

SUSPENSÃO DE LIMINAR 1.881 SÃO PAULO

REGISTRADO	: MINISTRO PRESIDENTE
REQTE.(S)	: MESA DIRETORA DA CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ
ADV.(A/S)	: HENRIQUE LENON FARIAS GUEDES
ADV.(A/S)	: POLIANA MOREIRA DELPUPO
REQDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTDO.(A/S)	: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ

DECISÃO: Trata-se de pedido de suspensão de liminar formulado pela Mesa Diretora da Câmara Municipal de Santo André, com o intuito de sustar os efeitos do acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que, nos autos do Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 2322991-86.2025.8.26.0000, declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos da Lei Municipal nº 10.037/2017 que instituíam adicional de periculosidade aos guardas civis municipais.

Na origem, o Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo propôs ação direta de inconstitucionalidade em face dos arts. 64, 65, 66 e 67 da Lei n. 10.037/2017 do Município de Santo André/SP. Sustentou que tais dispositivos autorizaram a concessão de adicional de periculosidade com fundamento no exercício das atividades inerentes às desempenhadas por Guardas Municipais, em afronta aos artigos 111, 128 e 144 da Constituição Estadual.

O TJSP julgou procedente o pedido, com a ressalva da irrepetibilidade dos valores auferidos pelos servidores com base nos dispositivos declarados inconstitucionais, destacando a ausência de regulamentação específica sobre situações de periculosidade que

justifiquem o adicional, além do mero exercício das funções públicas.

É contra essa decisão que se volta o presente pedido de contracautela.

Segundo a requerente, a decisão do TJ-SP retirou abruptamente parcela remuneratória essencial, causando prejuízo aos servidores e ao serviço de segurança pública. Sustenta que o adicional é compatível com a Constituição, pois se baseia na exposição concreta ao risco e está previsto em lei municipal que atende aos princípios constitucionais. Argumenta que o TJSP partiu de interpretação equivocada ao afirmar que as atividades dos guardas não apresentam risco extraordinário, destacando que o STF já reconheceu, no Tema 656, a legitimidade do policiamento preventivo pelas Guardas Municipais.

Afirma ser cabível a suspensão de liminar mesmo em decisões de mérito em ADI, citando precedentes do STF entre 2023 e 2026 que restabeleceram adicionais de periculosidade para guardas de outros municípios paulistas diante de risco à ordem e à segurança públicas. Defende sua legitimidade ativa e a regularidade de sua representação processual. Alega que a retirada do adicional causa grave lesão à ordem pública e à segurança, especialmente em município com mais de 776 mil habitantes, afetando a motivação e o desempenho dos guardas.

Requer, ao final, a suspensão dos efeitos do acórdão impugnado, a fim de restaurar a eficácia dos arts. 64, 65, 66 e 67 da Lei nº 10.037/2017 do Município de Santo André, até o trânsito em julgado da ação.

O Procurador-Geral de Justiça, autor da ação na origem, apresentou manifestação na qual alega que os argumentos apresentados pela requerente são genéricos e não apresentam prova de risco à prestação do serviço público, tratando-se de tentativa de rediscussão do mérito da ação direta, o que é inadequado na via da suspensão. Ressalta que o adicional era pago de forma ampla, sem base fática extraordinária, remunerando apenas o exercício regular do cargo, o que viola princípios constitucionais como razoabilidade, moralidade e interesse público, previstos na Constituição Estadual. Destaca ainda que manter o pagamento geraria

lesão ao erário, de difícil reparação, dada a natureza alimentar da verba.

A Procuradoria-Geral da República opinou pelo deferimento do pedido, em parecer que recebeu a seguinte ementa (eDOC 21):

“Suspensão de Liminar. Propositura por Mesa Diretora da Câmara Municipal. Não configurada hipótese de defesa de interesses institucionais nem de prerrogativas próprias. Ilegitimidade ativa. Precedentes. Tribunal de Justiça de São Paulo. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal que assegura pagamento de adicional de periculosidade em favor de Guardas Municipais. Risco de grave lesão à ordem e à segurança públicas. Parecer por que o pedido não seja conhecido e, caso superado o óbice, pelo seu deferimento.”

