

SUSPENSÃO DE TUTELA PROVISÓRIA 1.160 RIO DE JANEIRO

REGISTRADO	: MINISTRO PRESIDENTE
REQTE.(S)	: ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
REQDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

DECISÃO: Trata-se de pedido de suspensão de tutela provisória formulada pelo Estado do Rio de Janeiro contra acórdão proferido pela 3ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, nos autos do Agravo de Instrumento nº 0067102-97.2024.8.19.0000. A demanda originária questiona a composição do quadro de pessoal da Secretaria de Estado de Cultura e Economia Criativa (SECEC), sob a alegação de desproporção entre cargos efetivos e cargos em comissão, em afronta ao art. 37, incisos II e V, da Constituição Federal.

O Estado do Rio de Janeiro sustenta que a decisão impugnada provoca grave lesão à ordem pública por interferir diretamente na organização administrativa da SECEC. Afirma que a determinação de exoneração de 20% dos cargos em comissão foi imposta de forma linear e genérica, sem identificação das funções afetadas, sem avaliação das necessidades específicas de cada unidade administrativa e sem análise dos impactos decorrentes da redução imediata da força de trabalho. Segundo o requerente, a medida substitui a Administração Pública na definição dos meios adequados para a reorganização do quadro funcional e desconsidera providências administrativas já em andamento para regularização da estrutura de pessoal da Secretaria.

O requerente acrescenta que vinha adotando medidas voltadas ao

redimensionamento do quadro de servidores da SECEC, incluindo a elaboração de estudo técnico preliminar, a proposição de concurso público e a instituição de comissão especial para formulação de solução estrutural para o tema. Sustenta ainda que a matéria integra processo mais amplo de adequação da estrutura funcional da Administração estadual, desenvolvido no âmbito de Termo de Ajustamento de Gestão firmado com o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Alega, nesse contexto, que a decisão também contraria o Tema 698 da repercussão geral, por impor medida administrativa específica, em vez de apenas indicar a finalidade constitucional a ser alcançada e permitir que a própria Administração definisse os meios para atingi-la, inexistindo, ademais, demonstração de deficiência grave na prestação dos serviços públicos da Secretaria.

No tocante à economia pública, o Estado argumenta que a decisão compromete o planejamento fiscal e orçamentário, especialmente diante de sua adesão ao Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados (PROPAG), que impõe limites ao crescimento das despesas primárias. Sustenta que a necessidade de recompor atividades eventualmente afetadas pelas exonerações poderá gerar despesas não programadas e prejudicar a implementação gradual da reestruturação administrativa planejada. Aduz, ainda, a existência de irreversibilidade da medida e de *periculum in mora* inverso, ao fundamento de que eventual reforma futura da decisão não seria suficiente para restaurar os efeitos das exonerações nem os impactos produzidos sobre a prestação dos serviços públicos culturais, razão pela qual requer a suspensão dos efeitos do acórdão impugnado.

O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, autor da ação na origem, manifestou-se pelo indeferimento do pedido de suspensão, ao argumento de que não se encontram presentes os requisitos do art. 4º da Lei nº 8.437/1992. Sustenta que a controvérsia decorre do regular controle jurisdicional de legalidade sobre a estrutura funcional da SECEC,

composta por aproximadamente 95,45% de cargos em comissão e apenas 4,54% de cargos efetivos, quadro que reputa incompatível com o art. 37, II e V, da Constituição Federal. Defende, nesse contexto, que a decisão do Tribunal de Justiça não configura formulação de política pública nem ingerência indevida na atividade administrativa, mas apenas atuação jurisdicional voltada à correção de possível afronta ao regime constitucional dos cargos públicos. Acrescenta que o Tema 698 da repercussão geral não impede o controle judicial da legalidade dos atos administrativos e que o Tribunal de origem adotou solução moderada ao limitar a medida à suspensão de 20% dos cargos comissionados, sem determinar concurso público, criação de cargos ou reestruturação definitiva da Secretaria.

