

**SUSPENSÃO DE LIMINAR 1.423 SÃO PAULO**

**REGISTRADO** : **MINISTRO PRESIDENTE**  
**REQTE.(S)** : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**REQDO.(A/S)** : **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**ADV.(A/S)** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**  
**INTDO.(A/S)** : **ASSOCIACAO PAULISTA DO MINISTERIO PUBLICO**  
**ADV.(A/S)** : **RICARDO INNOCENTI**  
**ADV.(A/S)** : **MARCO ANTONIO INNOCENTI**

**SUSPENSÃO DE LIMINAR. DIREITO FINANCEIRO. SERVIDORES PÚBLICOS. DECISÃO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LC Nº 173/2020. ALEGAÇÃO DE RISCO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS. INOCORRÊNCIA. AUSÊNCIA DE EFEITOS FINANCEIROS IMEDIATOS. SUSPENSÃO DO PAGAMENTO E FRUIÇÃO DE BENEFÍCIOS. APARATO ADMINISTRATIVO DE GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS JÁ EXISTENTE. ESTREITO ÂMBITO DE COGNIÇÃO DOS INCIDENTES DE CONTRACAUTELA. PEDIDO DE SUSPENSÃO QUE SE JULGA IMPROCEDENTE.**

**DECISÃO:** Trata-se de suspensão de liminar ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo com o objetivo de sustar decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade Estadual nº 2128860-87.2020.8.26.0000, que deferiu liminar para determinar a continuidade do

**SL 1423 / SP**

cômputo de tempo de serviço para concessão de adicionais temporais e licença-prêmio.

Narra que se trata, na origem, de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela Associação Paulista do Ministério Público do Estado de São Paulo – AMMP *“em face do Ato Normativo nº 01/2020 – TJ/TCE/MP, que dispõe sobre as limitações com gasto de pessoal impostas pela Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, e dá outras providências”*. Relata que a antecipação de tutela foi concedida pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, determinando a contagem do tempo para os fins de adicionais temporais e licença prêmio, suspendendo tão somente o pagamento de tais vantagens durante o período estabelecido pela Lei Complementar Federal nº 173/20.

Sustenta que a decisão impugnada causa grave lesão à ordem e à economia públicas, pois *“desconsidera que a referida lei complementar foi editada visando ao enfrentamento dos efeitos causados pela COVID-19, inclusive por meio de auxílio financeiro aos entes federativos”*. Aduz que a decisão cuja suspensão se requer viola o primado da isonomia e *“pode acarretar dificuldades no atingimento de metas relativas ao equilíbrio das contas públicas, tão necessário para se garantir o adequado enfrentamento da COVID-19”*. Alega, ademais, a existência de potencial efeito multiplicado no caso, decorrente da *“possibilidade de concessão de medidas similares nas diversas comarcas do Estado de São Paulo, à luz dos artigos 926 e 927 do CPC”*, as quais comprometeriam negativamente *“em maior escala as medidas de contingenciamento de despesas no âmbito da administração pública, com graves efeitos ao combate da COVID-19”*.

Requer, por estes fundamentos, a suspensão da decisão liminar deferida nos autos da ADI nº 2128860-87.2020.8.26.0000, até o trânsito em julgado do processo.

A Procuradoria-Geral da República se manifestou pelo não conhecimento do presente incidente e pelo seu julgamento conjunto com a SL 1.421, em parecer que restou assim ementado (doc. 18):

*“SUSPENSÃO DE LIMINAR. CONSTITUCIONAL. FINANCEIRO. ADMINISTRATIVO. AUMENTO DE DESPESAS*

**SL 1423 / SP**

COM PESSOAL. VEDAÇÃO TEMPORÁRIA. ADI ESTADUAL. LIMINAR PARCIALMENTE DEFERIDA. AUSÊNCIA DE EFEITOS CONCRETOS E IMEDIATOS. NÃO CABIMENTO DO PEDIDO SUSPENSIVO. CONEXÃO COM A SL 1.421/SP. MESMO PEDIDO E CAUSA DE PEDIR. REUNIÃO DOS PROCESSOS PARA JULGAMENTO CONJUNTO. NÃO CONHECIMENTO DA SUSPENSÃO.

1. É cabível pedido de suspensão de decisões cautelares proferidas por tribunais de justiça estaduais em controle concentrado quando da subtração de efeitos da lei impugnada decorram efeitos concretos e imediatos.