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 executoriedade; **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 presente caso, a discussão está relacionada ao regime jurídico remuneratório de servidores públicos municipais (CF, art. 39), especialmente a autonomia municipal (CF, art. 18, *caput*) e o sistema de segurança pública (CF, art. 144). Nesse contexto, esta Corte é competente para analisar o pedido, uma vez que será responsável por julgar eventual recurso extraordinário que questione a decisão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que se busca suspender.

Da análise dos autos, verifica-se que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos que previam a concessão de adicional de periculosidade, no percentual de 30% (trinta por cento) sobre o salário-base, aos servidores integrantes da Guarda Civil Municipal.

Reconheço como juridicamente relevantes os fundamentos apresentados pela Câmara Municipal de Santo André, especialmente diante do risco iminente de comprometimento da gestão da segurança pública local, decorrente da supressão imediata de parcela dos vencimentos dos integrantes da carreira da Guarda Municipal.

Destaca-se, ainda, como elemento de elevada relevância jurídica, o fato de que o adicional ora questionado integra, há mais de oito anos, o regime remuneratório e a estrutura organizacional dos serviços de segurança e fiscalização municipal, circunstância que impõe a necessidade de se estabelecer prazo razoável para que o ente federativo promova as adequações legislativas necessárias ao cumprimento da decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

A supressão abrupta do regime remuneratório vigente, com a eliminação direta de parcela significativa do vencimento dos servidores mencionados, acarretaria impacto severo na administração da segurança pública municipal, além de prejuízos materiais evidentes aos servidores públicos.

Importa registrar que a acórdão impugnado, ao determinar a suspensão imediata de adicional pago há anos a servidores que atuam em atividades de risco, gera impacto relevante na gestão administrativa e orçamentária do Município. Tal circunstância reforça a necessidade de tutela da confiança legítima e da boa-fé dos servidores atingidos, bem como da preservação da segurança jurídica nas relações entre a Administração Pública municipal e seus administrados.

Em precedente análogo, o Município da Estância Balneária de Praia Grande ajuizou pedido de suspensão dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade da gratificação de atividade e produtividade (GAP), concedida aos Guardas Municipais. O Plenário deste Supremo Tribunal Federal reconheceu a ocorrência de grave lesão à ordem e à segurança públicas, destacando que a interrupção imediata do regime remuneratório vigente, com a supressão da referida gratificação, poderia acarretar *“grave impacto na gestão administrativa da segurança pública local, além de evidente prejuízo aos servidores públicos municipais, privados de parcela significativa de suas remunerações”*. Ressaltou-se, ainda, que a gratificação vinha sendo paga há anos, sendo, portanto, necessário estabelecer prazo razoável para que o ente municipal promovesse as adequações legislativas, administrativas e orçamentárias pertinentes:

"Suspensão de liminar. Guarda municipal. Declaração de inconstitucionalidade da gratificação de atividade e produtividade (GAP). Medida de contracautela necessária à tutela da boa-fé e da confiança dos guardas municipais e à proteção do Município de Estância Balneária de Praia Grande contra o risco de lesão à ordem local e à gestão dos serviços de segurança pública municipais. 1. Acha-se consolidada nesta Corte interpretação ampliativa do conteúdo normativo art. 4º, § 1º, da Lei nº 8.437/1992, no sentido de estender o cabimento das ações suspensivas também em relação às medidas cautelares ou decisões de mérito proferidas pelos Tribunais de Justiça estadual em sede de controle concentrado de constitucionalidade. Precedentes. 2. Configuração de situação de grave risco de lesão à administração da segurança pública na esfera municipal, resultante da supressão imediata de parcela

significativa da remuneração da guarda municipal (25%), destinada ao pagamento de atividades especiais e operações estratégicas indispensáveis à manutenção da ordem pública e ao atendimento da população local. 3. Suspensão concedida. Agravo prejudicado." (SL 1557-MC-AgR, Rel. Min. Rosa Weber, Plenário, DJe de 17.02.2023).

Dessa forma, revela-se imprescindível a suspensão dos efeitos do acórdão como medida de salvaguarda à confiança legítima dos servidores públicos municipais e à continuidade da gestão da segurança pública local, evitando-se, assim, lesão concreta à ordem pública.

Ante o exposto, **julgo procedente o pedido**, para suspender os efeitos do acórdão proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2322991-86.2025.8.26.0000. 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.

Brasília, 23 de fevereiro de 2026.

Ministro **EDSON FACHIN**

Presidente

Documento assinado digitalmente