



Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul  
Tribunal de Justiça  
Presidência

Processo nº 1407736.79.2020.8.12.0000

Requerente: Estado de Mato Grosso do Sul

Requerido(a): Juiz(a) de Direito da 1ª Vara de Direitos Difusos, Coletivos e Individuais Homogêneos da Comarca de Campo Grande

Interessado: Ministério Público Estadual

Vistos, etc.

Estado de Mato Grosso do Sul apresentou pedido de suspensão de segurança contra decisão proferida pelo Juízo de Direito da 1ª Vara de Direitos Difusos, Coletivos e Individuais Homogêneos da Comarca de Campo Grande, na Ação Civil Pública nº 0949076-57.2020.8.12.0001, sob a alegação de que a decisão representa grave lesão à saúde, à ordem administrativa e à economia da Unidade-Federada.

Sustentou o requerente que *“o Ministério Público Estadual ajuizou ação civil pública com pedido de tutela de urgência em face do Estado de Mato Grosso do Sul alegando, em apertada síntese, que este ente realiza, por meio de aditivos contratuais, vultosos gastos com publicidade institucional a despeito da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional decretada em razão da Pandemia do Novo Coronavírus COVID 19, somado ao “desabastecimento permanente das farmácias do Hospital Regional de Mato Grosso do Sul HRMS” e à ausência de repasse de recursos estaduais a hospitais.”*

Afirmou que **“aos 22 de junho de 2020, o d. Juízo, SEM ADENTRAR E TAMPOUCO APRECIAR QUALQUER DOS ARGUMENTOS APRESENTADOS PELO ESTADO, deferiu a liminar determinando, de imediato, o bloqueio pelo sistema Bacenjud do valor de R\$ 35.000.000,00 (trinta e cinco milhões**



Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul  
Tribunal de Justiça  
Presidência

de reais) das contas bancárias deste ente público.

Alegou que "**ferre gravemente a saúde, a ordem administrativa e a economia pública** a decisão proferida pelo Exmo. Juiz de Direito da 1.<sup>a</sup> Vara de Direitos Difusos, Coletivos e Individuais Homogêneos da Comarca de Campo Grande, nos autos da Ação Civil Pública nº 0949076-57.2020.8.12.0001,(...) vez que, diante de confusa e equivocada petição inicial, trouxe a valor presente “arresto” sobre mera previsão de empenho(!), cujo montante sequer está disponível para pronto pagamento”.

Informou que "**a r. decisão antecipatória ferre gravemente a saúde, a ordem administrativa e a economia pública**, especialmente no momento atual de grave crise de saúde pública mundial, em que recomendações do Poder Público sobre medidas estratégicas são diariamente revistas e publicadas, impedindo a divulgação de publicidade institucional com caráter educativo, informativo ou de orientação social, especialmente voltadas à preservação da saúde da sociedade, na esteira do que reza o art. 37, § 1º, da CF”.

Salientou que "**a r. decisão judicial ao invés de combater os efeitos a que ela se propõe acaba por fazer o efeito reverso, ou seja, põe em grave e iminente risco a própria saúde coletiva, pressuposto esse que por si só - mormente num estado de emergência em que nos encontramos no atual momento, inclusive, com aumento recente do número de casos de coronavírus detectados neste Estado é suficiente para o deferimento do presente Pedido de Suspensão de Liminar.**”

Destacou que “a decisão judicial aqui combatida é, também, extremamente desastrosa para a ordem social, pois retira do Poder Público o seu meio de encampar junto à população local e a setores básicos da economia a releitura de conceitos que devem estar permanentemente presentes no seio social e informações que auxiliam na adaptação da população às novas exigências de convívio social atual no



Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul  
Tribunal de Justiça  
Presidência

