



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg na SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 1.545 - RN (2012/0056659-8)

RELATOR : MINISTRO PRESIDENTE DO STJ
AGRAVANTE : MUNICÍPIO DE NATAL
AGRAVANTE : INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE NATAL - NATALPREV
PROCURADOR : EIDER NOGUEIRA MENDES NETO E OUTRO(S)
AGRAVADO : MARIA DE LOURDES MATIAS DE LIMA
AGRAVADO : MARIA DA CONCEIÇÃO E SILVA
AGRAVADO : MARIA LUIZA DA SILVA
AGRAVADO : LEDA SILVERIO DE FREITAS RODRIGUES
AGRAVADO : ELCY FIGUEIREDO DO AMARAL
AGRAVADO : MARIA ROSALBA RODRIGUES MAURICIO
AGRAVADO : NEIDE FERREIRA DA COSTA
REQUERIDO : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

EMENTA

PEDIDO DE SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA CONTRA O PODER PÚBLICO. DIREITO PREVIDENCIÁRIO. INEXISTÊNCIA DE FLAGRANTE ILEGITIMIDADE. As limitações à concessão de antecipação dos efeitos da tutela, ou mesmo da execução de sentença antes do trânsito em julgado, contra o Poder Público, previstas na Lei nº 9.494, de 1997, não alcançam os pagamentos devidos aos servidores inativos e pensionistas, na linha da jurisprudência. Agravo regimental não provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da CORTE ESPECIAL do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento ao agravo regimental nos termos do voto do Senhor Ministro Relator. Os Srs. Ministros Laurita Vaz, Castro Meira, Arnaldo Esteves Lima, Massami Uyeda, Humberto Martins e Maria Thereza de Assis Moura votaram com o Sr. Ministro Relator. Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Cesar Asfor Rocha, Gilson Dipp, Eliana Calmon, Francisco Falcão, Nancy Andrichi, João Otávio de Noronha e Teori Albino Zavascki. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Felix Fischer.

Brasília, 02 de maio de 2012 (data do julgamento).

MINISTRO FELIX FISCHER
Presidente



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MINISTRO ARI PARGENDLER
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg na SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 1.545 - RN
(2012/0056659-8)

RELATÓRIO

EXMO SR. MINISTRO ARI PARGENDLER (Relator):

O agravo regimental ataca a seguinte decisão:

"1. Trata-se de pedido de suspensão articulado pelo Município de Natal e pelo Instituto de Previdência Social do Município de Natal - Natalprev visando sustar os efeitos de decisões que, em diversas ações, anteciparam a tutela para conceder aos professores aposentados a paridade de vencimentos com os professores ativos que exercem a atividade por 40 (quarenta) horas semanais .

A teor da inicial:

'O Município de Natal e o Natalprev são réus em diversas ações versando acerca do quanto dos proventos pagos aos professores aposentados, os quais alegam, em apertada síntese, a ocorrência de defasagem nos valores de seus benefícios, e pedem sua revisão para adequá-los à carga horária de 40 horas semanais.

As demandas elencadas possuem como causa de pedir a mesma relação jurídica de base. Os requerentes, aposentados por regimes jurídicos anteriores, buscam a aplicação imediata do novo Estatuto do Magistério, implementado pela Lei Complementar Municipal nº 58/2004, o qual prevê o regime de 40 horas semanais, com a compensação pecuniária devida.

O pedido antecipatório, invariavelmente, requer a imediata implantação do 'salário base concernente a 40 (quarenta) horas semanais'.

A despeito da legislação que rege o tema da antecipação de tutela contra a Fazenda Pública, assim como da absoluta ausência de fumus boni iuris, e mesmo de periculum in mora, os juízes de 1ª instância tem deferido o pedido antecipatório, com graves consequências para a ordem pública e as finanças municipais, sob o frágil argumento de que se trata de matéria previdenciária.

Conforme se demonstrará na ocasião oportuna, o advento do novo regime do mandado de segurança acabou por interferir no



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

sistema de antecipação de tutelas judiciais contra o Poder Público, e aboliu as exceções como as contempladas pela Súmula nº 729 do Supremo Tribunal Federal, tornando-a inaplicável.

De imediato, constata-se que o cumprimento das decisões antecipatórias tem multiplicado o valor dos proventos pagos, sem que para tanto haja previsão orçamentária e nem disponibilidade financeira.

