22. Enfim, aplicando-se, novamente, o basilar princípio de hermenêutica jurídica segundo o qual regras excepcionais devem ser interpretadas restritivamente, está-se diante de mais um óbice insuperável à decretação da contracautela (a qual, ademais, e conforme se esmiuçarà mais à frente, acabaria por atuar em detrimento dos interesses estatais, precisamente o avesso da *ratio essendi* que inspirou a concepção do instituto).

23. Todavia, essa patente inadequação da via processual eleita - releve-se a insistência - escapou à percepção do Exmo. Presidente da Corte fluminense.

24. *Data maxima venia*, tem-se por evidente, no cenário delineado, o manejo abusivo do incidente de suspensão de execução. É que, a par da ilegitimidade do Sr. André Granado Nogueira da Gama - rigorosamente, a única parte cuja esfera jurídica foi realmente afetada pelo comando de primeira instância -, valeu-se ele de um instrumento processual que nem sequer remotamente se compadece com a fase de cumprimento de sentença. Releve-se a veemência, mas não há como se conceber, aqui, a possibilidade de se lançar mão de uma via que, além de circunscrita ao universo dos processos civis de natureza cognitiva ou cautelar (nos quais hajam vindo a lume tutelas jurisdicionais provisórias ou definitivas, mas jamais executivas), tem por escopo específico a preservação do interesse coletivo, sob o enfoque específico da ordem, economia, segurança e saúde públicas.

b.3) Da inexistência de riscos à ordem pública

25. Atentando-se, uma vez mais, para as particularidades que marcam este procedimento, deve-se reconhecer que não estão presentes os requisitos exigidos pelo art. 4º, *caput*, da Lei nº 8.437/92, para a decretação da suspensão da eficácia do provimento de primeira instância, notadamente por não se vislumbrar qualquer ameaça aos interesses jurídicos ali tutelados.

26. Assim é que, como ressaltado no pronunciamento que se vê na pasta 000033, todas as questões subjacentes ao pleito de suspensão do alcaide, ora agravado, revestem-se de notável simplicidade.

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA CÍVEL

27. *In casu*, o órgão jurisdicional *a quo* se limitou a assegurar a efetividade prática de uma sentença de mérito que, à luz do cenário processual então desenhado, já havia transitado em julgado, de sorte que não dispunha o magistrado de outra alternativa senão deferir o requerimento ministerial de cumprimento do julgado (cuja cópia se vê na pasta 000043).

28. No que tange à assertiva de que a aludida sentença ainda não teria transitado em julgado - linha argumentativa a que procurou se aferrar o Prefeito buziano, e que parece ter sensibilizado a douta Presidência do TJRJ -, constata-se facilmente que a mesma, *data venia*, carece de respaldo jurídico.

29. Conforme a 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva - Núcleo Cabo Frio, amparada na lapidar doutrina de José Carlos Barbosa Moreira e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ressaltou em seu requerimento, o trânsito em julgado de uma decisão judicial ocorre no exato instante em que se verifica a causa ensejadora do não conhecimento do recurso hábil a impugná-la. Tomem-se, como exemplos, o dia da desistência do recurso, o da renúncia ao direito de interpô-lo, o da interposição de recurso incabível, ou, ainda, o décimo sexto dia do prazo recursal de quinze dias (sendo esta a hipótese que se configurou no processo nº 0002216-98.2014.8.19.0078, em que o Prefeito do Município de Armação dos Búzios aviara apelação nitidamente intempestiva). Logo, uma vez que o órgão *ad quem* deixe de conhecer de um recurso - como também já ocorreu no caso em apreço -, o trânsito em julgado do *decisum* não se dá no dia em que se decidiu nesse sentido, dada a natureza meramente declaratória de tal pronunciamento, mas em momento anterior, quando não se observou o requisito de admissibilidade recursal.

30. Não se pretende negar que essa orientação - ou melhor, essa obviedade - foi flexibilizada pela jurisprudência dos tribunais pátrios, mas isso se deu para um único fim, a saber, o de se reconhecer a observância do prazo bienal para o ajuizamento das ações rescisórias. É que, especialmente nas hipóteses de interposição, pela parte vencida no processo primitivo, dos recursos especial e extraordinário, e desde que estes fossem tempestivos e ao menos em tese cabíveis no caso concreto, passou-se a considerar como transitada em julgado a decisão rescindenda, mesmo que tais recursos extremos ao final não viessem a ser conhecidos em seu mérito, no dia da intimação do julgamento do último recurso interposto. Essa orientação, a propósito, restou consagrada no enunciado nº 401 da

**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA CÍVEL**

Súmula do Superior Tribunal de Justiça e viria a ser adotada no art. 975 do novo Código de Processo Civil.

