

**MANDADO DE SEGURANÇA –  
MEDIDA LIMINAR – VENCIMENTOS**

*– Suspensão de liminar. Vencimentos. Lesão grave à economia pública. Importa grave lesão à economia pública a concessão de liminar que importe em pagamento de altos vencimentos a numerosos funcionários, por Estado de finanças combalidas, com dificultosa recuperação caso a segurança seja afinal indeferida.*

**SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Suspensão de Segurança nº 184 (Agravo Regimental)

*Agravantes:* Aberenice Busarello e outros

*Agravado:* Excelentíssimo Senhor Presidente do Supremo Tribunal Federal

*Relator:* Sr. Ministro *Rafael Mayer*

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, em conformidade com a ata de julgamentos e notas taquigráficas, à unanimidade, em negar provimento ao agravo.

Brasília, 1º de julho de 1987. – *Rafael Mayer*,  
Presidente e Relator

**RELATÓRIO**

O Sr. Ministro *Rafael Mayer*: trata-se de agravo regimental interposto pelos Impetrantes do

mandado de segurança contra o despacho que suspendeu a execução da liminar nele concedida.

Assim está exarado o despacho ora impugnado:

“A douta Procuradoria-Geral da República, solicitada a manifestar-se nestes autos, emitiu o seguinte parecer, de lavra do ilustre Procurador Walter José de Medeiros, aprovado pelo eminente titular, Prof. Sepúlveda Pertence, *in verbis*:

‘Pede o Estado de Mato Grosso, com fundamento nos arts. 4º da Lei 4.348, de 26.6.64, e 297 do RISTF, a suspensão da liminar concedida pela il. relatora do Mandado de Segurança nº 806, impetrado, perante o eg. Tribunal de Justiça, por Aberenice Busarello e outros, contra o Chefe do Executivo Estadual.

Narra o peticionário que, após demorado e criterioso estudo, editou o Governador recém-empossado o Decreto nº 28, de 14.4.87, considerando nulos e de nenhum efeito os atos de transposição, por opção, de titulares de cargos de ‘professor’ para os da categoria funcional de ‘especialista de educação’, nufiade extensiva a ‘todos os atos administrativos que se seguiram à publicação da Lei nº 4.566, de 24.6.83 (Estatuto do Magistério Público Estadual de 1º e 2º Graus)’ (fls. 2/3).

Inconformados, os servidores atingidos pelo ato administrativo impetraram mandado de segurança, obtendo a liminar agora impugnada, pela qual lhes foram assegurados ‘direitos pecuniários inerentes ao cargo de especialista’ (fls. 4).

Sustenta o requerente, em síntese, que os professores – em número de 530 (quinhentos e trinta) – que tiveram assegurados salários correspondentes ao cargo de especialista, ao invés de perceberem, em média Cz\$17.082,90, por mês, em razão do Decreto nº 28/87, vão passar a ganhar, a partir de janeiro de 1987, até Cz\$58.679,65.

Essa diferença, durante quatro meses (de janeiro a abril de 1987), significará uma despesa pública a maior da ordem de Cz\$53.550.540,00 (cinquenta e três milhões, quinhentos e cinquenta mil, quinhentos e quarenta cruzados), com nefastas consequências para o erário estadual, em atraso com o pagamento do funcionalismo público há cerca de quatro meses, reflexo da caótica situação financeira por que passa todo o País, a que não fugiu também Mato Grosso, cujo povo e autoridades lutam ‘bravamente para superar a crise em que se debatem’ (fls. 5).

Passa o interessado, em seguida, a tecer comentários sobre o mérito da segurança impetrada, com ênfase para a ‘nulidade dos atos desfeitos pelo Decreto nº 28/87, as ilegalidades dos decretos revogados e a inconstitucionalidade da lei que serviu de base ao procedimento administrativo’ (fls. 6).

Pede-se, por último, o suprimento do emérito Presidente da Alta Corte para a suspensão da liminar impugnada ‘como recurso último para recomposição da aflitiva situação financeira do erário daquela Unidade da Federação’ (fl. 10).