*intuito de prevenir a propagação do vírus COVID-19.”*

Enfatizou, ainda, que “os valores pré-empenhados de gastos estimados na ordem de até R\$ 35.000.000,00 (trinta e cinco milhões de reais), conforme anteriormente observado, estão diluídos no prazo de vigência do aditivo contratual de 06 (seis) meses” e que “valores pré-empenhados são valores apenas previstos na lei orçamentária anual, porém, dos quais não se há a imediata disponibilidade financeira pelo ente público, de modo que a decisão judicial que impõe incontinenti o bloqueio total da quantia de R\$ 35.000.000,00 (trinta e cinco milhões de reais) do Tesouro do Estado, de uma vez só, retira dos cofres públicos um valor extremamente importante para o funcionamento das atividades estatais, impossibilitando, inclusive, que o Estado arque com compromissos financeiros anteriormente assumidos.”

Requeru, por fim, a concessão “*initio litis et inaudita altera pars, a suspensão da decisão liminar proferida pelo Juízo a quo nos autos de Ação Civil Pública n. 0949086-57.2020.8.12.0001, (...)*”.

É o relatório. Decido.

Inicialmente, é importante fixar como ocorre o enquadramento jurídico do pedido de suspensão de segurança no direito brasileiro, especialmente após a MP 2.180-35<sup>1</sup>.

1) Regras da suspensão de segurança em sede de mandado de segurança se bipartem em:

1.1) regras para o incidente processual iniciado para suspender a

<sup>1</sup> Suspensão de segurança: sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o poder público / Marcelo Abelha Rodrigues - 4. ed. rev., ampl. e atual. - Salvador: Editora JusPodivm, 2016, p. 107



**Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul**  
**Tribunal de Justiça**  
**Presidência**

eficácia de uma liminar ou sentença em primeiro grau de jurisdição que são reguladas pelo art. 15 da Lei nº 12.016 (que revogou o art. 4º da Lei nº 4.348/1964, modificado pela MP 2.180-35);

1.2) regras para o incidente processual destinado a suspender decisão (liminar ou acórdão) proferida em única ou última instância pelos tribunais regionais ou dos Estados e Distrito Federal, que são reguladas pelo art. 25 da Lei nº 8.038/1990;

2) Regras da suspensão de segurança nos demais casos (ação civil pública, tutela antecipada, tutela específica, medida cautelar, ação popular) que são reguladas pelo art. 4º da Lei 8.437/1992, que por sua vez foi modificado pela MP 2.180-35.

*In casu*, tratando-se de pedido de suspensão de segurança em ação civil pública, o regramento jurídico a ser observado é o do art. 4º da Lei nº 8.437/1992 (modificado pela MP 2.180-35).

A manutenção da suspensão de segurança, instituto criado pela Lei 4.348/1964, ainda se justifica. Em razão da sua importância, a suspensão de segurança vem expressamente disciplinada no art. 297 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal e no art. 271 do Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça, o que também se verifica em todos os Tribunais Regionais Federais e na maioria dos Tribunais de Justiça das unidades da federação.

Muito tem se discutido acerca da constitucionalidade da suspensão de segurança. Porém, a discussão perdeu sua utilidade prática a partir do momento em que o Supremo Tribunal Federal<sup>2</sup> afirmou a constitucionalidade do instituto, *verbis*:

<sup>2</sup> STF, SS 1149 AgR/PE, rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. em 3.4.1997.



Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul  
Tribunal de Justiça  
Presidência

*“...verdadeiramente inconciliável com o Estado de Direito e a garantia constitucional da jurisdição seria o impedir a concessão ou permitir a cassação da segurança concedida, com base em motivos de conveniência política ou administrativa, ou seja, a superposição ao direito do cidadão das 'razões de Estado'; não é o que sucede na suspensão de segurança, que susta apenas a execução provisória da decisão recorrível: assim como a liminar ou a execução provisória de decisão concessiva de mandado de segurança, quando recorrível, são modalidades criadas por lei de tutela cautelar do direito provável – mas ainda não definitivamente acertado – do impetrante, a suspensão dos seus efeitos, nas hipóteses excepcionais igualmente previstas em lei, é medida de contracautela com vistas a salvaguardar, contra o risco de grave lesão a interesses públicos privilegiados, o efeito útil do êxito provável do recurso da entidade estatal”.*