31. Ora, percebe-se facilmente que são considerações de ordem prática que nortearam essa exegese mais liberal, voltada para a proteção da parte que, tendo manejado um recurso extremo ao qual se negou conhecimento, ainda que de boa-fé, poderia ver esgotado *in albis* o seu prazo para intentar a ação rescisória caso prevalecesse o apego ao conceito - ainda que tecnicamente irrefutável e afinado com o sistema processual brasileiro - de que o trânsito em julgado da decisão rescindenda já teria operado bem antes, quando se deixou de observar o pressuposto de admissibilidade recursal ainda perante o órgão *a quo* (sendo os ulteriores provimentos jurisdicionais e certidões cartorárias alusivas ao trânsito atos meramente declaratórios dessa situação processual preexistente).

32. Se ainda pudesse subsistir alguma dúvida acerca do tema referente ao momento em que advém o trânsito em julgado das decisões judiciais, merecem transcrição os esclarecedores debates havidos na Corte Suprema, registrados nas notas taquigráficas do julgamento do Recurso Extraordinário nº 444.816/RS, da relatoria do Ministro Marco Aurélio:

“O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Senhor Presidente, eu queria aproveitar, porque o Ministro Marco Aurélio, ao se referir a esse tema, virou-se para mim e eu pensei até que fosse citar ...

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Como?

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Eu mesmo cito, não tem problema. É porque realmente o Professor Barbosa Moreira sempre afirmou, e eu sempre entendi isso de maneira bem clara, que o juízo de admissibilidade de recurso tem natureza declaratória, então tem eficácia *ex tunc*. Quer dizer, se lá na frente, meses depois, quando se for julgar o recurso,...

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Declara-se inadmissível. Os efeitos retroagem.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - ... Verificar que o recurso é inadmissível, intempestivo,...

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Já o era quando interposto.

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA CÍVEL

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - É, o recurso já nasceu morto, ele não se tornou intempestivo, já era intempestivo; ele não se tornou deserto, já era deserto quando houve o preparo. E também assim com relação aos requisitos extrínsecos e intrínsecos de admissibilidade.

Eu confesso que, no Superior Tribunal de Justiça, eu tive dificuldade em relação a essa tese, mas para guardar coerência até com o que nós temos defendido, eu tive oportunidade de destacar o seguinte:

O termo inicial do prazo ao qual se aplicam as regras gerais do Código de Processo Civil pressupõe o trânsito em julgado da decisão - e aqui então eu cito a Súmula 514 do Supremo. A decisão de mérito que se opera com o reiterado quando não mais impugnado por decisão por recurso, quer pelo decurso de prazo, quer pela ausência de requisitos de admissibilidade da impugnação. Assim, *verbi gratia*, se há recurso admitido, o trânsito em julgado será do acórdão, ao revés, inadmitido o recurso, a decisão terá transitado em julgado no momento em que faltou o referido requisito, que é exatamente a doutrina também do meu guru e Professor Barbosa Moreira.

...

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Mas o recurso não foi declarado inadmissível?

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Foi, inclusive o agravo no Supremo.

...

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Daí ter evocado o precedente do Plenário.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Porque ela transitou lá. É uma decisão emblemática.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – O precedente do Plenário aponta como termo inicial a data do trânsito em julgado e que recurso inadmissível não tem o efeito de postergá-la. ...

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Comungo da mesma compreensão e sempre segui, não só no Tribunal Superior do Trabalho, mas, também, no Regional, a lição do Barbosa Moreira entendendo que o recurso inadmissível não constitui óbice ao trânsito em julgado da decisão.

