

SUSPENSÃO DE SEGURANÇA 5.700 MARANHÃO

REGISTRADO : **MINISTRO PRESIDENTE**
REQTE.(S) : INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA DO
MUNICÍPIO DE SÃO LUIS - IPAM
ADV.(A/S) : JOSE REINALDO MENDES OLIVEIRA JUNIOR E
OUTRO(A/S)
REQDO.(A/S) : RELATOR DO AI Nº 0831240-81.2024.8.10.0000
DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO
MARANHÃO
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S) : ASSOCIACAO DOS AUDITORES DE CONTROLE
INTERNO DO MUNICIPIO DE SAO LUIS - AACIM
ADV.(A/S) : BRUNO DE LIMA MENDONCA
INTDO.(A/S) : MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO
LUÍS

DECISÃO: Trata-se de pedido de Suspensão de Segurança, ajuizada pelo Instituto de Previdência e Assistência do Município de São Luís - IPAM, com o intuito de suspender os efeitos da decisão liminar proferida pelo Desembargador Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, nos autos do Agravo de Instrumento nº 0831240-81.2024.8.10.0000, a qual determinou o restabelecimento dos vencimentos dos Auditores de Controle Interno do Município de São Luís, sem redução de abate-teto.

Na origem, cuida-se de Mandado de Segurança Coletivo impetrado pela Associação dos Auditores de Controle Interno do Município de São Luís contra ato do Secretário Municipal de Administração do referido município em que alega ter sido imposto, por meio do Memorando-Circular 26/2024, aos associados da impetrante, sem o respeito ao devido processo administrativo, os efeitos da decisão proferida no julgamento da ADI 0814400-64.2022.8.10.000, cuja consequência é a aplicação do sistema de abate-teto remuneratório, observando como parâmetro, o subsídio do Prefeito aos servidores municipais.

Nas razão do *mandamus*, articula-se com o direito líquido e certo de continuarem a perceber remuneração como há anos vinha sendo paga.

Argumenta-se que a Lei Orgânica de São Luís nº 001/2016 assegurava o pagamento e, não obstante essa lei tenha sido expurgada do ordenamento jurídico, seria necessário a abertura de procedimento administrativo para implantação proporcional e equânime da decisão judicial proferida na ADI que julgou inconstitucional a legislação que considerava a remuneração dos Desembargadores do Tribunal de Justiça Estadual como teto a ser aplicado aos servidores municipais.

No Agravo de Instrumento, interposto pela Associação, em face do indeferimento inicial da liminar, o Presidente do TJMA concedeu efeito ativo ao agravo para determinar que “no prazo de 72 horas, a parte agravada providencie a suspensão do ato administrativo que determinou a redução remuneratória dos servidores associados da entidade agravante, restabelecendo os valores que vinham sendo pagos antes da referida redução” (eDoc 9, p. 198).

Dessa forma, O Instituto de Previdência e Assistência do Município de São Luís, autarquia municipal responsável pela gestão do regime próprio de previdência dos servidores públicos municipais, ajuizou este pedido de suspensão de segurança.

Sustenta o requerente grave risco à ordem pública e financeira local caso seja mantida a decisão impugnada. Aduz que a obrigação de pagar valores indevidos, pois acima do teto constitucional, por meio de decisão efêmera, provoca danos irreparáveis e gera ônus excessivo aos cofres públicos. Apresenta relatório do impacto financeiro e indica que os valores representam um impacto de aproximadamente R\$ 10.000.000,00 (dez milhões) de reais em desfavor do Instituto de Previdência. Articula, ainda, que a manutenção de pagamentos acima do teto constitucionalmente previsto, além de ferir a moralidade administrativa, compromete a confiança social na gestão pública. Por fim, assinala (eDoc 1, p. 18):

“Ademais, o princípio da isonomia, também previsto no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, assegura que todos os

servidores públicos sejam tratados de forma igualitária, sem discriminações ou privilégios. A implementação do ‘abate-teto’ visa justamente corrigir distorções remuneratórias que geram desigualdade entre os servidores, garantindo que todos recebam dentro dos limites estabelecidos pela legislação. Permitir que alguns servidores continuem a receber acima do teto constitucional criaria uma situação de desigualdade, violando o princípio da isonomia e gerando insatisfação e desmotivação entre os demais servidores que cumprem as normas remuneratórias.”