2. Cautelar deferida em ADI estadual por tribunal de justiça local para sustar efeitos de ato normativo dispondo sobre as limitações com gasto de pessoal impostas pela Lei Complementar 173/2020 é desprovida de efeitos concretos e imediatos, razão pela qual é inviável sua impugnação na via excepcional do pedido suspensivo.

3. Demonstrada a identidade do pedido e da causa de pedir de duas ações, recomenda-se a reunião dos processos para julgamento conjunto, nos termos dos arts. 55 e 58 do CPC c/c arts. 126 e 127 do RISTF.

— Parecer pelo não conhecimento do pedido de suspensão”.

É o relatório. **DECIDO.**

*Ab initio*, consigno que legislação prevê o incidente de contracautela como meio processual autônomo de impugnação de decisões judiciais, franqueado ao Ministério Público ou à pessoa jurídica de direito público interessada exclusivamente quando se verifique risco de grave lesão à ordem, à saúde, segurança e à economia públicas no cumprimento da decisão impugnada (art. 4º, *caput*, da Lei 8.437/1992; art. 15 da Lei 12.016/2009 e art. 297 do RISTF).

Com efeito, ao indicar tais circunstâncias como fundamentos dos incidentes de suspensão, a própria lei indica causas de pedir de natureza eminentemente política e extrajurídica, diferenciando-se das causas que geralmente justificam outros meios de impugnação de decisões judiciais e

**SL 1423 / SP**

que se revelam como conceitos jurídicos indeterminados, a serem apreciados pelo julgador perante o caso concreto (ARABI, Abhner Youssif Mota. *Mandado de Segurança e Mandado de Injunção*, 2ª Edição. Salvador: Editora Juspodivm, pp. 152/153). Nesse sentido, também aponta a clássica jurisprudência desta Corte, *in verbis*:

*“Suspensão de segurança: natureza cautelar e pressuposto de viabilidade do recurso cabível contra a decisão concessiva da ordem. A suspensão de segurança, concedida liminar ou definitivamente, é contracautela que visa à salvaguarda da eficácia pleno do recurso que contra ela se possa manifestar, quando a execução imediata da decisão, posto que provisória, sujeita a riscos graves de lesão interesses públicos privilegiados - a ordem, a saúde, a segurança e a economia pública: sendo medida cautelar, não há regra nem princípio segundo os quais a suspensão da segurança devesse dispensar o pressuposto do fumus boni juris que, no particular, se substantiva na probabilidade de que, mediante o futuro provimento do recurso, venha a prevalecer a resistência oposta pela entidade estatal à pretensão do impetrante. [...]”*. (SS 846/DF-AgR, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ de 8/11/1996).

Dada a natureza do instituto, a cognição do Presidente do Tribunal a quem compete a análise do incidente de contracautela deve se limitar à aferição da existência de risco de grave lesão ao interesse público, além de um juízo mínimo de plausibilidade do fundamento jurídico invocado, não cabendo-lhe a manifestação quanto ao mérito propriamente dito do que discutido no processo originário, eis que o mérito deverá ser oportunamente apreciado pelo Tribunal competente na via recursal própria.

Nesse sentido é a jurisprudência desta Suprema Corte, ao afirmar que *“a natureza excepcional da contracautela permite tão somente juízo mínimo de delibação sobre a matéria de fundo e análise do risco de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas”* (SS 5.049-AgR-ED, rel. Min. Presidente Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe de 16/5/2016). Na mesma linha, é o seguinte precedente:

**SL 1423 / SP**

*“Agravo regimental na suspensão de liminar. Decisão na origem em que se determinou a ampliação da distância até a qual veículos particulares podem trafegar em corredores exclusivos de ônibus para acessar vias transversais. Não comprovação de lesão à ordem social e administrativa. Agravo regimental a que se nega provimento. 1. Na estreita via de pedidos de suspensão como o presente, não se procede a uma detida análise do mérito da ação principal, tampouco se permite revolvimento do respectivo quadro fático-probatório, mas apenas a análise dos requisitos elencados pela legislação de regência. 2. É inadmissível, ademais, o uso da suspensão como sucedâneo recursal. 3. Agravo regimental ao qual se nega provimento.” (SL 1.165 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Presidente, Tribunal Pleno, DJe 13/02/2020).*