Convém destacar que não obstante a nomenclatura “*suspensão de segurança*” transmitir a idéia de que seu cabimento estaria restrito ao ambiente do mandado de segurança, sabe-se que tal noção não é adequada. Isto porque, apesar de o instituto ter sido idealizado para a ação de mandado de segurança, objetivando suspender os efeitos de sentença ou liminar proferidas neste tipo de demanda, modernamente, o aludido pedido cabe sempre que for concedido provimento de urgência em desfavor da Fazenda Pública, ou mesmo quando proferida sentença que de pronto produz efeitos, dado o fato de somente poder ser impugnada via recurso não dotado de efeito suspensivo.

O pedido de suspensão de segurança tem natureza de incidente



Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul  
Tribunal de Justiça  
Presidência

processual, não rivalizando com os recursos, porquanto nem mesmo é um meio de impugnação de decisão.

O mérito do incidente processual não é reexaminar decisões judiciais, mas tão somente impedir a produção dos seus efeitos. Os limites do mérito do pedido de suspensão de segurança cingem-se à análise da existência ou não do risco de grave lesão ao interesse público.

O instituto da suspensão de segurança detém tão somente finalidade acautelatória/preventiva, pois se destina apenas a retirar da decisão judicial a sua eficácia.

Então, a finalidade do instituto é de contracautela (já que não é feito um exame sobre o mérito da controvérsia principal), mediante a verificação da potencialidade de lesão a interesses públicos proeminentes, devendo o julgador, para conceder a suspensão, analisar a presença do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

Ao analisar o caso concreto, deve o julgador avaliar se realmente os valores (interesses coletivos) que se visa proteger estão ameaçados, com base em fatos objetivos, de modo a justificar a proteção diferenciada.

Nos termos da legislação regente a suspensão de segurança pressupõe a ocorrência de lesão à ordem, saúde, segurança e economia públicas.

A ordem pública compreende os mais variados tipos de atividades da Administração, inclusive as demais hipóteses autorizadoras da suspensão de segurança, e visa garantir a normal execução do serviço público. O conceito também abrange as ordens administrativa e social.



Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul  
Tribunal de Justiça  
Presidência

A proteção à saúde busca garantir o bem-estar social, afastando decisões que de forma indireta acabam por comprometer a gestão do sistema de saúde. Quanto à prestação coletiva da saúde, procura-se afastar os danos diretos e imediatos, como quando proíbe-se o funcionamento de clínicas e hospitais não credenciados pelos órgãos públicos.

A segurança pública vincula-se intimamente à ordem pública. A preservação da integridade física e patrimonial dos cidadãos é o seu fim mais perceptível.

A proteção da economia pública visa garantir a preservação das finanças públicas (não do interesse fazendário) sob a ótica do interesse público primário. A economia pública seria, portanto, a realização de uma política econômica tendo por base o bem-estar da sociedade. Protege-se o interesse da coletividade na preservação das reservas orçamentárias que viabilizem ao Estado a prestação dos serviços públicos.

Questão relevante diz respeito à ocorrência da grave lesão aos interesses tutelados. É necessário que exista risco de grave lesão a pelo menos um dos bens jurídicos protegidos pela norma. Sem a potencialidade de grave lesão não há espaço para a aplicação do instituto da suspensão de segurança.

Na espécie, sustentou o requerente que a decisão impugnada causará grave violação à saúde, à ordem administrativa e à economia públicas do Estado.

