

ALEXANDRA DOS SANTOS FRIGOTTO
2008.1



PUC

DEPARTAMENTO DE DIREITO

O INSTITUTO DA SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO DE LIMINAR E DOS EFEITOS DA SENTENÇA CONTRÁRIAS AO PODER PÚBLICO

por

ALEXANDRA DOS SANTOS FRIGOTTO

ORIENTADOR: MARCIO VIEIRA SOUTO COSTA FERREIRA

2008.1

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO

RUA MARQUÊS DE SÃO VICENTE, 225 - CEP 22453-900

RIO DE JANEIRO – BRASIL

O INSTITUTO DA SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO DE LIMINAR E DOS EFEITOS DA SENTENÇA CONTRÁRIAS AO PODER PÚBLICO

por

ALEXANDRA DOS SANTOS FRIGOTTO

Monografia apresentada ao
Departamento de Direito da Pontifícia
Universidade Católica do Rio de
Janeiro (PUC-Rio) como requisito
parcial para obtenção do título de
Bacharel em Direito.

Orientador: Marcio Vieira Souto Costa
Ferreira

2008.1

Dedicatória

*Aos meus pais, por todo o suporte
que me deram, todo o carinho e
dedicação com que me criaram.*

Agradecimentos

Agradeço, antes de tudo, aos meus pais, por terem batalhado tanto e nunca terem medido esforços para me proporcionar uma boa formação acadêmica. Devo tudo o que sou e o que conquistei à vocês. Vocês são um exemplo, que espero conseguir seguir.

Agradeço às minhas irmãs, por estarem sempre ao meu lado, vibrando e compartilhando todos os momentos de alegria e decepções.

Ao meu namorado, por ter me dado um exemplo de como ser um brilhante aluno e profissional, por ter sempre me tranquilizado nos momentos mais estressantes.

Agradeço aos meus amigos de trabalho, por serem os principais responsáveis pela minha formação profissional e acadêmica.

Aos meus amigos de faculdade, que também se tornaram meus colegas de trabalho, por sempre fazerem do estudo e do trabalho um momento divertido.

À Amanda, minha grande amiga, por tudo o que fez por mim durante toda a faculdade. Obrigada pelos cadernos, pelos estudos em grupo, pelo incentivo, enfim, por tudo.

Ao meu orientador, por toda a preocupação e dedicação ao longo deste trabalho.

Alexandra dos Santos Frigotto

Resumo

O presente trabalho se propõe a analisar o instituto da suspensão da execução de liminar e dos efeitos de sentença contrárias ao Poder Público, sob diversos aspectos. Inicialmente, analisou-se a evolução legislativa do requerimento de suspensão, que teve sua primeira previsão no regime jurídico do mandado de segurança e, posteriormente, se espalhou nas demais legislações referentes à ação popular, ação civil pública, ação cautelar, requerimento de tutela antecipada contra a Fazenda Pública e *habeas data*. Tratou-se de algumas discussões doutrinárias e jurisprudenciais acerca da constitucionalidade do pedido de suspensão, de sua natureza jurídica, da concomitância do pedido de suspensão e do recurso ordinário interposto contra a mesma decisão que se visa suspender e a possibilidade de se analisar o mérito da controvérsia discutida na demanda principal em contraposição à excepcionalidade da medida e a interpretação literal das leis que tratam sobre o tema. Por fim, dissertou-se acerca dos pressupostos de cabimento do requerimento de suspensão, a competência para apreciá-lo, o seu procedimento e os recursos cabíveis contra a decisão que defere ou indefere a suspensão.