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA CÍVEL

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) –
**Porque senão seria empurrar com a barriga e apostar
na morosidade da Justiça.**

33. Assentadas essas premissas, é imperioso convir que a sentença que impôs ao alcaide as sanções decorrentes da improbidade administrativa em que incorrera já transitou em julgado, conclusão que só se robustece quando se atenta para o fato de que nem sequer corresponde à realidade a afirmação veiculada na peça inaugural deste procedimento, no sentido de que os embargos de declaração interpostos nos autos da Apelação Cível nº 0002216-98.2014.8.19.0078 ainda pendiam de julgamento pela 21ª Câmara Cível (vide o que consta da pasta 000002, fl. 06, segundo parágrafo). Essa assertiva é desmentida com um simples cotejo entre as datas, pois o pleito de contracautela foi protocolizado no dia 17 de outubro do corrente ano, ao passo que aquele órgão fracionário julgara os declaratórios uma semana antes, com o seu resultado - o desprovisionamento do recurso - já sendo de inteiro conhecimento do requerente (pasta 000050).

34. Mas, mesmo que se faça abstração a essa reprovável postura processual do Prefeito de Armação dos Búzios, o aspecto que sobreleva é que nada importa se os embargos de declaração por ele manejados estavam, ou não, pendentes de julgamento, ou, mesmo que já não mais o estivessem, se outros aclaratórios seriam aviados na sequência. Isso porque, como cediço, os embargos de declaração (assim como os recursos extraordinário e especial) são desprovidos de efeito suspensivo, de modo que a decisão judicial objeto de questionamento por qualquer dessas espécies recursais já se reveste de plena eficácia.

35. E mais: repugna ao ordenamento jurídico pátrio, marcado pela primazia das garantias fundamentais da inafastabilidade da jurisdição (máxime sob o prisma da efetividade plena das decisões judiciais) e da celeridade dos processos, além dos princípios da boa-fé e da lealdade, que os litigantes se tornem “senhores absolutos” do momento do trânsito em julgado, determinando, ao seu puro talante, a época de sua ocorrência. De acordo com a peculiar ótica do ora agravado, apesar de já haver a E. 21ª Câmara Cível proclamado a intempestividade de sua apelação e, depois, ratificado tal entendimento com a rejeição de seus declaratórios, bastar-lhe-ia interpor tantos outros recursos, por mais infundados que fossem, que veria postergado - muito convenientemente - o trânsito em julgado da sentença proferida em seu desfavor. Essa manobra, dotada de flagrante artificialismo, não se

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA CÍVEL

compatibiliza com a sistemática processual em vigor, sob pena de se perpetrar rude golpe contra os supramencionados cânones fundamentais.

36. Mas, em que pese a extrema importância desses pontos, o Exmo. Presidente da Corte fluminense não lhes dedicou a necessária atenção.

37. Já não fosse tudo isso o bastante, não se pode perder de vista um outro princípio geral de hermenêutica, com plena incidência na espécie, qual seja, o de que “quem pode o mais, pode o menos” (*qui potest majus, potest et minus*). Explique-se: se a Lei de Improbidade Administrativa permite, no parágrafo único de seu art. 20, o afastamento cautelar do ímprobo do exercício do respectivo cargo, com muito mais razão é lícito, além de inteiramente lógico, o cumprimento da decisão impositiva da sanção da perda da função pública que exercia, uma vez proferida a sentença em relação à qual aviou-se recurso de apelação intempestivo.

38. É dizer, se o afastamento cautelar do agente político, desde que recomendado pelas particularidades do caso concreto, não importa em qualquer afronta ao regime democrático ou à normalidade institucional, *a fortiori* essa conclusão se impõe nas hipóteses de perda do cargo público, em cumprimento a um provimento jurisdicional de índole meritória. Eis aqui, a propósito, uma reflexão que vale para ambas as providências (afastamento temporário e perda da função): afigura-se descabida a ideia de sacralização de uma suposta vontade soberana do voto popular, como se isso pudesse ser um salvo-conduto para que agentes políticos processados por improbidade administrativa se mantenham nos cargos, mesmo havendo elementos que apontem para a sua atuação no sentido de interferir nas investigações (ou, por óbvio, se já se está diante de uma sentença definitiva, como se dá no caso vertente).

39. De resto, tão antidemocrático quanto afastar um detentor de cargo eletivo sem que haja qualquer fundamento que dê respaldo a essa medida, é mantê-lo no cargo quando se constatam indícios suficientes do cometimento de atos de improbidade e de condutas voltadas para frustrar a sua apuração (e, com muito mais razão, quando há sentença de mérito que, à luz da cronologia dos atos processuais, já está acobertada pelo manto da coisa julgada formal e material). Aliás, se o fundamento do respeito à vontade das urnas fosse encarado de forma absoluta, e levado às últimas consequências, desprezando-se as peculiaridades de cada caso, nem mesmo se poderia cogitar da possibilidade de se deflagrarem medidas judiciais

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA CÍVEL

especificamente destinadas à cassação de mandatos (o que, reconheça-se, seria absurdo).