Anote-se ademais que, além da potencialidade do ato questionado em causar lesão ao interesse público, o conhecimento do incidente de suspensão dos efeitos das decisões provisórias pelo Presidente deste Supremo Tribunal Federal está condicionado à demonstração de que a decisão foi proferida por Tribunal e de que a controvérsia instaurada na ação originária esteja fundada em matéria de natureza constitucional (STA 782 AgR/SP, Relator Min. Dias Toffoli; SS 5112 AgR/SC, Relatora Min. Cármen Lúcia; STA 729-AgR/SC, Relator Min. Ricardo Lewandowski, e STA 152-AgR/PE, Relatora Min. Ellen Gracie). Trata-se de interpretação que deflui, *a contrario sensu*, também da disposição do art. 25, *caput*, da Lei n. 8.038/1990.

*In casu*, o pedido de suspensão se volta contra acórdão do Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo que, interpretando a disposição do art. 8º, IX, da Lei Complementar nº 173/2020, determinou que não se impeça *“a aquisição dos direitos decorrentes do adicional por tempo de serviço e da licença-prêmio, mantendo apenas a suspensão do pagamento e da fruição de tais benefícios durante o período de 27 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021”*. Haja vista tratar-se a decisão impugnada de decisão proferida por Tribunal e haja vista a natureza constitucional da controvérsia na origem, relacionada à competência da União para editar

**SL 1423 / SP**

normas gerais sobre finanças públicas (art. 163 da CF), verifica-se o cabimento do presente pedido de suspensão.

Nada obstante cabível o presente incidente, não se vislumbra a partir da argumentação do Ministério Público autor risco ao interesse público apto a ensejar o deferimento da contracautela - salientando que a lesão ao interesse público necessário à concessão excepcional da medida de contracautela há de se qualificar como “grave”, nos termos expressos dos artigos 4º, *caput*, da Lei 8.437/1992, 15 da Lei 12.016/2009 e art. 297 do RISTF. Com efeito, não se revela plausível a argumentação do requerente no sentido de que a decisão impugnada por si só acarretaria “*dificuldades no atingimento de metas relativas ao equilíbrio das contas públicas, tão necessário para se garantir o adequado enfrentamento da COVID-19*”. Isto porque, em primeiro lugar, da decisão cuja suspensão se requer não decorrem quaisquer efeitos financeiros imediatos, visto que o pagamento e a fruição dos benefícios objeto da controvérsia restam suspensos ao menos até o fim do corrente ano.

Ademais, a decisão impugnada não criou a atividade administrativa necessária à aferição e ao cálculo dos benefícios objeto da controvérsia na origem. Trata-se de atividade administrativa que sempre existiu, porquanto ínsita à gestão pública de recursos humanos, de modo que não há que se falar em risco de desorganização administrativa decorrente da manutenção de atividade já previamente existente e para a qual o Estado já possui aparato administrativo. Pela mesma razão, não se vislumbra risco à ordem pública no eventual advento de decisões semelhantes direcionadas a outras categorias ou servidores.

Por fim, não procede a argumentação de que o fato de a decisão impugnada se destinar, *a priori*, a categorias específicas geraria risco à ordem pública consistente na quebra da isonomia, pois, além da já referida inexistência de efeitos financeiros imediatos, a decisão impugnada não veicula interpretação que exclua a possibilidade de extensão do mesmo entendimento a outros servidores estaduais, tendo o Tribunal de origem decidido a causa nos limites em que apresentada pelo autor do feito na origem.

**SL 1423 / SP**

Consigno, ainda uma vez, que o âmbito de cognição possível nos incidentes de contracautela é necessariamente restrito, devendo-se ater à existência ou não de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas. Destarte, a análise acerca da correção da interpretação dada pelo Tribunal *a quo* à LC 173/2020 e da própria constitucionalidade do diploma há de ser realizada nas vias processuais próprias, notadamente nas ADI's 6.441, 6.525 e 6.526, já em trâmite neste Supremo Tribunal Federal, não podendo constituir o objeto precípua do presente pedido de suspensão, que não se presta ao papel de sucedâneo recursal.

*Ex positis*, **JULGO IMPROCEDENTE O PEDIDO DE SUSPENSÃO**, com fundamento no artigo 13, XIX, do RISTF, combinado com o art. 297 do RISTF e com o art. 4º, *caput*, da Lei 8.437/1992.

Publique-se. Int..

Brasília, 22 de fevereiro de 2021.

Ministro **LUIZ FUX**

Presidente

*Documento assinado digitalmente*