A título de exemplo, veja-se o caso do Processo nº 0801606-15.2011.8.20.0001, no qual, com a implantação da carga horária requerida judicialmente, a requerente dobrou seus proventos, passando de R\$ 3.665,88 (três mil seiscentos e sessenta e cinco reais e oitenta e oito centavos) para o valor de R\$ 7.331,83 (sete mil trezentos e trinta e um reais e oitenta e três centavos).

De acordo com a planilha elaborada pelo Natalprev, a implementação em massa dos valores concedidos antecipadamente, incluindo as vantagens, atinge o valor mensal aproximado de R\$ 2.606.479,78 (dois milhões, seiscentos e seis mil, quatrocentos e setenta e nove reais e setenta e oito centavos), inchando o orçamento anual em R\$ 33.884.237,14 (trinta e três milhões, oitocentos e oitenta e quatro mil, duzentos e trinta e sete reais e quinze centavos).

Pese ainda que, em demandas repetitivas como as que ora se apresentam, o efeito multiplicador é imediato. Os custos estimados tendem a aumentar exponencialmente, com inegável dano para a manutenção do equilíbrio das contas municipais.

Nesse contexto, e sem adentrar no mérito da demanda, o qual será oportunamente discutido, o risco representado à ordem administrativa também é imenso. O crescimento da folha de pagamento mensal certamente obrigará ao remanejamento de recurso, deixando descobertas importantes ações sociais e ou estruturais da cidade, e intervindo indevidamente na gestão pública municipal.

Por sua vez, o prejuízo à ordem financeira é patente, pois o aumento meteórico no valor dos benefícios pagos gerará enorme déficit público, agravando a situação de escassez de recursos municipais.

Ademais, conforme destacado pelo Senhor Presidente da Natalprev, o Município ultrapassará o limite prudencial, incorrendo nas diversas restrições previstas na Lei Complementar Federal nº 101/2000, o que dificultará enormemente



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

a gestão pública.

Aqui residem, portanto, os maus tratos à ordem jurídica e à economia pública.

.....

O inchaço repentino da despesa municipal e o comprometimento das contas públicas - efeitos econômicos que se pretende evitar - vêm-se agravados pelo potencial efeito multiplicador das demandas, o que apenas reforça a necessidade imediata de suspensão das tutelas atacadas.

As demandas repetitivas, além de sobrecarregarem o Poder Judiciário, geram um efeito cascata que prejudica a análise criteriosa dos requisitos das tutelas concedidas. Não se deve perder de vista que as decisões contra a Fazenda afetam o patrimônio público, e essa invasão de forma precária deve ser excepcional. É nesse sentido que a legislação vem limitando a concessão de tutelas de urgência, não exaurientes, a exemplo das Leis Federais nº 8.437/1992, 9.494/1997 e da nova Lei do Mandado de Segurança, Lei Federal nº 12.016/2009.

.....

Por sua vez, a desestabilização financeira do Município afeta diretamente a ordem administrativa, visto que a programação orçamentária está na base da gestão administrativa. O Imenso impacto financeiro interferirá, sem sombra de dúvida, na execução de políticas públicas, obras e investimentos sociais.

Acrescente-se, ademais, que as tutelas antecipadas, cujos efeitos se pretende obstar, ingressaram no estreito âmbito da discricionariedade administrativa.

Assim é porque o regime estabelecido pela Lei Complementar Municipal nº 58/2004, interpretado de forma equivocada pelas decisões impugnadas, reserva ao regime de 40 horas caráter de excepcionalidade, o qual apenas será implantado caso a caso, de acordo com critérios de conveniência e oportunidade a serem avaliados pelo Secretário Municipal de Educação.

.....

Saliente-se, por oportuno, que ao analisar a Lei Complementar Municipal nº 58/2004 não se está aqui tentando adentrar no mérito da demanda. O que se procura enfatizar é a



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ofensa perpetrada contra a ordem administrativa, ao estender, automaticamente e ao arrepio da conveniência administrativa, as vantagens pertinentes a uma classe de servidores para outra não contemplada em lei.

Ademais, a discricionariedade da implantação do regime de 40 horas também incorpora uma decisão administrativa que busca modular a repercussão econômica da lei referida.

.....