40. Tampouco se pode levar a sério a afirmação de que o afastamento do Prefeito levaria a uma “incomensurável instabilidade institucional”, a um “verdadeiro caos administrativo e financeiro ao ente”, ou a um comprometimento da “continuidade dos serviços essenciais”, como afirmado na peça inaugural. Essas alegações não encontram nenhum respaldo na realidade objetiva dos fatos e afrontam, em última análise, a ideia-base da organização estrutural da Administração Pública, fundada, como cediço, nos conceitos de descentralização e desconcentração.

41. A bem da verdade, e com todas as vênias, o que atenta contra a ordem pública, inclusive por conta do potencial de gerar um deletério sentimento geral de descrédito quanto à imperatividade das decisões judiciais, é negar-se eficácia a uma sentença definitiva que já impôs ao Prefeito do Município de Armação dos Búzios as sanções cabíveis para os atos de improbidade administrativa que praticara.

42. Isso remete a outra relevante consideração, exposta no pronunciamento que se vê na pasta 000033, porém igualmente ignorada na decisão de que ora se agrava. É que, em datas relativamente recentes, a douta Presidência indeferiu dois pleitos de suspensão formulados por agentes políticos, o primeiro dos quais o Prefeito do Município de Itaperuna, e o segundo, um Vereador do Município de Casimiro de Abreu (processos n^{os} 0019451-45.2019.8.19.0000 e 0060077-09.2019.8.19.0000, respectivamente).

43. Note-se que, nos dois primeiros casos, as decisões emanadas dos órgãos de primeira instância, além de consubstanciarem tutelas provisórias de urgência (o que tornava admissível, pelo menos em tese, a formulação dos pleitos de suspensão de execução, ainda que fossem eles infundados já em seu mérito), importavam no afastamento temporário dos agentes, com apoio na regra do parágrafo único do art. 20 da Lei de Improbidade Administrativa. Já no caso *sub examine*, não só se está diante de um provimento de primeiro grau que veio a lume na fase executiva do processo - denotando o descabimento, mesmo em tese, do instituto da contracautela, conforme os argumentos expendidos no item “b.2”, *supra* -, como também se trata de uma sentença definitiva. Impende concluir, nesse cenário,

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA CÍVEL

que, se os pedidos de contracautela foram indeferidos - acertadamente, ressalte-se - nos processos nºs 0019451-45.2019.8.19.0000 e 0060077-09.2019.8.19.0000, com muita mais razão essa solução também aqui é de rigor.

44. De resto, cumpre ter em conta que o restrito campo de cognoscibilidade do procedimento da suspensão de execução não se compadece com a avaliação, pela Presidência do Tribunal, do acerto, ou não, da decisão cujo sobrestamento se persegue, competindo-lhe, tão-somente, perquirir a ocorrência de risco de lesão à ordem, economia, segurança e saúde públicas, supostamente gerado pelo provimento jurisdicional de primeiro grau (este a ser impugnado, por óbvio, pela via processual própria, tenha ou não feição recursal).

45. Ora, se assim é (e a douta Presidência do TJRJ reconhece, amiúde, o acerto dessa premissa, conforme se colhe de incontáveis decisões que já prolatou em sede de suspensão de execução), a convicção que emerge é que jamais poderia prosperar o argumento de que se valeu o alcaide para fazer crer que estaria configurada, na espécie, uma ameaça à ordem pública.

46. De fato, chega a ser intuitivo que o afastamento de um agente público, determinado por decisão judicial, não tem o condão de comprometer o funcionamento e a atuação regular da Administração Pública (cuja organização, reitere-se, está fundada na ideia de descentralização e desconcentração).

47. Decididamente, não há como se enxergar o propalado quadro de “incomensurável instabilidade institucional”, de “verdadeiro caos administrativo e financeiro ao ente”, ou, ainda, de risco à “continuidade dos serviços essenciais”, o que, *data venia*, não passa de uma alegação de tons claramente catastrofistas. Não se olvide, ainda - e independentemente da extrema solidez jurídica das preliminares arguidas nos tópicos anteriores -, que o ônus de comprovar a existência de risco a qualquer dos interesses enunciados no art. 4º, *caput*, da Lei nº 8.437/92, toca ao requerente da contracautela, que, na espécie, dele não se desincumbiu a contento.

