

**SUSPENSÃO DE LIMINAR OU ANTECIPAÇÃO DE TUTELA Nº 5010299-06.2017.4.04.0000/RS**

**RELATOR** : LUIZ FERNANDO WOWK PENTEADO  
**AUTOR** : UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO  
**RÉU** : SINDICATO DOS SERVIDORES DA DEFENSORIA PUBLICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - SINDPERS  
: SINDICATO DOS TRABALHADORES DO JUDICIÁRIO FEDERAL NO RIO GRANDE DO SUL - SINTRAJUFE  
: SINDICATO DOS TRABALHADORES EM PROCESSAMENTO DE DADOS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
: SIND PROF ENF TEC DUCH MAS EMP HOSP CASAS SAUDE RS  
: SINDICATO DOS SERVIDORES DA JUSTICA DO ESTADO DO RGS  
: SINDICATO DOS SERVIDORES DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL-SINDISPGE/RS  
: SINDICATO DOS SERVIDORES DO MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
: SINDICATO DOS TRAB EM EDUCACAO DE 3 GRAU NO ESTADO RS  
: SINDICATO DOS TRABALHADORES FEDERAIS DA SAUDE, TRABALHO E PREVIDENCIA NO ESTADO DO ESTADO DO RS  
**ADVOGADO** : FELIPE NÉRI DRESCH DA SILVEIRA  
**MPF** : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

**DECISÃO**

Trata-se de pedido formulado pela União, buscando a suspensão dos efeitos de decisão proferida pelo Juízo Federal da 1ª Vara Federal de Porto Alegre/RS, em sede de Ação Civil Pública nº 5012400-56.2017.404.7100/RS, que deferiu *'a imediata suspensão, em todo o território nacional, de todos os anúncios da campanha do Poder Executivo federal sobre a reforma da previdência nas diversas mídias e suportes em que vêm sendo publicadas as ações de comunicação - televisão, rádios, publicações impressas (jornais e revistas), rede mundial de computadores, painéis de mídia exterior (outdoors) e de mídia interior (indoors instalados em aeroportos, estações rodoviárias e em quaisquer outros locais públicos), sob pena de multa diária de R\$100.000,00 em caso de descumprimento.'* (evento3 - proc. 5012400-56.2017.404.7100/RS).

Aduz a União, com fulcro no art. 4º da Lei 8.437/92, a configuração de grave ofensa à ordem administrativa, consubstanciada na indevida ingerência do Poder Judiciário sobre atividade típica do Poder Executivo, na medida em que a decisão impugnada impede a veiculação de campanha informativa sobre a Reforma da Previdência Social. Refere, com fulcro no poder-dever de informar, previsto no art. 37, §1º, da CF, que *'o fato de o Poder Executivo despender recursos públicos para a realização de campanha de conscientização da sociedade está diretamente ligado às suas funções administrativas. É ele que administra o déficit da Previdência Social, cabendo-lhe, por conseqüência, a iniciativa de propor mudanças tendentes à solução desse problema que atinge não só a esfera federal, como também os Estados, os Municípios e o Distrito Federal.'* Alude, ainda, o risco de ofensa à economia pública consistente no valor excessivo fixado a título de multa - R\$ 100.000,00 (cem mil reais) por dia - pela decisão impugnada.

A parte contrária requereu a oportunidade de se manifestar (evento2-PET1, proc. nº 5010299-06.2017.404.0000/TRF).

A União peticionou em sentido contrário à concessão do prazo para contraditório. A título de complementação da peça inicial, informou que *'o período de publicidade 'a descoberto', ou seja, de vigência remanescente da campanha publicitária contratada é de R\$ 1.142.629,00 (um milhão, cento e quarenta e dois mil, seiscentos e vinte e nove reais).'* (evento 3 - PET1, proc. nº 5010299-06.2017.404.0000/TRF)

É o relatório. Passo à decisão.

Consoante o art. 4º da Lei nº 8.437/1992, que trata sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público:

*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.*

Quanto à natureza jurídica do instituto da suspensão de liminar, importa referir que não se trata de recurso, mas de medida de natureza incidental, na qual não se perquire acerca da injuridicidade da decisão.

Consoante lição de Marcelo Abelha Rodrigues, *'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. 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'*. Ainda, *'a decisão permanece intacta, inalterada e imune ao pedido de suspensão de execução que se volta contra um efeito seu e não propriamente contra o seu conteúdo, que deverá, oportunamente, e pela via legal, ser desafiado pelo remédio próprio.'* (in Suspensão de Segurança - Sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o Poder Público, Editora Revista dos Tribunais, 3ª Edição, 2010, p. 158/159) - grifo nosso.

