

**SUSPENSÃO DE TUTELA PROVISÓRIA 697 SANTA CATARINA**

**REGISTRADO** : **MINISTRO PRESIDENTE**  
**REQTE.(S)** : **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**ADV.(A/S)** : **FRANCIELLY STAHELIN COELHO**  
**REQDO.(A/S)** : **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**ADV.(A/S)** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**  
**INTDO.(A/S)** : **ASSOCIAÇÃO DOS PROCURADORES DO ESTADO DE SANTA CATARINA (APROESC)**  
**ADV.(A/S)** : **EDUARDO TALAMINI**  
**ADV.(A/S)** : **ANDRE GUSKOW CARDOSO**

**SUSPENSÃO DE TUTELA PROVISÓRIA. SERVIDOR PÚBLICO. RECLAMAÇÃO PERANTE TRIBUNAL LOCAL. ACÓRDÃO QUE ASSENTOU A EXISTÊNCIA DE COISA JULGADA. ALEGAÇÃO DE LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS. NÃO CABIMENTO. CONTROVÉRSIA QUE NÃO OSTENTA NATUREZA CONSTITUCIONAL DIRETA. DECISÃO DO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO ARE 748.371 - TEMA 660 DA SISTEMÁTICA DA REPERCUSSÃO GERAL. PRECEDENTES. SUSPENSÃO A QUE SE NEGA SEGUIMENTO.**

**DECISÃO:** Trata-se de suspensão de tutela provisória ajuizada pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina contra acórdão do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, proferido nos autos da Reclamação nº 5020046-81.2020.8.24.0000.

Narra o órgão autor que, na origem, a Associação dos Procuradores

**STP 697 / SC**

do Estado de Santa Catarina (APROESC) ajuizou reclamação, com pedido de tutela de urgência, contra ato do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, consubstanciado na Decisão 285/2020, exarada pelo Tribunal Pleno nos autos do processo RLI 20/00050497, que sustou, cautelarmente, o pagamento de verba remuneratória intitulada “verba de equivalência” aos Procuradores do Estado. Aduz que a reclamante fundamentou o pleito na necessidade de garantir a autoridade do acórdão proferido no mandado de segurança coletivo 2004.036760-3, por ela impetrado e protegido pelo manto da coisa julgada desde 25/9/2006. Relata que a tutela de urgência postulada foi indeferida pelo relator e que, mesmo diante da notícia da edição de ato da Governadora do Estado, que, no exercício interino do cargo, anulou o ato administrativo que estabeleceu a concessão da “verba de equivalência” aos Procuradores do Estado e determinou a instauração da Tomada de Contas Especial (Ato Administrativo de Anulação 1844/2020, publicado no Diário Oficial Eletrônico de 24/11/2020), foi mantida a sessão de julgamento pautada para 25/11/2020, na qual o Tribunal de Justiça de Santa Catarina julgou procedente a reclamação, determinando o restabelecimento do pagamento da verba em questão.

Sustenta sua legitimidade para figurar no polo ativo do presente incidente processual, haja vista possuir capacidade judiciária para defender em juízo suas prerrogativas institucionais, que teriam sido lesadas por decisão judicial exarada em sede de reclamação. Alega que *“existe a necessidade de se resguardar a atuação deste Tribunal de Contas, uma vez que a cassação de uma decisão cautelar exarada com fundamento no exercício de uma competência constitucional desconsidera por completo a eficácia do controle externo da Administração Pública catarinense, resultando em evidente prejuízo ao resultado útil da ação fiscalizatória protagonizada por este órgão público”*. Assinala que as tutelas de proteção do Poder Público atingem provimentos jurisdicionais sujeitos a efeitos imediatos, uma vez que só podem ser impugnados por recursos desprovidos de efeitos suspensivos, hipóteses esta dos autos, haja vista se tratar de reclamação decidida pelo Tribunal de Justiça em única instância e que desafia recursos destituídos

**STP 697 / SC**

de efeito suspensivo automático.