Perceptível, de plano, que a extensão automática de determinadas vantagens, concedidas discricionariamente a apenas uma classe de servidores, afronta a ordem administrativa.

Para a finalidade da suspensão requerida, considere-se também que as tutelas antecipadas impugnadas foram concedidas inobservando os requisitos legais da urgência e reversibilidade.

A ausência do periculum in mora decorre claramente da demora em que incorreram os requerentes em solicitar sua revisão. Consigne-se quanto a isso, que a Lei Complementar Municipal é de 2004, e que o enquadramento ora contestado entrou em vigor em março de 2005, de acordo com o disposto no art. 62 da Lei Complementar Municipal nº 68/2004.

.....

A despeito da clara ocorrência da prescrição do fundo de direito, a qual será analisada no momento processual adequado, o largo decurso de tempo entre a entrada em vigor da lei e as demandas que deram origem às decisões atacadas evidencia, quando menos, a ausência de risco' (fl. 01/16).

2. Aqui se diz que as decisões impugnadas causam grave lesão à economia pública ao deferirem a antecipação dos efeitos da tutela para determinar a paridade entre vencimentos dos professores inativos e os ativos. No âmbito do pedido de suspensão está em causa a necessidade, ou não, de proteger os valores de que trata o art. 4º da Lei nº 8.237, de 1992. As finanças públicas constituem um desses valores, e estão resguardadas pelo art. 2º-B, da Lei nº 9.494, de 1997, in verbis: 'Art. 2º-B - A sentença que tenha por objeto a liberação de recurso, inclusão em folha de pagamento, reclassificação, equiparação, concessão de aumento ou extensão de vantagens a servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive de suas autarquias e



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

fundações, somente poderá ser executada após seu trânsito em julgado'. Acontece que essa norma não alcança os pagamentos devidos aos servidores inativos e pensionistas, na linha da jurisprudência.

Seja como for, a competência do Presidente do Superior Tribunal de Justiça para examinar pedidos de suspensão de decisão tem um nexo de subordinação com a competência do próprio Superior Tribunal de Justiça. Em outras palavras, o exercício dessa competência supõe que o fundamento do pedido de suspensão envolva questão federal de natureza infraconstitucional.

Na espécie, em todas as ações, a causa está fundamentada exclusivamente em direito local (aplicabilidade, aos professores inativos, dos efeitos da Lei Complementar Municipal nº 58, de 2004) e constitucional (paridade entre servidores ativos e inativos - art. 40, § 8º, da Constituição Federal), temas que fogem do controle do Superior Tribunal de Justiça no âmbito do recurso especial.

Indefiro, por isso, o pedido" (fl. 143/147).

A teor das razões, in verbis:

"Verifica-se claramente que, ao contrário do que ocorre nas sentenças, tratadas no art. 2º-B, da Lei 9494/1997, os limites à concessão de tutela antecipadas contra a Fazenda Pública são mais amplas e estão diretamente atreladas ao sistema legal do mandado de segurança.

Nessa linha de raciocínio, não se pode ignorar que a jurisprudência mencionada pela decisão foi construída à sombra das antigas leis de regência do remédio constitucional, e devem ser reavaliadas em contraste com o novo regime da Lei nº 12.016/2009. Eis aí a questão federal de natureza constitucional que o presente incidente procurou ver analisada: a impossibilidade de concessão das tutelas proferidas contra a Fazenda Pública, ante a ampliação das hipóteses de vedação no regime da nova Lei do Mandado de Segurança.

Para a finalidade do presente incidente, interessa especialmente o art. 1º da Lei Federal nº 8.437/1997 - considerada pela doutrina o regime jurídico geral para o pedido de suspensão de segurança - assim redigido:

'Art. 1º. Não será cabível medida liminar contra atos do Poder Público, no procedimento cautelar ou em quaisquer outras



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ações de natureza cautelar ou preventiva, toda vez que providência semelhante não puder ser concedida em ações de mandado de segurança, em virtude de vedação legal'.

É que, por sua vez, a nova lei do mandado de segurança prevê no art. 7º, § 2º:

'§ 2º. Não será concedida medida liminar que tenha por objeto compensação de créditos tributários, a entrega de mercadorias e bens provenientes do exterior, a reclassificação ou equiparação de servidores públicos e a concessão de aumento ou extensão de vantagens ou pagamento de qualquer natureza'.

