

## **SUSPENSÃO DE TUTELA PROVISÓRIA 1.148 MINAS GERAIS**

|                       |                                                        |
|-----------------------|--------------------------------------------------------|
| <b>REGISTRADO</b>     | <b>: MINISTRO PRESIDENTE</b>                           |
| <b>REQTE.(S)</b>      | <b>: ESTADO DE MINAS GERAIS</b>                        |
| <b>PROC.(A/S)(ES)</b> | <b>: ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS</b>      |
| <b>REQDO.(A/S)</b>    | <b>: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS</b> |
| <b>ADV.(A/S)</b>      | <b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>                   |
| <b>INTDO.(A/S)</b>    | <b>: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS</b>  |
| <b>ADV.(A/S)</b>      | <b>: THIAGO FERNANDES MORAIS</b>                       |
| <b>ADV.(A/S)</b>      | <b>: ALOYSIO FERNANDES XIMENES CARNEIRO</b>            |
| <b>ADV.(A/S)</b>      | <b>: VINICIUS PIASSI FRANCO</b>                        |

**DECISÃO:** Trata-se de pedido de suspensão de tutela provisória formulado pelo Estado de Minas Gerais em face de acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça local, nos autos do Agravo de Instrumento nº 2001606-84.2026.8.13.0000, que restabeleceu a eficácia de deliberação do Tribunal de Contas do Estado (TCE/MG) que havia determinado a descontinuidade do Programa de Escolas Cívico-Militares na rede estadual de ensino, a partir do ano letivo de 2026.

Narra o requerente que a controvérsia teve origem em representação instaurada no âmbito do TCE/MG, na qual foi deferida medida cautelar para impedir a continuidade do programa. Relata que, diante da proximidade do início do ano letivo de 2026, ajuizou tutela antecedente perante a Justiça estadual, obtendo decisão favorável em primeiro grau para suspender os efeitos da deliberação da Corte de Contas. Afirma, entretanto, que a tutela foi revertida em sede de agravo de instrumento, restabelecendo-se a determinação de descontinuidade do programa, inclusive nas nove unidades escolares em que o modelo já se encontrava em execução.

Sustenta o Estado de Minas Gerais que a decisão impugnada ocasiona grave lesão à ordem administrativa e à ordem pública educacional. Afirma que o Programa de Escolas Cívico-Militares funciona

há mais de cinco anos em nove unidades da rede estadual, nas quais atende 6.083 estudantes, e apresenta resultados positivos nos indicadores de desempenho, aprovação e permanência escolar. Alega que sua descontinuidade, além de desorganizar o planejamento educacional no curso do ano letivo, representaria retrocesso social, sobretudo por atingir alunos oriundos de comunidades vulneráveis. Ressalta que a manutenção do programa não impediria o regular prosseguimento das apurações pelo Tribunal de Contas. Defende, ainda, que a Corte de Contas extrapolou os limites do controle externo ao substituir a avaliação da Administração sobre a formulação e a execução da política educacional e determinar, em sede cautelar, a paralisação de programa já consolidado.

Aduz que o fundamento orçamentário, invocado para justificar a descontinuidade, teria sido superado pela Lei Orçamentária Anual de 2026, que passou a prever ação específica e dotação de R\$ 10.000.000,00 para o custeio do programa nas nove escolas em funcionamento. Ressalta que essa circunstância não foi examinada pelo Tribunal de Contas nem pelo Tribunal de Justiça. Acrescenta, ademais, que a suposta “expansão” para 721 escolas, que também fundamentou as decisões impugnadas, jamais passou de consulta prévia de interesse realizada junto às comunidades escolares, posteriormente suspensa pela Secretaria de Estado de Educação antes da concessão da medida cautelar, razão pela qual não haveria ato concreto de implementação a ser submetido ao controle.

Argumenta, ademais, que o acórdão impugnado diverge da orientação desta Suprema Corte ao impor a interrupção imediata de política pública consolidada, sem modulação de efeitos. Invoca, nesse sentido, a ADI 7.662, na qual, diante de vício orçamentário semelhante, foi proposta a preservação temporária de programa equivalente durante o período necessário à sua regularização. Afirma também que, diversamente da situação examinada na SL 1.712, o programa mineiro funciona há mais de cinco anos, atende milhares de estudantes e

apresenta resultados positivos, circunstâncias que evidenciariam os prejuízos decorrentes de sua paralisação. Assinala, por fim, que o entendimento adotado no ARE 1.588.898 recomenda a preservação do *status quo* enquanto pendente a solução definitiva da controvérsia constitucional.

Sustenta, desse modo, estar configurado o *periculum in mora* inverso, uma vez que a descontinuidade do programa acarretaria prejuízos aos estudantes, às comunidades escolares e ao planejamento educacional do Estado. Requer, por essa razão, a suspensão dos efeitos do acórdão impugnado, a fim de assegurar a continuidade do programa nas nove unidades em que já se encontra em execução.

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais apresentou manifestação. Preliminarmente, sustenta o não cabimento do pedido de suspensão, uma vez que formulado pelo próprio Estado de Minas Gerais, autor da ação originária. Argumenta, ainda, que a controvérsia possui natureza predominantemente infraconstitucional e demanda exame aprofundado de questões fáticas, incompatível com a cognição restrita própria da via suspensiva. No mérito, defende que, ainda que superadas as questões preliminares, o pedido não merece acolhimento, pelas seguintes razões (eDOC 8, pp. 3/4):

“(i) a atuação do TCE/MG deu-se no estrito exercício de sua competência constitucional de controle externo e do poder geral de cautela reconhecido pela jurisprudência desta Suprema Corte;

(ii) o programa carece, até o momento, de lei em sentido formal que autorize a criação de obrigações e despesas continuadas, subsistindo amparo unicamente em ato infralegal (Resolução Conjunta SEE/CBMMG nº 01/2024);

iii) está tecnicamente demonstrado, inclusive pelo voto

condutor do próprio acórdão que se pretende suspender, a existência de vício orçamentário substancial, com violação aos arts. 167, inc. I, da CRFB/1988, e art. 16 da LC nº 101/2000 (LRF) e 113 do ADCT; e

(iv) não há grave lesão à ordem pública educacional apta a autorizar a contracautela, uma vez que a descontinuidade do programa não interrompe o serviço público de educação, preservados o currículo, o corpo docente e o projeto pedagógico das unidades escolares, restringindo-se o afastamento à atuação complementar dos militares.”