Reputa presente o manifesto interesse público, visando evitar grave lesão à ordem e à economia públicas, uma vez que o acórdão proferido nos autos da reclamação julgou procedente o pedido formulado na inicial no sentido de cassar definitivamente a decisão cautelar nº 285/2020 do TCE/SC, viabilizando, assim, o pagamento da verba de equivalência pelo Estado de Santa Catarina aos Procuradores de Estado, inclusive quanto ao período pretérito, a partir de janeiro de 2019. Aduz que o cumprimento do provimento jurisdicional causa grave lesão à ordem pública, comprometendo o regular exercício das atribuições fiscalizatórias da Corte de Contas Catarinense, uma vez que seus efeitos atingem o equilíbrio entre os poderes da república, além de resultar “*numa blindagem contra a atuação eficaz do Tribunal de Contas*”. Destaca, dentre as competências dos Tribunais de Contas, o poder geral de cautela, que funciona como mecanismo de tutela de urgência em qualquer tipo de procedimento de fiscalização, uma vez identificados seus pressupostos, o que evidenciaria a competência da Corte de Contas para determinar a suspensão cautelar da despesa pública, em razão da plausibilidade jurídica e do perigo de dano que a continuidade no pagamento da verba de equivalência causaria ao erário.

Acrescenta que a reestruturação remuneratória experimentada pelos Procuradores do Estado, com a mudança de regime jurídico construído sob a forma de remuneração para a forma de subsídio, ocorreu a partir da Lei Estadual 15.215/2010, quando já transitado em julgado o acórdão paradigma, modificando a um só tempo, o estado de fato (valor da remuneração) e o estado de direito (norma de referência) sobre o qual a lide fora decidida. Ressalta que a instituição do regime remuneratório de subsídio, previsto no art. 39, § 4º, da Constituição da República, torna ilegítimo o pagamento da verba de equivalência, a qual não poderia ser adicionada como parcela destacada do subsídio. Alega que a ementa da reclamação leva a uma equivocada compreensão de que todas as questões examinadas pelo Tribunal de Contas envolveriam alterações legislativas anteriores ao trânsito em julgado do acórdão paradigma, o que se revela

**STP 697 / SC**

infundado. Defende inexistir violação à garantia constitucional da coisa julgada, tampouco extravasamento das competências atribuídas pela Constituição da República aos Tribunais de Contas.

Ressalta que foi apurado impacto mensal imediato de mais de R\$700.000,00 (setecentos mil reais), bem como risco de pagamento de valores retroativos estimados em R\$8.500.906,58 (oito milhões, quinhentos mil, novecentos e seis reais e cinquenta e oito centavos), constatando-se que o impacto financeiro-orçamentário do acórdão do Tribunal de Justiça que anulou a decisão cautelar de controle externo atinge, no mínimo, o montante de R\$17.712.505,58 (dezesete milhões, setecentos e doze mil, quinhentos e cinco reais e cinquenta e oito centavos), que está na iminência de ser suportado pelo Estado em plena pandemia da Covid-19. Conclui que *“a cassação da medida cautelar de controle externo determinada pelo acórdão exarado na Reclamação 5020046-81.2020.8.24.0000 tem como resultado uma interferência ilegítima no regular exercício das competências constitucionais deste Tribunal de Contas, principalmente aquelas relacionadas ao exame de legalidade e legitimidade das parcelas que integram a remuneração de servidores públicos (arts. 70, 71, IV e 75 da Constituição da República), ferindo de morte o legítimo exercício do poder geral de cautela e esvaziando a utilidade do controle externo preventivo da Administração Pública catarinense”*. Quanto à urgência na concessão da medida liminar, argumenta que não há certeza acerca da manutenção da decisão tomada pela Governadora interina do Estado, salientando pedido deduzido pela reclamante para que fosse expedida comunicação urgente determinando o cumprimento imediato da decisão proferida em 25/11/2020, o qual foi acatado em 3/12/2020.

Por estes fundamentos, requer a concessão de liminar, para a sustação da decisão impugnada e, no mérito, a confirmação da liminar, com a sustação dos efeitos do acórdão proferido na Reclamação nº 5020046-81.2020.8.24.0000 até o seu trânsito em julgado.

A Procuradoria-Geral da República se manifestou pelo deferimento do pedido de contracautela (doc. 19).

É o relatório. **DECIDO.**

STP 697 / SC

*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 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

**STP 697 / SC**

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).

