

SUSPENSÃO DE LIMINAR 1.941 PERNAMBUCO

REGISTRADO	: MINISTRO PRESIDENTE
REQTE.(S)	: MUNICÍPIO DE SANTA CRUZ DO CAPIBARIBE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SANTA CRUZ DO CAPIBARIBE
REQDO.(A/S)	: 2ª TURMA DA CÂMARA REGIONAL DE CARUARU DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: ANTANIONNE STEVES SILVA
ADV.(A/S)	: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO

DECISÃO: Trata-se de pedido de suspensão de liminar apresentado pelo Município de Santa Cruz do Capibaribe/PE contra acórdão da 2ª Turma da Câmara Regional de Caruaru do Tribunal de Justiça de Pernambuco, proferido em ação de obrigação de fazer ajuizada por particular. O município pretende suspender os efeitos da decisão que determinou o fornecimento contínuo do extrato alergênico *Polistes spp* (aquoso), destinado à realização de imunoterapia específica, alegando que sua manutenção gera grave lesão à ordem pública e à saúde pública.

A ação originária foi proposta por paciente portador de grave hipersensibilidade ao veneno de marimbondo (*Polistes sp*), com histórico de choque anafilático severo e risco de morte. Em primeiro grau, foi reconhecida a necessidade do tratamento e determinado ao município o fornecimento do produto pelo período estimado de cinco anos, conforme prescrição médica, admitindo-se medidas coercitivas em caso de descumprimento, inclusive bloqueio de verbas públicas. A decisão foi integralmente mantida pelo tribunal estadual.

O acórdão recorrido concluiu que a imunoterapia requerida é imprescindível para a preservação da vida e da saúde do autor, com base em laudo médico especializado. Além disso, entendeu que o fornecimento decorre do dever constitucional dos entes federativos de assegurar o direito à saúde. O tribunal afastou a incidência dos Temas 6 e

1.234 da repercussão geral do STF, por considerar que o produto não se enquadra como medicamento de alto custo não incorporado ao SUS, mas sim como imunobiológico especial voltado à prevenção de evento potencialmente fatal.

O Município sustenta que essa interpretação é equivocada, afirmando que o extrato alergênico possui natureza de medicamento biológico, submetido à regulamentação da ANVISA aplicável a essa categoria. Argumenta, por isso, que deveriam ser observados os requisitos fixados pela jurisprudência do STF para o fornecimento judicial de medicamentos não incorporados ao SUS, tais como demonstração de eficácia, segurança, efetividade e inexistência de alternativa terapêutica disponível na rede pública. Também alega que a decisão compromete a uniformidade dos precedentes vinculantes e interfere indevidamente na política pública de incorporação de tecnologias em saúde.

Como fundamento para a alegada grave lesão, o requerente destaca que já houve bloqueio judicial de R\$ 13.305,00 por meio do SISBAJUD para aquisição do tratamento e afirma que novos bloqueios poderão ocorrer durante os cinco anos previstos de terapia. Segundo o município, essa situação tende a afetar recursos destinados à assistência farmacêutica e a comprometer a gestão orçamentária da saúde pública local, justificando a suspensão imediata do acórdão e dos atos executórios dele decorrentes até o trânsito em julgado da ação principal.

Em contrapartida, o autor da demanda na origem defende a inadequação do pedido de suspensão, sustentando que o município busca rediscutir questões jurídicas e probatórias próprias das vias recursais. Afirma que os requisitos exigidos pela jurisprudência já foram reconhecidos pelas instâncias ordinárias, inclusive quanto à imprescindibilidade do tratamento, ao registro sanitário e à ausência de alternativa terapêutica eficaz. Também argumenta que o valor bloqueado é reduzido e insuficiente para caracterizar grave lesão às finanças

públicas, enquanto a suspensão do tratamento criaria risco inverso, pois o paciente permanece exposto à possibilidade de novo choque anafilático potencialmente fatal, circunstância que recomendaria a manutenção integral das decisões judiciais já proferidas.

A Procuradoria-Geral da República opinou pelo deferimento do pedido, em parecer com a seguinte ementa (eDOC 23):

"Suspensão de Liminar. Saúde pública. Fornecimento de medicamento. Município. Sistema Único de Saúde. Súmula Vinculante n. 61. Não comprovação do cumprimento de todos os requisitos fixados no Tema n. 6 da sistemática da repercussão geral. Impacto imediato nos cofres públicos. Risco de lesão à ordem pública, à saúde e à economia municipal. 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 8.437/1991 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 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 concretização do direito fundamental à saúde mediante fornecimento de tratamento médico prescrito ao autor, circunstância que evidencia a presença de questão constitucional apta a justificar a atuação desta Presidência em sede de contracautela.

Cumprе destacar, desde logo, que não se adentra, neste momento processual, no mérito da obrigação dos entes públicos de viabilizar o tratamento médico reclamado, tampouco na definição de qual ente federativo deverá suportar o respectivo ônus financeiro. Essas questões permanecem submetidas ao exame do juízo natural da causa e deverão ser enfrentadas no curso da demanda originária.