Veja-se que a jurisprudência anterior, a qual não reconhecia a aplicabilidade das vedações legais supramencionadas às questões previdenciárias, baseava-se na literalidade do art. 5º, da Lei nº 4.348/1967, o qual determinava:

'Art. 5º. Não será concedida a medida liminar em mandados de segurança impetrados visando à reclassificação ou equiparação de servidores públicos, ou à concessão de aumento ou extensão de vantagens.

Parágrafo único. Os mandados de segurança a que se refere este artigo serão executados depois de transitada em julgado a respectiva sentença'.

A diferença de redação entre os dispositivos legais deixa bastante evidente a ampliação do objeto vedado. Enquanto a antiga lei apenas mencionava os servidores e o instituto a eles relacionados, a Lei nº 12.016/2009 acrescentou uma parte final ao § 2º do art. 7º, na qual 'qualquer pagamento, de qualquer natureza', encontra-se abrangido.

Verifica-se, portanto, não mais poderia subsistir o anterior entendimento, visto que a Lei Federal nº 12.016/2009 menciona expressamente a vedação para 'pagamentos de qualquer natureza', tenham eles fundamento em relação estatutária, previdenciária ou de outra origem qualquer.

Nesse contexto, evidencia-s a flagrante ilegitimidade das tutelas concedidas, com violação das vedações de leis federais de natureza infraconstitucional, assim como a competência desse egrégio Tribunal para decidir a questão, visto que está no âmbito restrito da legalidade.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Com as considerações acima, fica demonstrado que os fundamentos da suspensão encontram guarida em legislação federal infraconstitucional, salvaguardado o 'nexo de subordinação com a competência do próprio Superior Tribunal de Justiça', nos termos da decisão agravada.

Todavia, a competência dessa r. Corte ainda merece ser analisada sob outro aspecto.

As decisões impugnadas são todas decorrentes de antecipações de tutela concedidas em sede recursal, mais precisamente, de agravo de instrumento. Nesses casos, em que a decisão do relator é irrecorrível, por força do parágrafo único do art. 527, a suspensão da tutela apresenta-se como única medida apta à proteção dos interesses públicos difusos contra lesões à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

.....

... a competência da Corte deve analisar todos os incidentes em que se verifiquem riscos de lesão à ordem, à segurança e às finanças públicas, sob pena de negativa de jurisdição e supressão de importante instrumento conferido à Fazenda Pública para a manutenção da normalidade administrativa.

Negar, como na espécie, análise do pedido de suspensão pelo fato de que as demandas originárias tratam de lei local, deixaria ao desamparo questões protegidas pelo instituto, sempre que concedidas em sede de recurso.

De fato, pela amplitude e natureza do instrumento, a questão infraconstitucional deve ser aí entendida em sentido amplo, como questão não constitucional, independente de sua natureza federal ou local.

Assim é porque os abalos à ordem financeira e administrativa, fundamentos do pedido de suspensão, em geral são localizados, referentes especificamente ao ente público requerente, e podem ser perfeitamente causados em decorrência de legislação local.

Entendimento contrário, repise-se, deixaria ao desamparo situações de grave comprometimento da ordem pública, sempre que a tutela fosse concedida com base em lei local, em sede recursal.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Em outras oportunidades esta egrégia Corte não se furtou em analisar casos de violação à ordem pública, ainda que envolvessem questões de ordem local, como o regime remuneratório dos defensores públicos do estado do Piauí.

.....

Como se vê, a jurisprudência desse Tribunal tem entendido pacificamente que eventual discussão acerca da lei local - e até mesmo de matéria constitucional, no seio da demanda originária - não constituem óbices à análise do pedido de suspensão de tutela antecipada perante esta Corte, que deve sempre estar adstrito aos requisitos da Lei nº 8.437/1992" (fl. 157/167).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg na SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 1.545 - RN
(2012/0056659-8)

VOTO

EXMO SR. MINISTRO ARI PARGENDLER (Relator):

As limitações à concessão de antecipação dos efeitos da tutela ou mesmo da execução de sentença antes do trânsito em julgado, contra o Poder Público, previstas na Lei nº 9.494, de 1997, não alcançam os pagamentos devidos aos servidores inativos e pensionistas, na linha da jurisprudência.

