



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

Processo nº 1408495-77.2019.8.12.0000

Requerente: Estado de Mato Grosso do Sul

Requeridos: Desembargador (a) Membro do Órgão Especial do TJMS

Interessado(s): Sindicato dos Servidores da Administração Penitenciária do Estado de Mato Grosso do Sul – SINSAP e outros

Vistos, etc.

Estado de Mato Grosso do Sul requereu a suspensão de liminar deferida em sede de Mandado de Segurança, *“cujo conteúdo e repercussão estão a causar e causarão grave lesão à ordem administrativa e econômica”* da unidade federativa.

Segundo informou o requerente, pelo Desembargador Relator, membro do Órgão Especial, foi proferida decisão no Mandado de Segurança nº 1408202-10.2019.8.12.0000, deferindo a *“liminar pleiteada, para suspender os efeitos do Decreto nº 15.192/2019, até o julgamento do mérito do presente mandamus”*.

O requerente informou também que o Decreto nº 15.192/2019, entre outros assuntos, dispôs sobre a jornada de trabalho dos servidores estaduais e sobre o horário de expediente das repartições públicas integrantes da Administração Estadual Direta, das Autarquias e Fundações.

Salientou que a decisão impugnada *“acarreta lesão à ordem administrativa por retirar do Governador do Estado o comando da Administração do Executivo estadual, com gravíssima interferência sobre ato típico do Chefe do Executivo (Decreto nº 15.192, de 18 de março de 2019), pois suspendeu, in limine litis, o retorno à jornada legal de 40 horas semanais, que já tinha sido implementada a partir de 1º de julho deste ano”*.



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

Por fim, ressaltou o requerente que a suspensão da liminar é necessária *“vez que a decisão singular ora vergastada causará irreparável e gravíssima lesão à ordem administrativa e econômica”*.

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 2.180-35¹

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 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 liminar em mandado de segurança, o regramento jurídico a ser observado é o do art. 15 da Lei nº

¹ 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

12.016 (que revogou o art. 4º da Lei nº 4.348/1964, 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 Federal² afirmou a constitucionalidade do instituto, *verbis*:

“...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”.

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

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 processual, não rivalizando com os recursos, porquanto nem mesmo é um meio de impugnação de decisão, considerando-se que por seu intermédio a parte não impugna o conteúdo ou a forma da decisão, mas apenas alega que a geração imediata de seus efeitos pode gerar grave lesão a valores previstos em lei.

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.

A finalidade do instituto é de contracautela (porquanto 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*.



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

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, sobrepondo-se ao interesse privado.

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.

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



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

interesses tutelados. É necessário que exista risco de grave lesão, somado 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 a requerente que a decisão impugnada causará grave violação à ordem pública (na acepção de ordem jurídico-administrativa) e à economia pública.

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 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.*”³

Nesse sentido também é a melhor lição da doutrina^{4 4}, *verbis*:

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 litude ou ilicitude da decisão deverão ser atacadas pela via própria recursal que terá o condão, pois, de apreciar as razões

³ STF, MC na Pet 1.343/DF, rel Min. Celso de Mello, DJ 28.08.1997
⁴ Marcelo Abelha Rodrigues, Op. cit., p. 166



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

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.

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

O *fumus boni iuris* decorre do abalo da ordem pública administrativa, ou seja, do abalo à ordinária prestação de essencial atividade estatal constitucional e legalmente estabelecida.

A suspensão dos efeitos do Decreto impugnado acarreta grave lesão à ordem administrativa, na medida em que afeta sobremaneira o funcionamento da máquina estatal, que se adequou para possibilitar o atendimento da população em período integral, em observância ao princípio da eficiência.

O abalo à ordem econômica igualmente se faz presente. Mostra-se evidente a ocorrência de lesão à economia pública, pois a redução da jornada de trabalho demandará a necessidade de novas contratações, importando em aumento com despesas de pessoal.

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 ordem administrativa e econômica



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

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 do Mandado de Segurança nº 1408202-10.2019.8.12.0000, devendo-se comunicar incontinentemente ao eminente Desembargador Relator.

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

Publique-se. Intimem-se.

Campo Grande, 11 de julho de 2019.

Des. Paschoal Carmello Leandro
Presidente do TJMS