48. Destarte, não há como subsistir a suspensão de execução decretada pelo ilustre Presidente do Tribunal de Justiça, por meio da decisão constante da pasta 000055. Embora Sua Excelência tenha agido no louvável propósito de preservar a ordem pública, fê-lo, *data maxima venia*, ao arrepio do

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA CÍVEL

regramento que disciplina o instituto da contracautela, que, dado o seu caráter excepcional no ordenamento jurídico, não pode ter a sua aplicação banalizada, muito menos para servir de instrumento de tutela de interesses jurídicos particulares, afetando, ainda, etapas procedimentais manifestamente incompatíveis com a medida.

49. E não é só. Há que concluir, à luz das particularidades do caso em foco, que a providência da contracautela não apenas é inidônea para preservar a ordem, a economia, a segurança e a saúde públicas, como também pode gerar a consequência oposta à colimada pela douta Presidência, ao pôr em risco, efetivamente, aqueles interesses jurídicos. A uma porque, ao sentir do Ministério Público, poucas situações seriam tão claramente atentatórias à ordem pública - inclusive sob o enfoque da imperatividade das decisões judiciais perante a coletividade - quanto sustar-se a eficácia de uma sentença de mérito já plenamente eficaz. E a duas porque a reassunção do mandato, pelo alcaide, consoante determinado na decisão ora agravada, é que, *data venia*, atenta contra o interesse público, haja vista o advento de decisão judicial já reconhecendo a sua condição de agente público ímprobo.

50. A reforçar a convicção acerca da impropriedade jurídica do decreto de contracautela contra o qual investe, o *Parquet*, pedindo a devida vênua, chama a atenção para o fato de o ilustre Presidente do TJRJ, já na parte final do dispositivo de seu provimento, ter consignado, *verbis*: "...vigorando a presente decisão até o trânsito em julgado da decisão de mérito na ação principal (ação civil pública por improbidade, processo nº 0002216-98.2014.8.19.0078), nos termos do art. 4º, parágrafo 9º, da Lei 8.437/92." (pasta 000055, fl. 60, penúltimo parágrafo).

51. Como se vê, a própria invocação da supracitada regra legal (aliás, de constitucionalidade altamente duvidosa, para se dizer o mínimo) nem sequer se compatibiliza, no plano lógico, com o caso vertente, eis que, afinal, já adveio o próprio trânsito em julgado da sentença de procedência da pretensão ministerial, nos autos da ação civil pública de improbidade administrativa. Como, então, atrelar a vigência da contracautela a um marco procedimental que já ocorreu? A ausência de qualquer resposta convincente a essa indagação fortalece a conclusão de que múltiplos são os óbices à decretação da suspensão de execução vindicada pelo ora agravado.

**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA CÍVEL**

52. Esse aspecto remete a uma derradeira consideração. Como já observado no pronunciamento ministerial precedente (pasta 000033), o Prefeito do Município de Armação dos Búzios também se valeu do recurso de agravo de instrumento para impugnar o provimento que determinara o cumprimento da sentença (proc. nº 0049670-41.2019.8.19.0000), havendo a sua eminente relatora, a Exma. Desembargadora Denise Levy Tredler, da E. 21ª Câmara Cível, indeferido o pleito de atribuição de efeito suspensivo àquele recurso (pasta 000051).

53. Pois bem, além do fato de o aludido órgão fracionário, na qualidade de juiz natural do caso em grau recursal, já ter apreciado o tema da sustação da eficácia do provimento de primeira instância, vindo a negá-la - ponto que também deveria ter sido sopesado pelo Exmo. Presidente da Corte fluminense -, fica claro que o decreto de contracautela, caso seja confirmado (ideia que ora se admite apenas para efeito de argumentação), deverá vigorar, quando muito, até o julgamento do supracitado agravo de instrumento. A não ser assim, a Presidência estará negando vigência ao disposto no art. 15, §§ 1º e 2º, da Lei nº 12.016/2009, segundo o qual o exaurimento do procedimento recursal, no órgão *ad quem*, induz à cessação da competência da Presidência do Tribunal para dispor sobre a contracautela (sem se poder olvidar a insuperável incoerência em que estará incorrendo a Presidência do TJRJ, dada a expressiva quantidade de decisões suas, precisamente no sentido de reconhecer a perda dessa competência, no contexto procedimental ora figurado).