Confira-se, nesse sentido, a ementa do seguinte julgado do Supremo Tribunal Federal:

"1. SERVIDOR PÚBLICO. Inativo. Aposentadoria. Proventos. Medida judicial para revisão de benefício. Alegação de óbice da Lei nº 9.494/97. Não ocorrência. Incidência da súmula 729. Pedido de suspensão rejeitado. Agravo regimental improvido. A decisão proferida na Ação Direta de Constitucionalidade nº 4 não se aplica a causas de natureza previdenciária.

2. SERVIDOR PÚBLICO. Inativo. Aposentadoria. Proventos. Medida judicial para revisão de benefício. Suposta grave lesão à ordem e economia públicas. Ausência de demonstração. Pedido de suspensão rejeitado. Agravo regimental improvido. Rejeita-se pedido de suspensão quando não demonstrada lesão aos interesses públicos tutelados pelo regime de contracautela" (AgRg na STA nº 540, PE, relator o Ministro Cezar Peluso, DJe de 05.08.2011).

No mais, a competência do Superior Tribunal de Justiça para o exame do pedido de suspensão de liminar e de sentença guarda nexos de subordinação com a sua competência recursal. É o que se extrai do artigo 4º da Lei nº 8.437, de 1992, que dispõe que "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" (o sublinhado não é do texto original).

É bem de ver, portanto, que, se a matéria debatida no processo principal está fora do âmbito de atuação do Superior



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Tribunal de Justiça - como na espécie, em que a questão controvertida diz respeito a direito local e constitucional - o pedido de suspensão não poderá ser examinado neste Tribunal.

Voto, por isso, no sentido de negar provimento ao agravo regimental.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO CORTE ESPECIAL

Número Registro: 2012/0056659-8 **PROCESSO ELETRÔNICO** **AgRg na SLS 1.545 / RN**

Números Origem: 1100223290 20110049116 20110049130 20110051135 20110057443 20110057450
20110074339 20110080500 8009159820118200001 8011410620118200001
8011454320118200001 8011489520118200001 8017620320118200001
8017638520118200001 8024558420118200001

EM MESA

JULGADO: 02/05/2012

Relator

Exmo. Sr. Ministro **PRESIDENTE DO STJ**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro FELIX FISCHER

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. BRASILINO PEREIRA DOS SANTOS

Secretária

Bela. VANIA MARIA SOARES ROCHA

AUTUAÇÃO

REQUERENTE : MUNICÍPIO DE NATAL
REQUERENTE : INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE NATAL - NATALPREV
PROCURADOR : EIDER NOGUEIRA MENDES NETO E OUTRO(S)
REQUERIDO : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
INTERES. : MARIA DE LOURDES MATIAS DE LIMA
INTERES. : MARIA DA CONCEIÇÃO E SILVA
INTERES. : MARIA LUIZA DA SILVA
INTERES. : LEDA SILVERIO DE FREITAS RODRIGUES
INTERES. : ELCY FIGUEIREDO DO AMARAL
INTERES. : MARIA ROSALBA RODRIGUES MAURICIO
INTERES. : NEIDE FERREIRA DA COSTA

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

AGRAVO REGIMENTAL

AGRAVANTE : MUNICÍPIO DE NATAL
AGRAVANTE : INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE NATAL - NATALPREV
PROCURADOR : EIDER NOGUEIRA MENDES NETO E OUTRO(S)
AGRAVADO : MARIA DE LOURDES MATIAS DE LIMA
AGRAVADO : MARIA DA CONCEIÇÃO E SILVA
AGRAVADO : MARIA LUIZA DA SILVA
AGRAVADO : LEDA SILVERIO DE FREITAS RODRIGUES
AGRAVADO : ELCY FIGUEIREDO DO AMARAL



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AGRAVADO : MARIA ROSALBA RODRIGUES MAURICIO
AGRAVADO : NEIDE FERREIRA DA COSTA
REQUERIDO : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia CORTE ESPECIAL, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A Corte Especial, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Senhor Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Laurita Vaz, Castro Meira, Arnaldo Esteves Lima, Massami Uyeda, Humberto Martins e Maria Thereza de Assis Moura votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Cesar Asfor Rocha, Gilson Dipp, Eliana Calmon, Francisco Falcão, Nancy Andrichi, João Otávio de Noronha e Teori Albino Zavascki.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Felix Fischer.