Solicitado o parecer do Ministério Público (fl. 44), estamos em que o pedido se entremostra passível de provimento.

Pressuposto da suspensão da execução de liminar, ou de decisão concessiva de segurança, é a existência de risco de ‘grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública’ (RI, art. 297).

Não difere, em substância, do pressuposto autorizativo da avocação de causa, para a qual se requer a existência de imediato perigo de ‘grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou às finanças públicas’ (RI, art. 252).

Abordando, entre outros tópicos, esse último instituto, José Barbosa Moreira, em magistral conferência depois de referir a cláusula ‘imediato perigo de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou às finanças públicas’, ensina sobre ela que o legislador usou aqui a técnica de ‘fixar os pressupostos de determinada medida através de conceitos juridicamente indeterminados’, o que, no entanto, não se confunde discricionariedade, pela qual ‘o aplicador da norma, diante da ocorrência do fato, pode escolher entre efeitos diferentes’.

‘Aqui, contudo’ – prossegue o Mestre – ‘o problema consiste não em saber o que podemos ou devemos fazer diante de determinada situação; isto está dito na norma. Trata-se, sim, de saber se ocorre aquela situação à qual a norma liga, relaciona, vincula o efeito jurídico de que se trata.’

Em seguida, afastando o poder discricionário do Supremo Tribunal para avocar causas, ensina aquele notável magistrado e professor:

‘O que o STF tem é de verificar a ocorrência desse pressuposto, isto é, imediato perigo de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou às finanças públicas. É evidente que há uma natural elasticidade de apreciação; porém o STF não pode avocar a causa sem considerar que existe imediato perigo de grave lesão a qualquer desses valores.

Não há, portanto, liberdade no tocante aos efeitos; a liberdade, se é que existe, é apenas a de apreciação desses conceitos (imediato, grave), conceitos eminentemente valorativos, de sorte que, é claro, o que para uns é imediato, para outros poderá não ser imediato; o que para este é grave, para outro poderá não ser tão grave; porém o fenômeno se passa como eu acabo de descrevê-lo' (Revista de Direito da Procuradoria-Geral, RJ, 1977, nº 32, p. 47/48).

O magistério parece de exata adequação ao caso, pois descabe apreciação discricionária quanto ao poder reservado ao eminente Presidente da Alta Corte de suspender os efeitos de medida liminar concedida em mandado de segurança.

Faz-se, contudo, indispensável valorizar a ocorrência dos pressupostos da suspensão postulada no caso concreto, o que, como se viu, envolve juízo de cunho eminentemente subjetivista.

Daí porque ao Ministério Público, em particular, parece configurado o pressuposto de grave lesão à economia pública, pois a liminar implicará dispêndio elevado de recursos públicos (Cz\$ . . . 53.550.540,00), consoante fez prova a pessoa jurídica de direito público sem se considerar as parcelas futuras a serem desembolsadas, sem possibilidade de retorno, se a segurança vier afinal a ser denegada.

Em contrapartida, se favorável aos impetrantes a solução judicial, não lhes resultará qualquer prejuízo da eventual suspensão da liminar, pois terão direito à reposição do que lhes for assegurado por sentença.

Assim, enquanto para a Fazenda Pública o prejuízo é irreversível, pelo que eventualmente pagar, em consequência da concessão da liminar, o mesmo já não acontecerá com os impetrantes, pois, suspensa a cautelar, poderão reclamar a todo o tempo aquilo a que tenham direito, se lhes for afinal deferida a segurança.

A situação do Estado-requerente é tanto mais grave quanto se verifica haver o Governador recentemente empossado, como em quase todos os Estados da Federação, recebido uma herança trágica de seu antecessor, com enorme déficit de caixa, excesso de servidores, muitos dos quais autênticos 'marajás', detentores de vultosos salários, em afronta à miséria da população em geral.