O órgão ministerial sustenta ainda a inexistência de grave lesão à economia pública, afirmando que a decisão impugnada não impõe criação de despesas, realização de concurso ou criação de novos cargos, inexistindo demonstração concreta de impacto financeiro relevante. Argumenta, ademais, que eventual risco de descontinuidade dos serviços decorre da própria demora estatal em promover a adequação de sua estrutura funcional, apesar do compromisso assumido em Termo de Ajustamento de Gestão celebrado com o Tribunal de Contas do Estado. Por fim, defende a configuração de *periculum in mora* inverso, por entender que a suspensão da tutela provisória perpetuaria situação alegadamente incompatível com a ordem constitucional, motivo pelo qual requer a manutenção do acórdão impugnado e o indeferimento do pedido de contracautela.

A Procuradoria-Geral da República opinou pelo deferimento do pedido, em parecer com a seguinte ementa (eDOC 19):

“Suspensão de Tutela Provisória. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. Ação Civil Pública. Secretaria de Estado de Cultura e Economia Criativa. Desproporcionalidade entre

cargos efetivos e cargos em comissão. Determinação de exoneração de 20% dos ocupantes dos cargos em comissão. Reestruturação do quadro de pessoal. Termo de Ajustamento de Gestão celebrado com o Tribunal de Contas do Rio de Janeiro. Processo de regularização em curso. Risco de grave lesão à ordem e à economia públicas. 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 executóriedade; **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 exame, a controvérsia instaurada na ação de origem possui natureza constitucional, pois envolve a alegada desproporção entre o número de cargos efetivos e de cargos em comissão no âmbito da Secretaria Estadual, bem como a observância dos princípios insculpidos no art. 37 da Constituição Federal, circunstâncias que evidenciam a presença de questão constitucional apta a justificar a atuação desta Presidência em sede de contracautela.

Da análise dos autos, verifica-se que o acórdão proferido pela Terceira Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, observou-se expressiva desproporção entre servidores efetivos e ocupantes de cargos em comissão na estrutura da SECEC, tendo sido apontada, à época do ajuizamento da demanda, a existência de apenas 16 servidores efetivos para um total de 336 cargos comissionados, situação que representaria aproximadamente 95,45% da força de trabalho da Secretaria. O Tribunal entendeu que tal cenário evidencia, em tese, afronta aos princípios constitucionais da moralidade, impessoalidade, eficiência e da obrigatoriedade do concurso público previstos no artigo 37 da Constituição Federal, determinando inicialmente a suspensão de 50% dos cargos em comissão até a elaboração de estudo técnico apto a demonstrar a real necessidade da estrutura administrativa existente.

Posteriormente, em sede de embargos de declaração, o Estado do Rio de Janeiro informou que a redução abrupta do quantitativo de cargos em comissão poderia comprometer a continuidade administrativa, a execução das políticas públicas culturais e a manutenção dos equipamentos culturais vinculados à Secretaria, sustentando ainda a existência de processo administrativo destinado à elaboração de proposta

de reorganização estrutural do quadro funcional. Em razão dessas informações, o Tribunal reformulou parcialmente a tutela anteriormente concedida, esclarecendo que a medida deveria ser cumprida mediante exoneração formal dos ocupantes dos cargos e limitando a redução a 20% dos cargos em comissão existentes, preservando, entretanto, a obrigação de elaboração de estudo técnico e de adoção de providências voltadas à criação e ao provimento de cargos efetivos por concurso público.

Em juízo próprio da medida de contracautela, reconheço como juridicamente relevantes os fundamentos apresentados pelo Estado requerente, especialmente diante dos elementos concretos trazidos aos autos.

Com efeito, o Estudo Técnico Preliminar de Dimensionamento de Pessoal Efetivo, elaborado em janeiro de 2026, identificou déficit significativo de pessoal no âmbito da Secretaria, registrando a existência de 267 cargos vagos em decorrência de aposentadorias, além de outras 56 vacâncias resultantes de falecimentos de servidores, totalizando 323 cargos vagos, segundo levantamento realizado com base na folha de pagamento de agosto de 2025. O mesmo estudo apontou a necessidade de adoção de medidas estruturadas para recomposição permanente do quadro funcional, inclusive mediante futura realização de concurso público.