Requer a suspensão dos efeitos da decisão liminar proferida nos autos do Agravo de Instrumento nº 0831240-81.2024.8.10.0000.

A Associação dos Auditores de Controle Interno de São Luís - AACIM apresentou manifestação alegando a ilegitimidade ativa *ad causam*, sob o fundamento de que a requerente não é parte no processo originário. Afirma não se tratar de decisão de última instância e defende a inexistência de lesão à ordem financeira do Município, tendo em vista a quantidade de auditores beneficiados com a decisão: vinte e dois. Ao final, reitera as razões de mérito do mandado de segurança (eDoc 28).

A Procuradoria-Geral da República emitiu parecer pela concessão da segurança (eDoc 30):

“Suspensão de Segurança. Constitucional. Administrativo. Tema n. 480 da Sistemática da Repercussão Geral. Teto remuneratório de servidores públicos municipais. Art. 37, XI, da Constituição. Norma de caráter geral. Aplicação imediata. Desnecessidade de prévio processo administrativo. Risco de grave lesão à ordem pública configurado. 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. É condicionada pela demonstração de que o ato impugnado carregue em si risco elevado à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas.

De fato, a possibilidade de requerimento de suspensão de decisão liminar vem prevista pelo artigo 4º, caput, da Lei nº 8.437/92:

“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.”

Leonardo Carneiro da Cunha assim compreende:

“Atualmente, contudo, 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 acórdão, a suspensão de cautelar, a suspensão de tutela antecipada e assim por diante.”

(CUNHA, Leonardo Carneiro da. A fazenda pública em juízo. 19.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 623)

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.

No entender de abalizada doutrina, *“sendo a suspensão da liminar ou dos efeitos da sentença uma providência drástica e excepcional, só se justifica quando a decisão possa afetar de tal modo a ordem pública, a economia, a saúde ou qualquer outro interesse da coletividade que aconselhe sua sustação até o julgamento final do mandado”* (MEIRELLES, HELY Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. Mandado de Segurança e Ações Constitucionais. 33.ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 103).

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 do 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.).”

A fim de contextualizar a situação fática dos autos, impende registrar que o Tribunal de Justiça do Maranhão julgou procedente Ação Direta de Constitucionalidade nº 0814400-64.2022.8.10.0000 que impugnava Emenda à Lei Orgânica de São Luís nº 001/2016 por vício formal e material de inconstitucionalidade. Na citada ação de controle, o TJMA considerou estar em desacordo com a Constituição Federal, pelo princípio da simetria, referido ato que considerava o subsídio dos Desembargadores Estaduais como limite máximo para remuneração e subsídio os servidores estaduais. Eis a síntese do julgamento:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA Á LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS. PROMULGAÇÃO PELO PRESIDENTE DA CÂMARA DE VEREADORES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SIMETRIA CONSTITUCIONAL. TETO REMUNERATÓRIO. SERVIDORES MUNICIPAIS AO SUBSÍDIO DOS DESEMBARGADORES DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. IMPOSSIBILIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VIOLAÇÃO AO ART. 37, XI, DA CF. AÇÃO DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE.

I - A Emenda impugnada é incompatível com a ordem constitucional vigente, porque a Constituição Federal (art. 37, XI) tratou de estipular a previsão de uma única regra: o subsídio do Prefeito Municipal como limite máximo de remuneração e subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional de qualquer do Poderes dos Municípios.

II - Violação aos arts. 37, XI da Constituição Federal de observância obrigatória pelos municípios.

III - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, de acordo com o parecer ministerial.”

Assentadas tais premissas, reputo configurada a legitimidade ativa do requerente pois ostenta a condição de pessoa jurídica de direito público interno, bem como é parte diretamente afetada seja com a decisão que ora se impugna, seja com a decisão proferida nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada na origem, vez que os efeitos da decisão em controle concentrado vincula todo o funcionalismo público. Quanto ao ponto, eis o fundamento trazido pela PGR que merece ser prestigiado (eDoc 30, p. 5):

“A decisão questionada não impõe restrição de aplicabilidade aos servidores ativos, destinando-se aos associados da AACIM, cujo estatuto prevê sua composição pelos “titulares, ativos e inativos, do cargo de Auditor de Controle Interno do Município de São Luís”. Está justificado, assim, o interesse e a legitimidade do autor para a pleitear a medida de contracautela.”