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*, trata-se de incidente de contracautela ajuizado pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina com vistas à suspensão de acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça daquele Estado, que julgou procedente reclamação ajuizada pela Associação dos Procuradores do Estado de Santa Catarina – APROESC. Eis a ementa da decisão cuja suspensão se requer (doc. 03), *in verbis*:

“RECLAMAÇÃO. CPC, ART. 988, II. VERBA DE EQUIVALÊNCIA DOS PROCURADORES DE ESTADO PREVISTA NO ART. 196 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. DECISÃO CAUTELAR DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DETERMINANDO A SUSPENSÃO DO PAGAMENTO. ALEGAÇÃO DE AFRONTA À DECISÃO DESTA CORTE TRANSITADA EM JULGADO. PRELIMINARES DE

STP 697 / SC

*IMPUGNAÇÃO AO VALOR DA CAUSA, INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA POR AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA E POR TER SIDO MANEJADA COMO SUCEDÂNEO RECURSAL ADMINISTRATIVO. NÃO OCORRÊNCIA. MÉRITO. PRESCRIÇÃO DO DIREITO INVOCADO NÃO EXERCIDO NO LAPSO QUINQUENAL A QUE ALUDE O DECRETO N. 20.910/32. NÃO VERIFICAÇÃO. PAGAMENTO DA VERBA DE EQUIVALÊNCIA QUE OCORREU DURANTE VÁRIOS EXERCÍCIOS FINANCEIROS, COM POUCAS INTERRUPÇÕES. MODIFICAÇÃO DO REGIME JURÍDICO, ADEMAIS, NÃO DEMONSTRADA, UMA VEZ QUE AS ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS INVOCADAS JÁ SE ENCONTRAVAM EM VIGOR QUANDO DA PROLAÇÃO DO DECISUM PASSADO EM JULGADO, ACOBERTADO PELA EFICÁCIA PRECLUSIVA DA COISA JULGADA QUE ASSEGUROU AOS PROCURADORES DE ESTADO A PARIDADE VENCIMENTAL. RECLAMAÇÃO PROCEDENTE.” (grifei).*

Em que pese a argumentação do órgão requerente, não se revela cabível o presente incidente, ante a ausência de questão constitucional direta controvertida na origem, eis que, se existente, apenas se revelaria de forma oblíqua ou indireta. Com efeito, o cabimento do incidente de contracautela perante o Supremo Tribunal Federal demanda controvérsia que ostente precípua natureza constitucional, ao passo que a fundamentação essencial da decisão impugnada no presente caso concreto gira em torno da existência de coisa julgada – matéria de caráter eminentemente infraconstitucional, como já reconhecido pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal no julgamento do ARE 748.371, de Relatoria do Eminentíssimo Ministro Gilmar Mendes, *in verbis*:

*“Tema-RG 660: A questão da ofensa aos princípios do contraditório, da ampla defesa, do devido processo legal e dos limites à coisa julgada, tem natureza infraconstitucional, e a ela se atribuem os efeitos da ausência de repercussão geral, nos termos do precedente*

**STP 697 / SC**

*fixado no RE n. 584.608, rel. a Ministra Ellen Gracie, DJe 13/03/2009.”*

Neste mesmo sentido, pelo não cabimento de incidentes de contracautela em casos em que a matéria controvertida não ostenta natureza constitucional direta, é o seguinte precedente do Plenário do Supremo Tribunal Federal:

*“Agravo regimental em incidente de suspensão de liminar. Afastamento de prefeito. Matéria infraconstitucional. Suspensão não admitida. Precedentes. Agravo regimental não provido. 1. Não se abre a via excepcional da suspensão para decisões em que se promova o afastamento de prefeito em ação de improbidade administrativa com base em previsão legal e em elementos fáticos concretos, tendo em vista o caráter infraconstitucional da questão e a necessidade de reexame de fatos e provas. Precedentes. 2. A apreciação da suposta violação da ordem pública exigiria amplo revolvimento do quadro fático definido na origem, o que não se mostra viável em sede de incidente de suspensão. 3. Agravo regimental não provido.” (SL 1.214 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Presidente, Tribunal Pleno, DJe 26/11/2019).*

*Ex positis*, **INDEFIRO O PEDIDO DE SUSPENSÃO** formulado e **nego seguimento** ao presente incidente, 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, 23 de dezembro de 2020.

Ministro **LUIZ FUX**

Presidente

*Documento assinado digitalmente*