A limitação material da Suspensão de Liminar encontra amplo respaldo jurisprudencial. Nesse sentido, *'a teor da legislação de regência (Lei n. 8.437/1992), a suspensão da execução de decisum proferido contra o Poder Público visa à preservação do interesse público e supõe a existência de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas, sendo, em princípio, seu respectivo cabimento alheio ao mérito da causa. (...) Sendo assim, busca evitar que decisões precárias contrárias aos interesses primários ou secundários, ou ainda mutáveis em razão da interposição de recursos, tenham efeitos imediatos e lesivos para o Estado e, em última instância, para a própria coletividade.(...)'* (AgRg na SLS 2.107/SP, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, CORTE ESPECIAL, julgado em 04/05/2016, DJe 20/05/2016).

Ademais, cumpre acrescentar que a suspensão de liminar possui caráter excepcional. Consoante definido pela Corte Suprema, no julgamento da SL nº 770, em voto da lavra do Ministro Ricardo Lewandowski, a contracautela *'é medida profundamente invasiva do devido processo legal judicial, na medida em que satisfeita com cognição sumaríssima, de paupérrimo contraditório e por iniciativa monopolizada pelo Estado, em desfavor de demandas apresentadas pelo cidadão. Por atravessar o curso normal do*

*processo perante os demais órgãos jurisdicionais, dotados de extensa competência e legitimidade para conhecer com amplitude os fatos e os direitos alegados, o uso indiscriminado das contracautelas excepcionalíssimas leva ao desprestígio da função jurisdicional.'* Como conseqüência, ressalta o eminente Ministro *'que a natureza excepcional desta contracautela permite tão somente uma análise perfunctória, vedada a cognição exauriente sobre o mérito da demanda original.'* (DJ 23/03/2015).

Por fim, o instituto processual da suspensão de liminar se destina a garantir um resultado útil ao recurso que será manejado para efetivamente rediscutir os fundamentos que embasaram a medida antecipatória contrária ao Poder Público, evitando-se, assim, a ocorrência de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas.

Feitas essas considerações a respeito da natureza e objeto jurídicos do incidente de suspensão de liminar, cumpre aludir que a tese central da União gravita em torno da suposta ofensa à ordem pública.

Nos termos da própria inicial, ao citar trecho do voto proferido pelo Ministro Sepúlveda Pertence, na SS-AgRg 846, a ordem pública, na qual está compreendido o conceito de ordem administrativa, consiste na *'ordem estabelecida, em lei, para os atos da administração'*.

Nesse ínterim, o princípio constitucional da separação de poderes resguarda a atuação típica da Administração Pública, no que abrange a condução dos seus projetos de governo, de eventuais ingerências promovidas pelos Poderes Judiciário e Legislativo.

Tal limitação à atividade jurisdicional, contudo, não possui caráter absoluto. Por certo, a atuação da Administração Pública, seja ela vinculada ou discricionária, sempre encontrará limite no princípio da legalidade. Nesse sentido, *'o Supremo Tribunal Federal pacificou o entendimento de que não viola o princípio da separação dos poderes o exame, pelo Poder Judiciário, do ato administrativo tido por ilegal ou abusivo. Precedentes.'* (SL 885 AgR, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI (Presidente), Tribunal Pleno, julgado em 25/11/2015, DJe- 02-12-2015).

No âmbito da Lei 8.437/90, portanto, a ofensa à ordem pública significa a interferência precária do Poder Judiciário (liminar ou sentença não transitada em julgado) sobre a atuação do Poder Público justificada em lei.

Na hipótese ora *sub judice*, a União sustenta que a decisão impugnada interferiu na condução política do país ao impedir o Governo Federal de veicular publicidade institucional com nítido caráter informativo e educacional a respeito da denominada Reforma da Previdência Social.

No tocante à propaganda pública, a própria Constituição Federal lança as diretrizes legais essenciais à atuação do Poder Público ao dispor, no artigo 37, §1º, que *'a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.'* (grifo nosso).

A partir dessa determinação constitucional parece inegável, salvo melhor juízo, que a caracterização da ofensa à ordem pública-administrativa, nos termos apresentados pela União, perpassa a análise do preenchimento das condicionantes impostas à validade da propaganda governamental, ou seja, remete à verificação da presença de *'caráter educativo, informativo ou de orientação social'*.

Nesse ponto, diga-se, exsurge a primeira dificuldade, de natureza processual, à concessão da contracautela pleiteada, qual seja, adentrar no próprio mérito da Ação Civil Pública intentada no juízo originário.