Quanto ao mérito, constata-se elevado risco de violação à ordem e à economia pública.

Com efeito, assentou-se, em Repercussão Geral (Tema 480), o entendimento de que o disposto na Emenda Constitucional 41/2003 possui aplicação imediata, de modo que os limites máximos por ela fixados devem ser aplicados a todas as verbas de natureza remuneratória percebidas pelos servidores públicos, ainda que adquiridas de acordo com regime legal anterior. A ementa possui o seguinte teor:

“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. TETO DE RETRIBUIÇÃO. EMENDA CONSTITUCIONAL 41/03. EFICÁCIA IMEDIATA DOS LIMITES MÁXIMOS NELA

FIXADOS. EXCESSOS. PERCEPÇÃO NÃO RESPALDADA PELA GARANTIA DA IRREDUTIBILIDADE. 1. **O teto de retribuição estabelecido pela Emenda Constitucional 41/03 possui eficácia imediata, submetendo às referências de valor máximo nele discriminadas todas as verbas de natureza remuneratória percebidas pelos servidores públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, ainda que adquiridas de acordo com regime legal anterior.** 2. A observância da norma de teto de retribuição representa verdadeira condição de legitimidade para o pagamento das remunerações no serviço público. Os valores que ultrapassam os limites pré-estabelecidos para cada nível federativo na Constituição Federal constituem excesso cujo pagamento não pode ser reclamado com amparo na garantia da irredutibilidade de vencimentos. 3. A incidência da garantia constitucional da irredutibilidade exige a presença cumulativa de pelo menos dois requisitos: (a) que o padrão remuneratório nominal tenha sido obtido conforme o direito, e não de maneira ilícita, ainda que por equívoco da Administração Pública; e (b) que o padrão remuneratório nominal esteja compreendido dentro do limite máximo pré-definido pela Constituição Federal. O pagamento de remunerações superiores aos tetos de retribuição de cada um dos níveis federativos traduz exemplo de violação qualificada do texto constitucional. 4. Recurso extraordinário provido.” (RE RG 609.381, Rel. Min. Teori Zavascki, DJe 11.12.2014 - grifei)

Descabe, na hipótese, invocar ofensa ao direito adquirido ou à irredutibilidade de proventos, ou ainda aos princípios da boa-fé e da proteção da confiança.

Ademais, Esta Corte possui entendimento segundo o qual configura lesão à ordem pública a possibilidade de servidores perceberem seus proventos ou remuneração acima do limite estabelecido no art. 37, XI, da Constituição da República, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 41/2003, diante do efeito multiplicador a gerar ajuizamento de diversas demandas com pedidos e causa de pedir semelhantes. Nesse sentido:

1. SUSPENSÃO DE TUTELA ANTECIPADA. Efeito Multiplicador. Lesão à economia pública. Ocorrência. Pedido deferido. Agravo regimental improvido. Precedente. O chamado efeito multiplicador, que provoca lesão à economia pública, é fundamento suficiente para deferimento de pedido de suspensão.

2. Servidor público. Inativo. Remuneração. Proventos de aposentadoria. Vantagem pecuniária incorporada. Não sujeição ao teto previsto no art. 37, XI, da CF. Inadmissibilidade. Suspensão de Segurança deferida. Agravo improvido. Precedentes. A percepção de proventos ou remuneração por servidores públicos acima do limite estabelecido no art. 37, XI, da Constituição da República, na redação da EC nº 41/2003, caracteriza lesão à ordem pública. (STA 459, Rel. Ministro César Peluco, Tribunal Pleno, DJe 9.12.2010)