A Procuradoria-Geral da República opinou pelo não conhecimento do pedido, em parecer que recebeu a seguinte ementa (eDOC 14):

"Suspensão de Tutela Provisória. Tribunal de Contas. Determinação de descontinuidade de Programa de Escolas Cívico-Militares, instituída por norma infralegal. Princípio da reserva legal e da especialização orçamentária. Decisão mantida pelo Tribunal de Justiça. Requerente que é o autor da demanda proposta na origem. Inviabilidade. Necessidade de incursão em matéria fático-probatória e legislação estadual. Não cabimento. Grave risco de lesão à ordem pública não demonstrado. Emprego da via suspensiva como sucedâneo recursal. Impossibilidade. 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 executividade; **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, o Estado de Minas Gerais ajuizou ação com o objetivo de suspender os efeitos de deliberação do TCE/MG que determinara a descontinuidade do Programa de Escolas Cívico-Militares a partir do ano letivo de 2026. A tutela provisória foi deferida pelo juízo de primeiro grau. Todavia, ao apreciar o agravo de instrumento interposto pelo TCE/MG, o Tribunal de Justiça local deu provimento ao recurso e restabeleceu integralmente os efeitos da deliberação administrativa. É contra essa decisão que se volta o presente pedido de contracautela.

No entanto, esta Corte possui entendimento consolidado no sentido de não ser cabível a formulação de pedido suspensivo quando o ente público requerente figura como autor da ação principal, uma vez que essa

medida excepcional se justifica apenas em demandas ajuizadas contra o Poder Público, ou seja, naquelas em que este atua como réu. Nesse contexto, inviável o manejo de suspensão que veicule pedido de concessão de efeito ativo, com a finalidade de obter liminar indeferida pelas instâncias ordinárias ou de restaurar os efeitos de *decisum* deferitório posteriormente reformado, revogado ou sustado, não consubstanciando, o instrumento da contracautela, sucedâneo recursal. Seguindo essa orientação, destaco os seguintes julgados:

"Agravos internos em suspensão de segurança. Coleta de lixo urbano. Decisão cautelar do Tribunal de Contas objeto de *mandamus* na origem. Incidente manejado pelo autor do processo originário. Inadmissibilidade. Pretendida concessão de efeito ativo. Impossibilidade. Medida suspensiva que não consubstancia sucedâneo recursal. Precedentes. Inviabilidade de debate sobre legislação infraconstitucional e revolvimento fático-probatório em sede suspensiva. Precedentes. Agravo não provido. 1. A via eleita consubstancia meio processual autônomo à disposição, exclusiva, segundo as normas de regência, das pessoas jurídicas de direito público e do Ministério Público, para buscar a sustação – com objetivo de salvaguardar o interesse público primário –, nas causas contra o Poder Público e seus agentes, de decisões judiciais que potencialmente provoquem grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas. 2. Não cabe a formulação de pedido suspensivo quando o ente público requerente ostentar a posição de autor da causa principal, pois o emprego dessa medida excepcional somente se justifica em ações ajuizadas “contra o Poder Público”, ou seja, naquelas em que figure como réu (Lei nº 8.437/92, art. 4º, *caput*). Precedentes. 3. Nesse sentido, inviável o manejo de suspensão que veicule pedido de concessão de efeito ativo, com a finalidade de obter liminar indeferida pelas instâncias ordinárias ou de restaurar os efeitos de *decisum* deferitório posteriormente reformado, revogado ou



sustado, não consubstanciando, o instrumento da contracautela, sucedâneo recursal. 4. Tanto o exame das normas infraconstitucionais como o revolvimento fático-probatório do processo refogem aos limites estreitos das medidas suspensivas ajuizadas perante o Supremo Tribunal Federal, pois somente diante de controvérsias envolvendo conflito direto e imediato com o ordenamento constitucional justifica-se a instauração do incidente de contracautela. Precedentes. 5. Agravo não provido." (SS 5.646-AgR, Rel. Min. Rosa Weber, Plenário, DJe de 06.11.2023)

"Agravo regimental em suspensão de segurança. Pretendida concessão de efeito ativo. Impossibilidade. Ausência de requisitos legais que ensejem a revisão da decisão proferida na origem. Matéria, ademais, já definitivamente assentada em outro processo. Impossibilidade do uso do instituto da suspensão como sucedâneo recursal. Agravo regimental não provido. 1. O instituto da suspensão de segurança deve ser manejado segundo os requisitos previstos na lei de regência e não para a concessão de efeito ativo. 2. Questão, ademais, já definitivamente resolvida em autos de ação semelhante (SS nº 5.100), ajuizada pelo Estado de Sergipe. 3. Impossibilidade de utilização desta ação como sucedâneo recursal. 4. Agravo regimental não provido." (SS 5.102-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 04.12.2019)

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

Publique-se.

Brasília, 13 de agosto de 2026.

Ministro **EDSON FACHIN**

Presidente

*Documento assinado digitalmente*