O requerente sustenta a ocorrência de grave lesão à ordem e à saúde públicas em razão de o acórdão impugnado haver afastado a incidência dos Temas 6 e 1234 da repercussão geral sob o fundamento de que o extrato alergênico pleiteado constituiria imunobiológico especial, e não medicamento sujeito ao regime ordinário da assistência farmacêutica. Sustenta, ainda, que a manutenção da decisão impugnada comprometeria a política pública de incorporação de tecnologias em saúde e permitiria

sucessivos bloqueios de verbas públicas destinados ao custeio do tratamento.

Não obstante, da análise dos autos, verifica-se que o Tribunal de origem afastou a incidência dos Temas 6 e 1234 mediante a utilização da técnica do *distinguishing*, por compreender que a controvérsia não envolve o fornecimento ordinário de medicamento não incorporado ao SUS, mas tratamento imunobiológico específico, de caráter preventivo e vital, destinado a evitar novos episódios de anafilaxia com risco concreto de morte.

Com efeito, a distinção realizada pelo Tribunal local entre o caso concreto e os paradigmas formados nos Temas 6 e 1234 da repercussão geral não pode ser revista nos estreitos limites da presente medida de contracautela. A controvérsia sobre o acerto ou desacerto dessa conclusão jurídica insere-se no âmbito próprio da demanda originária e dos recursos cabíveis, não podendo ser objeto de reexame na via excepcional da contracautela.

Nessa linha, a jurisprudência desta Suprema Corte firmou entendimento no sentido de que a medida de contracautela não substitui os instrumentos processuais ordinários e extraordinários previstos pelo ordenamento jurídico. O pedido de suspensão não pode ser utilizado como sucedâneo recursal nem como mecanismo destinado à revisão do mérito da decisão impugnada, limitando-se à aferição da existência de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas. Nesse sentido: STP 914-AgR, Rel. Min. Rosa Weber, Plenário, DJe de 11.5.2023; STP 791, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, DJe de 23.9.2021; e STP 157, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 17.3.2020.

De igual modo, não se evidencia, na hipótese, a configuração de grave lesão a quaisquer dos bens jurídicos tutelados pela legislação de regência. A argumentação desenvolvida pelo requerente está voltada, em

essência, à demonstração da suposta incorreção jurídica do acórdão impugnado e da alegada inaplicabilidade do *distinguishing* adotado pela Corte de origem, matéria que, como visto, extrapola os limites cognitivos da presente via excepcional.

Cabe registrar que, ante a natureza excepcional do pedido de contracautela, é ônus inafastável do requerente comprovar, de forma inequívoca, a efetiva potencialidade lesiva da decisão que se pretende suspender — o que não se presume. Alegações genéricas e abstratas, desacompanhadas de provas concretas, são insuficientes para justificar a suspensão de decisão judicial que, supostamente, ameaça valores protegidos pela legislação de regência. Nesse sentido:

"Suspensão de Liminar. Determinação ao Município de acolhimento em residência inclusiva de paciente com deficiência. Questão afeta à assistência social. Responsabilidade do Município. Necessidade de demonstração inequívoca de lesão aos bens jurídicos protegidos pela legislação de regência. Inviabilidade de qualquer presunção nessa seara. Ausência de potencial lesivo. Suspensão denegada. 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. O acolhimento em residência inclusiva está inserido entre os serviços de proteção social prestado no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - Suas, instituído pela Lei Orgânica de Assistência Social - Loas (Lei nº 8.742/1993), cabendo aos Municípios a prestação de serviços socioassistenciais. Na hipótese vertente não se discute a existência de medicamento registrado ou não pelo órgão de vigilância sanitária, mas a

competência para o custeio de acolhimento em residência inclusiva. Trata-se de questão afeta à assistência social e não à distribuição de medicamento. 3. **Constitui ônus indeclinável do autor, ante a natureza excepcionalíssima do incidente de contracautela, a demonstração – que jamais se presume – da efetiva potencialidade lesiva da decisão impugnada.** A despeito de se tratar de Município de pequeno porte, a partir da análise dos dados apresentados pelo requerente, não há como considerar o valor do acolhimento do paciente em residência inclusiva como exorbitante em relação à capacidade econômica do Município. 4. Suspensão denegada." (SL 1.666, Rel. Min. Rosa Weber (Presidente), Plenário, DJe de 06.11.2023, grifei)

No caso, o requerente não demonstrou de forma específica como o cumprimento da determinação judicial produziria dano grave, atual e concreto à ordem administrativa ou à saúde pública em dimensão capaz de justificar a intervenção excepcional desta Presidência. Ao contrário, as razões apresentadas revelam inconformismo com a solução jurídica adotada pelo Tribunal local, circunstância que deve ser discutida pelos meios processuais próprios.

Portanto, nessa seara específica, ao examinar apenas os aspectos relacionados à presença dos requisitos autorizadores previstos nas normas de regência, impõe-se a rejeição da medida de contracautela, diante da ausência de demonstração de lesão à ordem e à economia públicas.

Ante o exposto, nos termos do art. 21, § 1º, do RISTF, julgo improcedente o pedido.

Publique-se.

Brasília, 2 de setembro de 2026.

Ministro EDSON FACHIN

SL 1941 / PE

Presidente

Documento assinado digitalmente