“TETO REMUNERATÓRIO CONSTITUCIONAL. DECISÃO AGRAVADA QUE DETERMINOU A SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO DA SEGURANÇA DEFERIDA PELO TRIBUNAL DE ORIGEM ATÉ O TRÂNSITO EM JULGADO DO PROCESSO . AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. O afastamento do teto remuneratório previsto no art. 37, IX, da Constituição, na redação da EC 41/2003, ameaça a ordem pública. Precedentes. Repercussão geral da matéria reconhecida no RE 609.381 – tema nº 480 – Incidência do teto constitucional remuneratório sobre proventos percebidos em desacordo com o disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal. Agravo regimental a que se nega provimento, mantida decisão da Presidência que suspendeu a execução até o trânsito em julgado do processo.” (SS 4.838, Rel

Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, 8.4.2014)

“AGRAVO REGIMENTAL NA SUSPENSÃO DE TUTELA ANTECIPADA. TETO REMUNERATÓRIO. EMENDA CONSTITUCIONAL 41/2003. EFICÁCIA IMEDIATA DOS LIMITES NELA FIXADOS. EXCESSOS. GRAVE LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS. DECISÃO AGRAVADA QUE DEFERIU A SUSPENSÃO DE TUTELA ANTECIPADA. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – O Supremo Tribunal Federal pacificou o entendimento de que a percepção por servidores públicos de proventos ou remuneração acima do limite estabelecido no art. 37, XI, da Constituição da República enseja lesão à ordem pública. II – Impõe-se a suspensão das decisões como forma de evitar o efeito multiplicador, que se consubstancia no aforamento, nos diversos tribunais, de processos visando ao mesmo escopo. Precedentes. III – Agravo regimental a que se nega provimento.” (STA 787, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 21.9.2016)

Em relação a obrigatoriedade da Administração instaurar prévio procedimento administrativo para adequação das remunerações ao teto constitucional previsto para o funcionalismo público - art. 37, XI, da CF - esta Corte possui entendimento pela desnecessidade de referida obrigação pois a alteração trazida pela EC 41/2003 possui eficácia imediata. Eis a conclusão da Segunda Turma quando o julgamento do RE 1.368.855-AgR, de minha relatoria, DJe :

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. PENSIONISTA. ART. 37, XI, DA CF. TETO REMUNERATÓRIO. VANTAGENS PESSOAIS. VALORES PERCEBIDOS ANTES DA EDIÇÃO DA

EC 41/2003. TEMA 480 DA EC. APLICAÇÃO DE SUBTETO. DIREITO RECONHECIDO ANTERIORMENTE EM MANDADO DE SEGURANÇA TRANSITADO EM JULGADO. DESCABE INVOCAR, NO CASO, AFRONTA À COISA JULGADA, AO DIREITO ADQUIRIDO OU AO PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE DE PROVENTOS. APELO EXTREMO DO ESTADO DE SÃO PAULO PROVIDO. PRECEDENTES.

1. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 609.381-RG, Rel. Min. Teori Zavascki, DJe 11.12.2014 (Tema 480), reconheceu a existência de repercussão geral da matéria constitucional e concluiu ser de eficácia imediata o teto de retribuição estabelecido pela Emenda Constitucional 41/2003, bem como decidiu que “os valores que ultrapassam os limites preestabelecidos para cada nível federativo na Constituição Federal constituem excesso cujo pagamento não pode ser reclamado com amparo na garantia da irredutibilidade de vencimentos.”

2. O Tribunal de origem ao considerar, na hipótese, no que se refere à inclusão ou não das vantagens pessoais adquiridas antes da EC 41/2003, nos termos do art. 37, XI, a não aplicabilidade imediata da mencionada emenda constitucional divergiu da orientação desta Suprema Corte (Tema 480 da repercussão geral).

3. Descabe, na hipótese, invocar ofensa à coisa julgada. Precedentes.

4. Agravo regimental a que se nega provimento. Majorados os honorários advocatícios em ¼ (um quarto), nos termos do art. 85, § 11, do CPC, devendo ser observados os §§ 2º e 3º do mesmo dispositivo.”

Ante o exposto, julgo procedente o pedido para cassar a decisão

SS 5700 / MA

proferida pelo Presidente do TJMA nos autos do Agravo de Instrumento nº 0831240-81.2024.8.10.0000.

Publique-se.

Brasília, 13 de janeiro de 2025.

Ministro EDSON FACHIN

Vice-Presidente

Documento assinado digitalmente