É de convir-se, antes de mais nada, que salários como os mencionados às fls. 16 – pequena amostra do descalabro administrativo que campeia nas Unidades mais pobres da Federação – representam desembolso de dinheiro público capaz

de configurar risco de grave dano à economia e à própria segurança do Estado-membro.

Vejam-se as correspondências de salários entre os dez servidores nominalmente relacionados na amostragem feita pelo Núcleo Setorial Administrativo, pertencente à Secretaria de Educação e Cultura, onde se demonstra que, como professores, com 44 horas de aulas semanais, a média de seus salários seria de Cz\$23.488,06 (vinte e três mil, quatrocentos e oitenta e oito cruzados e seis centavos), enquanto como especialistas essa média atingiria Cz\$48.747,75 (quarenta e oito mil, setecentos e quarenta e sete cruzados e setenta e cinco centavos), o que perfaz a diferença de Cz\$25.251,69 (vinte e cinco mil, duzentos e cinquenta e um cruzados e sessenta e nove centavos).

Multiplicado esse valor pelo número de professores beneficiários das vantagens abolidas pelo decreto impugnado, ter-se-á uma despesa suplementar, por mês, da ordem de Cz\$ 13.387.635,70 (treze milhões, trezentos e oitenta e sete mil, seiscentos e trinta e cinco cruzados e setenta centavos).

Basta, a nosso ver, a garantia dessa expressão numérica para ter-se a idéia do dispêndio mensal do erário estadual com os benefícios que o decreto atacado pelo writ invalidou por absolutamente carentes de respaldo jurídico.

O parecer, em conclusão, é pelo deferimento da suspensão" (fls. 46/51).

À vista da brilhante fundamentação do douto parecer, vejo demonstrados os pressupostos para a suspensão da liminar concedida no mandado de segurança em causa. Na hipótese de indeferimento da segurança, pelo Tribunal de Justiça, estariam na verdade invertidos os pressupostos pelos quais se concedeu a cautelar. Na verdade aí é que ocorreria um prejuízo de incerta reparação, como é curial dizer-se da dificultosa recuperação de vencimentos que, tidos por ilegais, tenham sido pagos a funcionários públicos. Há, portanto, um grave dano potencial às finanças do Estado, emergente da situação assegurada pela liminar concedida, razão por que determino seja suspensa a sua execução, nos termos do art. 297 do Regimento Interno. (fls. 53/56).

A fundamentação do agravo interposto está ressaltada nos seguintes tópicos:

"a) o Estado de Mato Grosso não terá qualquer prejuízo com o cumprimento da liminar, porque pode efetuar o desconto dos pagamentos acaso indevidos nas folhas dos meses subsequentes, como, aliás, já o fez, relativamente aos Impe-

trantes que receberam vencimentos do cargo de Especialista de Educação, no mês de fevereiro/87;

b) ao Estado incumbe confeccionar as Folhas de Pagamento dos Impetrantes, os quais, na hipótese de improcedência do writ, continuam a ser professores efetivos e estáveis do Estado, pagos pelo erário estadual;

c) a possibilidade de retorno aos cofres do Estado de parcelas pagas, eventualmente consideradas indevidas, é quase imediata, em razão do desconto mensal a ser lançado nas folhas de pagamento;

d) nem se pode vislumbrar qualquer 'grave dano potencial às finanças do Estado', a partir de dados não-verdadeiros, qual seja o montante de Cz\$ 53.555.540,00 – uma vez que tal importância, caso seja correta, abrange período relativo a janeiro a abril do corrente ano, que não está acobertado pela liminar concedida em 30.4.87 e notificada à autoridade impetrada em 4.5.87;

e) a medida liminar concedida no MS nº 806, do TJ de Mato Grosso, não foi cumprida, durante o período de sua eficácia, com total desrespeito à decisão da Justiça. A partir da liminar (30.4.87) até a data do despacho agravado (DJU de 12.6.87), os Agravantes têm direito inquestionável à percepção de seus vencimentos, na qualidade de Especialista de Educação;