Nesse contexto, a imediata extinção de parcela significativa dos cargos em comissão, sem que tenha sido efetivada a correspondente substituição por servidores ocupantes de cargos efetivos, revela potencial risco de grave lesão à ordem pública.

Isso porque a execução imediata da decisão impugnada produz efeitos diretos sobre a composição funcional da Secretaria, com possibilidade concreta de comprometimento da continuidade das atividades administrativas e culturais desenvolvidas pela Pasta. A

documentação juntada aos autos indica, inclusive, risco de paralisação de projetos culturais e de fechamento de unidades vinculadas à Secretaria em diversas regiões do Estado, circunstância que evidencia repercussão relevante sobre a prestação de serviços públicos destinados à coletividade.

A jurisprudência desta Corte tem reconhecido que o instituto da suspensão constitui instrumento voltado à preservação da ordem pública administrativa quando demonstrada a possibilidade de desorganização estrutural decorrente da execução imediata de decisões judiciais que imponham profundas alterações na composição de quadros funcionais da Administração. Nessas hipóteses, tem-se assentado que a reestruturação administrativa frequentemente exige providências legislativas, orçamentárias e operacionais incompatíveis com intervenções abruptas e imediatas. Nesse sentido:

"AGRAVO REGIMENTAL NA SUSPENSÃO DE LIMINAR. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL N. 02/2014. ALEGADA OFENSA À ORDEM PÚBLICA. REQUERIMENTO DE SUSPENSÃO DE CAUTELAR EM AÇÃO ESTADUAL DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE: CABIMENTO. PROVIMENTO DE CARGOS EM COMISSÃO. NECESSIDADE DE CONCURSO PÚBLICO. INCS. II E V DO ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA: PRECEDENTE. LESÃO À ORDEM PÚBLICA CONFIGURADA QUANTO À IMEDIATA EXONERAÇÃO DE 49 OCUPANTES DE CARGOS. PREJUÍZO DO CIDADÃO NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO." (SL 1.042-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia (Presidente), Plenário, DJe de 30.08.2018)

A situação ora examinada apresenta características semelhantes. A

decisão cuja suspensão se pleiteia impacta dezenas de cargos em comissão da administração pública estadual. Para dar cumprimento ao determinado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, a Administração deverá promover readequação de sua estrutura funcional, providência que pode demandar medidas complexas, tais como a criação de novos cargos por intermédio de lei, planejamento orçamentário e financeiro para admissão de servidores efetivos, reorganização interna de unidades administrativas e realização de concurso público.

Cumpre registrar que tais providências não se implementam instantaneamente, exigindo planejamento técnico e compatibilização com as limitações administrativas e orçamentárias do ente federado. Assim, a execução imediata da decisão impugnada revela potencial concreto de descontinuidade dos serviços públicos, especialmente diante do próprio diagnóstico oficial de déficit de pessoal existente na Secretaria.

Desse modo, sem prejuízo da análise definitiva da controvérsia constitucional pelas vias processuais adequadas, entendo demonstrada, para os fins restritos da presente medida de contracautela, a existência de risco de grave lesão à ordem pública administrativa, apto a justificar a suspensão dos efeitos da decisão impugnada.

Ante o exposto, julgo parcialmente procedente o pedido para suspender os efeitos do acórdão proferido nos autos do Agravo de Instrumento nº 0067102-97.2024.8.19.0000, em trâmite no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, pelo período necessário à adoção das providências destinadas ao cumprimento da ordem ora impugnada, limitado ao prazo máximo de doze meses, contado a partir do acórdão prolatado na ação originária. A presente ordem de suspensão cessará seus efeitos com o trânsito em julgado da decisão de mérito na ação principal, nos termos do art. 4º, § 9º, da Lei nº 8.437/1992.

Publique-se.

STP 1160 / RJ

Brasília, 16 de outubro de 2026.

Ministro **EDSON FACHIN**

Presidente

Documento assinado digitalmente