Primeiro, é necessário pontuar que havendo conflito entre um direito amparado pelo *fumus boni juris* e relevantes valores da administração pública, deverá sempre prevalecer o interesse público. Ou seja, por mais relevante que seja a





**Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul**  
**Tribunal de Justiça**  
**Presidência**

matéria discutida deve a “*apreciação jurisdicional limitar-se aos aspectos concernentes à potencialidade lesiva do ato decisório impugnado sobre a ordem, a saúde, a segurança e a economia públicas.*”<sup>3</sup>

Nesse sentido também é a melhor lição da doutrina<sup>4</sup>:

*As razões que justificam o pedido de suspensão de execução de pronunciamento judicial não se associam à juridicidade ou antijuridicidade da decisão prolatada, isto é, não são consequência de uma suposta legalidade ou ilegalidade do pronunciamento cuja eficácia se pretende suspender.*

*Bem pelo contrário, as razões e motivos da suspensão são para evitar grave lesão à ordem, à saúde e à economia públicas, independentemente do acerto ou desacerto da decisão que terá sua eficácia suspensa. O objeto da demanda proposta contra o poder público foge ao objeto de tutela da suspensão de segurança.*

*A licitude ou ilicitude da decisão deverão ser atacadas pela via própria recursal que terá o condão, pois, de apreciar as razões jurídicas da decisão, para só então reformá-la ou cassá-la.*

A jurisprudência do STF, quanto à ordem pública, firmou entendimento no sentido de que no seu conceito se compreende a ordem administrativa em geral, ou seja, a normal execução do serviço público, o regular andamento das obras públicas, o devido exercício das funções da Administração pelas autoridades constituídas.

<sup>3</sup> STF, MC na Pet 1.343/DF, rel Min. Celso de Mello, DJ 28.08.1997

<sup>4</sup> Marcelo Abelha Rodrigues, Op. cit., p. 166





Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul  
Tribunal de Justiça  
Presidência

De fato, encontram-se presentes os requisitos autorizadores da contracautela.

O *fumus boni iuris* decorre, primeiro, da grave lesão à saúde pública.

Prefacialmente, a publicidade institucional decorre do princípio constitucional da publicidade, cuja função primeira é dar conhecimento do ato administrativo em geral para que o mesmo seja oponível às partes e a terceiros.

Em segundo plano, o princípio da publicidade tem a função de garantir a transparência da Administração Pública, de modo que *"a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá caráter educativo, informativo ou de orientação social"* (§ 1º, art. 37, CF), possibilitando à sociedade que fiscalize os gastos públicos, assegurando-se, ainda, o gozo de outros direitos fundamentais e sociais.

Nesse contexto, o contrato de publicidade institucional cujos aditivos foram suspensos pela decisão do juízo singular, contempla dentre outros objetos, temas de grande relevância no cenário estadual, tais como o "Informativo Coronavírus", o "Informativo Dengue" e o "Informativo Semagro 30".

Diante do quadro atual da COVID-19, com o aumento contínuo do número de casos em todo o Estado, a adoção de medidas excepcionais é imprescindível, a fim de reduzir a exposição das pessoas ao vírus e o colapso do sistema de saúde.



Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul  
Tribunal de Justiça  
Presidência

Uma das formas que o Estado tem utilizado para conscientizar a população acerca da periculosidade do vírus é a veiculação de campanhas educativas, a divulgação constante de boletins epidemiológicos e ações visando reduzir a velocidade de contágio da doença para que seja possível o aparelhamento do sistema de saúde para o atendimento da demanda.

No entanto, a suspensão dos contratos de publicidade sem qualquer ressalva, impede que o Estado promova a ampla divulgação de informações relevantes e dos protocolos sugeridos pela Organização Mundial de Saúde que visam minimizar os efeitos da pandemia, fato que configura risco iminente à saúde pública.

Por outro lado, ao menos em juízo de delibação, não se verifica omissão por parte do Poder Público quanto aos repasses à saúde, na medida em que os pagamentos estão sendo efetuados e há valores alocados para custeio dos hospitais conforme informação prestada pelo Secretário de Finanças do Estado às fls. 94/96.

*In casu*, presente também o abalo à ordem pública administrativa, decorrente da violação à ordinária prestação de atividade constitucional e legalmente estabelecida.