Cabe reforçar que a suspensão de liminar não possui natureza de sucedâneo

recursal e, portanto, não se presta a reanálise dos argumentos empregados para embasar a probabilidade do direito alegado (*fumus boni iuris*) na decisão antecipatória da tutela em desfavor do Poder Público, papel conferido pela legislação processual ao recurso de agravo de instrumento.

Não se está a ignorar a fundamental relevância do poder-dever de informação e transparência da Administração Pública, o qual possibilita à sociedade a ciência quanto aos projetos de Governo em assunto tão importante quanto à Previdência Social.

Entretanto, apesar da clareza com que o art. 37, §1º, da CF aborda a possibilidade de publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas pela Administração Pública, a matéria ganha em complexidade à medida em que se avança na interpretação da exigência de '*caráter educativo, informativo ou de orientação social*', tornando-se inconciliável com a cognição sumaríssima, focada no risco de dano, que permeia o instituto da suspensão de liminar.

Não bastasse, a decisão antecipatória não sugere a concretização de danos de outra natureza que justifiquem a sua suspensão.

De fato, as veiculações publicitárias contestadas na Ação Civil Pública nº 5012400-56.2017.404.7100/RS focam na necessidade de se realizar a Reforma Previdenciária, não adentrando especificamente nas profundas mudanças sugeridas aos direitos e deveres dos segurados dos diversos regimes previdenciários existentes.

Nesse contexto é notório que a necessidade da Reforma da Previdência pelo Governo Federal se tornou assunto dominante nos debates da sociedade civil desde o bimestre final de 2016, recebendo amplo e maciço destaque nos meios de comunicação através de reportagens e noticiários diários.

Ademais, o projeto de Emenda à Constituição que contém os novos regramentos previdenciários restou encaminhado ao Poder Legislativo, onde aguarda o encerramento de prazo para apresentação das propostas de emenda.

O Congresso Nacional, no papel de poder constituinte reformador, é a instância própria para os debates públicos acerca das escolhas políticas a serem feitas pelo Estado e pela população brasileira, esta representada na figura dos deputados e senadores democraticamente eleitos, relativamente às mudanças no texto constitucional. Nesse ponto, não há notícia alguma no sentido de que congressistas estejam sofrendo qualquer tipo de intimidação popular contrária as reformas que justifiquem a manutenção de uma propaganda pública em favor da Reforma Previdenciária.

O próprio embate parlamentar entre as forças políticas favoráveis e contrárias às mudanças na Previdência Social proporciona a participação da sociedade através da atuação dos sindicatos, associações e demais entidades de classe junto aos membros do Congresso Nacional.

Acresça-se, também, que o Poder Legislativo possui seus próprios canais de comunicação e divulgação institucional que possibilitam um acompanhamento pela população quanto às discussões alusivas à Reforma da Previdência.

Por derradeiro, a União fundamentou a concessão da contracautela no risco de grave ofensa à economia pública em virtude do excessivo valor fixado a título de multa diária.

Nesse íterim, a inicial se limitou em vincular a ocorrência do dano à mera eventualidade no descumprimento da ordem judicial, deixando de satisfazer a exigência de um risco concreto de dano para concessão da medida suspensiva.

Ainda, na petição do evento<sup>3</sup> (PET1/EMAIL2) a União diligenciou no sentido de demonstrar que o período de publicidade '*a descoberto*' alcança a quantia de R\$ 1.142.629,00 (um milhão, cento e quarenta e dois mil, seiscentos e vinte e nove reais).

O montante demonstrado possibilita, num primeiro momento, firmar

posicionamento pela razoabilidade da multa fixada na medida em que preserva a sua capacidade coercitiva frente ao valor total investido.

Num segundo momento, as informações prestadas pelo Departamento de Orientações Normativas para Comunicação indicam que os valores despendidos pelos cofres públicos não se transmudaram em efetivo prejuízo na medida em que o contrato firmado com a emissora de televisão possibilitou o reaproveitamento dos espaços adquiridos com a transmissão de outras campanhas do interesse do Governo Federal.

Ante o exposto, **indefiro** o pedido de suspensão da liminar concedida nos autos da ACP nº 5012400-56.2017.404.7100/RS, julgando prejudicado o pedido de prazo formulado no evento2 do presente incidente.

Porto Alegre, 21 de março de 2017.

**Desembargador Federal Luiz Fernando Wowk Penteado**  
**Relator**

---

Documento eletrônico assinado por **Desembargador Federal Luiz Fernando Wowk Penteado, Relator**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **8895829v5** e, se solicitado, do código CRC **4B07A17C**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): Luiz Fernando Wowk Penteado

Data e Hora: 21/03/2017 23:50

---