

SUSPENSÃO DE LIMINAR 1.870 SÃO PAULO

REGISTRADO	: MINISTRO PRESIDENTE
REQTE.(S)	: MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
REQDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

DECISÃO: Trata-se de pedido de suspensão de liminar formulado pelo Município de São Paulo e outros, com o intuito de sustar os efeitos de acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que, nos autos da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 2363083-09.2025.8.26.0000, determinou a suspensão da eficácia do inciso I do artigo 3º da Lei Municipal nº 17.812/2022, que assegura a compatibilidade da remuneração por subsídio dos Guardas Civis Metropolitanos com o recebimento do adicional de periculosidade.

Na origem, o Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo propôs ação direta de inconstitucionalidade em face do art. 3º, inciso I, da Lei nº 17.812/2022, do Município de São Paulo. Sustentou que o adicional de periculosidade configuraria *bis in idem*, pois o risco seria inerente ao cargo e já estaria contemplado na remuneração ordinária. Alegou também violação aos princípios da moralidade e razoabilidade previstos na Constituição Estadual.

No Tribunal de Justiça, o Desembargador relator deferiu a tutela de urgência, para suspender a eficácia do dispositivo impugnado até o julgamento da ação. Reconheceu-se a falta de fundamentação capaz de comprovar o nexo causal entre o fato gerador do benefício e sua finalidade, o que evidencia a plausibilidade das alegações do autor, bem como a existência de *periculum in mora*, caracterizado pelo risco de dano irreparável ao erário.

É contra essa decisão que se volta o presente pedido de

contracautela.

O Município defende que a execução imediata da decisão causa grave lesão à ordem e à segurança públicas, pois implica redução abrupta da remuneração de mais de 6.153 Guardas Civis Metropolitanos, verba de caráter alimentar, gerando desmotivação e risco à continuidade dos serviços essenciais de segurança. Ressalta que a GCM atua em áreas críticas, como policiamento na "Cracolândia", fiscalização ambiental e proteção do patrimônio municipal, sendo indispensável para a manutenção da ordem na maior metrópole do país. A supressão remuneratória pode provocar aumento da criminalidade e desordem urbana, afetando diretamente mais de 12 milhões de cidadãos.

O requerente invoca precedentes do STF em casos análogos (SL 1.848/SP, SL 1.854/SP e SL 1.557/SP), nos quais se reconheceu o risco à segurança pública decorrente da eliminação abrupta de vantagens remuneratórias. Argumenta também que a decisão viola os princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, pois o adicional é pago há anos e foi expressamente mantido pela Lei Municipal nº 17.812/2022. Além disso, sustenta a plausibilidade do direito municipal, destacando que o adicional tem caráter *propter laborem*, sendo condicionado a critérios objetivos, como porte de arma e atuação em atividades de risco, afastando a alegação de *bis in idem*. Afirma ainda que a decisão é *ultra petita*, pois suspendeu também o adicional de insalubridade, não questionado na ADI, prejudicando cerca de 90 servidores.

Ao final, requer a suspensão integral da eficácia da decisão liminar até o trânsito em julgado da ação, para evitar grave lesão à ordem administrativa e à segurança pública do Município de São Paulo.

A Procuradoria-Geral da República opinou pelo deferimento do pedido, em parecer que recebeu a seguinte ementa (eDOC 35):

"Suspensão de Liminar. Tribunal de Justiça de São Paulo. Ação direta de constitucionalidade. 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 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 sobrestrar 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. Carmen 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 julgou procedente o pedido para declarar a

inconstitucionalidade de norma que prevê a concessão de adicional de periculosidade no percentual de 50% (cinquenta por cento) do valor correspondente ao menor padrão de vencimento do Quadro Geral do Pessoal da Prefeitura aos servidores integrantes da Guarda Civil Municipal.

Reconheço como juridicamente relevantes os fundamentos apresentados pelo Município de São Paulo, especialmente diante do risco iminente de comprometimento da gestão da segurança pública local, decorrente da supressão imediata de parcela relevante do regime remuneratório 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 3 anos, o regime remuneratório e a estrutura organizacional dos serviços de segurança e fiscalização municipal (Lei nº 17.812/2022, do Município de São Paulo), 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 relevante do vencimento dos servidores mencionados, acarretaria impacto severo na administração da segurança pública municipal, além de prejuízos materiais evidentes aos servidores públicos.

A decisão impugnada, ao determinar a imediata cessação do pagamento da verba em questão, configura redução súbita e expressiva da remuneração dos profissionais envolvidos, o que revela potencial lesão à ordem administrativa, com reflexos diretos na prestação dos serviços de segurança pública no âmbito do Município de São Paulo.

Importa registrar que a decisão impugnada, 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 da decisão até o julgamento definitivo da matéria, 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 a decisão impugnada, proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2363083-09.2025.8.26.0000. 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, 26 de dezembro de 2025.

Ministro **EDSON FACHIN**
Presidente
Documento assinado digitalmente