A suspensão dos gastos com publicidade institucional além de interferir na atividade administrativa, impede que o Poder Público implemente políticas públicas necessárias ao atendimento da coletividade no enfrentamento da crise sanitária que afeta a população mundial.

Acresça-se, ainda, que em razão do isolamento e distanciamento social (medidas comprovadamente eficazes para evitar a propagação do vírus da COVID-19), os casos de violência doméstica tiveram aumento significativo, fato que motivou a realização de campanhas de auxílio às vítimas, as quais precisam ser amplamente divulgadas para que possam atingir seu místico.



Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul  
Tribunal de Justiça  
Presidência

Dessarte, impõe-se a mínima intervenção do Poder Judiciário a fim de preservar o princípio constitucional da separação dos poderes.

Nesse sentido, aliás, versando sobre a impossibilidade, em regra, de ingerência do Poder Judiciário no mérito administrativo, vem decidindo o egrégio Superior Tribunal de Justiça, *verbis*:

*PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ESPECIAL. SONEGAÇÃO POR COBERTURA CAMBIAL. MULTA IMPOSTA PELO BACEN. LEI N. 4.595/1964 E DECRETO N. 23.258/1933. PARÂMETROS. MÉRITO DO ATO ADMINISTRATIVO. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE.*

*1. A Lei n. 4.595/64 e o Decreto n. 23.258/33 não deixam dúvidas de que a competência para decidir sobre a quantidade de multa a ser aplicada no caso de sonegação de cobertura cambial é do Banco Central do Brasil.*

*2. Observadas todas as formalidades e requisitos legais inerentes ao ato administrativo, não cabe ao Poder Judiciário interferir em seu conteúdo, sob pena de indevida afronta à independência dos poderes. A ingerência no mérito do ato administrativo é situação excepcionalmente admitida pela jurisprudência do STJ. Precedentes: REsp 1099647/RS, Minha Relatoria, Primeira Turma, DJe 01/07/2010;*

*RMS 27.954/RJ, Rel. Ministro Jorge Mussi, Quinta Turma, DJe 19/10/2009; AgRg no MS 13.918/DF, Rel. Ministra Eliana Calmon, Primeira Seção, DJe 20/04/2009; REsp 983.245/RS, Rel. Ministra Denise Arruda, Primeira Turma, DJe 12/02/2009.*

*3. Agravo interno não provido.”*



Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul  
Tribunal de Justiça  
Presidência

(*AgInt nos EDcl no REsp 1458777/RS, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 03/04/2018, DJe 13/04/2018*) (grifei)

Por último, é claro o prejuízo à ordem econômica, pois o montante bloqueado, no importe de R\$ 35.000.000,00 (trinta e cinco milhões), não se refere a pagamento imediato dos contratos de publicidade, mas de valores estimados que serão pagos ao longo de 6 (seis) meses à medida que os serviços forem executados.

Assim, o bloqueio dos valores obsta o custeio de atividades gerais do Estado, tais como pagamentos de fornecedores e até mesmo a aquisição de insumos para saúde, daí decorrendo o *periculum in mora*.

É inegável o prejuízo ao interesse público qualificado pela irreparabilidade ou pela difícil reparação.

Portanto, estando presentes o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, decorrente da potencialidade de grave lesão à saúde, à ordem e economia públicas do Estado, a concessão de contracautela para a proteção dos bens juridicamente tutelados é a medida que se impõe.

*Ex positis*, DEFIRO A SUSPENSÃO DA SEGURANÇA para sustar a eficácia da decisão judicial proferida contra o Poder Público nos autos da Ação Civil Pública nº 0949076-57.2020.8.12.0001, devendo-se comunicar incontinentemente ao eminente Juiz Prolator.

Ciência à Procuradoria-Geral de Justiça na forma do parágrafo único do art. 565 do RITJMS

Publique-se. Intimem-se.



Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul  
Tribunal de Justiça  
Presidência

Campo Grande, 24 de junho de 2020.

**Des. Paschoal Carmello Leandro**

Presidente do TJMS