f) os vencimentos dos Impetrantes, ora Agravantes, equiparam-se a alimentos; se lhes são devidos ou enquanto devidos, o seu não-pagamento constitui lesão irreparável, está, *sim*, de difícil e incerta reparação. Ainda que sua reposição, afinal, seja feita com juros e correção monetária, não pode reparar o sacrifício e as lágrimas derramadas;

g) indubiosamente, ocorreu o pressuposto da relevância dos fundamentos jurídicos invocados para a concessão da liminar, ora suspensa, eis que os Impetrantes são professores efetivos e estáveis do Estado, transpostos para a Categoria Funcional de Especialista de Educação por força da Lei estadual nº 4.566, de 24.6.83 (Estatuto do Magistério Público Estadual de 1º e 2º Graus), regulamentada pelo Decreto Estadual nº 751, de 27.6.84" (fls. 64/66).

Mantido o despacho por seus fundamentos, vem o recurso a julgamento do Egrégio Plenário. É o relatório.

#### VOTO

O Sr. Ministro Rafael Mayer (Relator) a suspensão de segurança é medida que visa a acautelar

bens jurídicos de alta significação, tais como a ordem, a saúde, a segurança e a economia públicas, do grave dano que lhes adviria de despacho liminar ou sentença concessiva de mandado. Como medida cautelar tem caráter provisório, e num sentido contrário à concessão da liminar ou à exequibilidade da segurança, visa a prostrar para o momento da coisa julgada o efeito que, caso não confirmada a concessão, seria levisso àqueles bens, pois, na verdade, irreparáveis.

Assere, com propriedade, o douto parecer, estar "configurado o pressuposto de grave lesão à economia pública, pois a liminar implicará dispêndio elevado de recursos públicos (Cz\$ . . . . . 53.550.540,00), consoante fez prova a pessoa jurídica de direito público, sem se considerar as parcelas futuras a serem desembolsadas sem possibilidade de retorno, se a segurança vier afinal a ser denegada". E enfatiza:

"Em contrapartida, se favorável aos impetrantes a solução judicial, não lhes resultará qualquer prejuízo da eventual suspensão da liminar, pois terão direito à reposição do que lhes for assegurado por sentença.

Assim, enquanto para a Fazenda Pública o prejuízo é irreversível, pelo que eventualmente pagar, em consequência da concessão da liminar, o mesmo já não acontecerá com os impetrantes, pois, suspensa a cautelar, poderão reclamar a todo o tempo aquilo a que tenham direito, se lhes for afinal deferida a segurança" (fls. 50).

Ao dizer-se grave a lesão causada ao erário, pelo desembolso das importâncias mencionadas, tem-se em conta a relatividade do conceito e a significação econômica do dispêndio para um Estado de finanças combatidas.

Como acentuado, trata-se de prejuízo de incerta reparação, caso denegado em definitivo o mandado, pois a tanto se equipara a dificultosa recuperação de vencimentos que, tidos por ilegais, tenham sido pagos a funcionários públicos, na linha de firme jurisprudência da Corte a respeito de medidas cautelares.

Por todo o exposto, nego provimento ao agravo.

#### EXTRATO DA ATA

SS 184-1-(AgRg)-MT – Rel.: Min. Rafael Mayer. Agte.: Aberenice Busarello e outros (Advvs.: Clóvis de Mello e Lucídio de Mello). Agdo.:

**Exmo. Sr. Presidente do Supremo Tribunal Federal.**

**Decisão: negou-se provimento ao agravo regimental, unanimemente. Plenário, 1.7.87.**

**Presidência do Sr. Ministro Rafael Mayer. Presentes à sessão os Srs. Ministros Moreira Alves,**

**Néri da Silveira, Oscar Corrêa, Aldir Passarinho, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Carlos Madeira e Célio Borja. Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Djaci Falcão e Francisco Rezek. Procurador-Geral da República, o Dr. José Paulo Sepúlveda Pertence.**