**III- DA IMPERIOSA ATRIBUIÇÃO DE EFEITO SUSPENSIVO
AO PRESENTE RECURSO**

54. Acredita o Ministério Público que as ponderações lançadas nos tópicos antecedentes serão aptas a levar a douta Presidência a revogar, tão logo tome contato com esta peça recursal, o decreto de suspensão de execução.

55. Mas, na eventualidade de tal solução não ser adotada de imediato - caso em que o presente agravo deverá ter regular prosseguimento -, cabível se mostra, ao menos, a concessão de efeito suspensivo ao recurso, com fulcro no art. 995, parágrafo único, do Código de Processo Civil de 2015 (plenamente afinado, neste particular, com a já citada garantia da inafastabilidade da jurisdição, consagrada no art. 5º, inciso XXXV, da CF/88).

**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA CÍVEL**

56. Como é fácil constatar, afigura-se imperiosa a adoção dessa providência, avultando, desde logo, o *fumus boni iuris*, consubstanciado na relevância jurídica das linhas de argumentação desenvolvidas nestas razões - na esteira das quais se pode concluir pelo evidente descabimento, por uma série de fatores, da contracautela -, e na conseqüente probabilidade de êxito da pretensão recursal.

57. O mesmo se diga do *periculum in mora*, porquanto não há dúvidas quanto à caracterização de risco grave, de difícil ou até impossível reparação. Tal risco, fundamentalmente, reside na instabilidade jurídica e institucional gerada pela reassunção do cargo por agente já reconhecido em sentença como ímprobo (e isso, frise-se, num contexto de atos ilícitos perpetrados contra a própria Fazenda buziana).

58. Oportuno é se valer, uma vez mais, da irrepreensível lição de Fredie Didier Jr. e Leonardo Carneiro da Cunha:

“No direito brasileiro, todo recurso pode ter efeito suspensivo.

Há os recursos que possuem efeito suspensivo automático, por determinação legal. É o que acontece com a apelação (art. 1.012, CPC) e o recurso especial ou extraordinário interposto contra decisão que julga incidente de resolução de demandas repetitivas (art. 987, § 1º, CPC).

Mas a regra é a de que o recurso não possua efeito suspensivo automático por determinação legal (art. 995, CPC). Cabe ao recorrente pedir o efeito suspensivo ao relator do recurso, preenchidos os pressupostos legais (art. 995, par. ún., CPC, p. ex.).”

(*op. cit.*, p. 142).

IV- DOS REQUERIMENTOS FINAIS

59. Diante do exposto, espera o Ministério Público pela reconsideração imediata - mercê da gravidade e da urgência do contexto fático subjacente ao presente incidente processual - da decisão constante da pasta 000055; requerendo, já na hipótese de assim não se entender, seja este recurso recebido, atribuindo-se-lhe efeito suspensivo e determinando-se a intimação do Sr. André

**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA CÍVEL**

Granado Nogueira da Gama para que, caso queira, apresente as suas contrarrazões (arts. 995, parágrafo único, e 1.021, § 2º, CPC/2015, respectivamente).

60. Ao final, requer o *Parquet* seja provido o agravo interno, para se reformar a decisão deferitória do pleito de suspensão de execução, de modo a se restabelecer a eficácia do provimento de primeiro grau; pugnando, alternativamente, pelo acolhimento, ao menos, da pretensão recursal deduzida em caráter subsidiário, de modo a se restringir a eficácia da contracautela à data do julgamento, pela E. 21ª Câmara Cível, do Agravo de Instrumento nº 0049670-41.2019.8.19.0000.

Pede deferimento.

Rio de Janeiro, 13 de dezembro de 2019.

Sérgio Bumaschny

Promotor de Justiça

Assistente da Assessoria

de Atribuição Originária em Matéria Cível

Patricia Leite Carvão

Procuradora de Justiça

Assessora-Chefe da Assessoria

de Atribuição Originária em Matéria Cível

Sérgio Roberto Uihôa Pimentel

Subprocurador-Geral de Justiça
de Assuntos Cíveis e Institucionais