Palavras-Chave: Interesse Público – Suspensão da execução de liminar e dos efeitos da sentença – Legislação ordinária - (In) Constitucionalidade – Pressupostos – Deliberação do mérito - Procedimento - Recursos

Sumário

CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO	8
CAPÍTULO II – A IMPORTÂNCIA DA SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA NA DEFESA DO INTERESSE PÚBLICO	12
2.1) Conceito e Evolução Legislativa do Instituto de Suspensão da Execução de Liminar e dos Efeitos da Sentença	12
2.2) Natureza Jurídica da Suspensão	23
2.2.1) Ato Administrativo	24
2.2.2) Recurso	26
2.2.3) Ação Incidental de Impugnação	29
2.2.4) Natureza Cautelar (ou Contracautela)	29
2.2.5) Incidente Processual	32
2.3) Fundamento Constitucional (ou Inconstitucionalidade) da Suspensão de Execução da Liminar ou da Sentença	33
CAPÍTULO III – PRESSUPOSTOS DO PEDIDO DE SUSPENSÃO DE SEGURANÇA	40
3.1) Legitimidade Ativa	40
3.2) Bens Jurídicos Tutelados pelo Instituto da Suspensão de Liminar e da Sentença	46
3.2.1) Ordem Pública (Jurídica e Administrativa)	47
3.2.2) Saúde Pública	49
3.2.3) Economia Pública	50
3.2.4) Segurança Pública	51
3.2.5) Manifesto Interesse Público e Flagrante Ilegitimidade	52
3.3) Delibação do Mérito	56
3.4) Esgotamento das Instâncias Ordinárias	60
CAPÍTULO IV – PROCEDIMENTO DA SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO DA LIMINAR E DOS EFEITOS DA SENTENÇA	63
4.1) Requerimento de Suspensão e Prazo para a sua Apresentação	63
4.2) Recurso Voluntário e Pedido de Suspensão	65
4.3) Competência para Conhecer do Requerimento de Suspensão	70
4.4) Efeito Suspensivo, (In) Deferimento Liminar ou Abertura de Vista à Parte Contrária	74
4.5) Decisão Suspensiva da Liminar ou dos Efeitos da Sentença e Limites Temporais de sua Eficácia	78
4.6) Julgamento Conjunto de Pedidos de Suspensão com Idênticos Objetos	84
4.7) Recurso Cabível contra Decisão que Defere ou Indefere o Pedido de Suspensão	85
4.8) Novo Pedido de Suspensão ou Pedido de Suspensão <i>Per Saltum</i>	91

4.9) Recurso Especial e Extraordinário contra a Decisão Proferida no Requerimento de Suspensão.....	94
CAPÍTULO V – CONCLUSÃO	97

Lista de Abreviações

Rcl:	Reclamação
AgRg:	Agravo Regimental
CF:	Constituição Federal
CPC:	Código de Processo Civil
SS:	Suspensão de Segurança
SLS:	Suspensão de liminar e de Sentença
Min:	Ministro
MS:	Mandado de Segurança
Pet:	Petição
REsp:	Recurso Especial
STF:	Superior Tribunal Federal
STJ:	Superior Tribunal de Justiça
ED:	Embargos de Declaração
STA:	Suspensão de Tutela Antecipada

Capítulo I - Introdução

O instituto da suspensão de liminar e dos efeitos da sentença foi previsto, inicialmente, pelo regime jurídico do mandado de segurança, como mecanismo para a defesa dos interesses públicos, na medida em que não havia qualquer previsão de recurso contra a decisão que concedia a liminar, bem como pelo fato de que a apelação contra a sentença concessiva da segurança não era dotada de efeito suspensivo. Assim, o ordenamento jurídico pátrio necessitava de um instrumento através do qual o interesse público fosse resguardado, criando-se, portanto, o pedido de suspensão da decisão judicial quando esta fosse contrária ao Poder Público ou seus agentes.

Seu fundamento constitucional reside no princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, na medida em que se trata de uma prerrogativa conferida apenas ao Poder Público e seus agentes, quando atuam em função do interesse primário, ou seja, do interesse da coletividade.

No entanto, como restou demonstrado no segundo capítulo do presente trabalho, este instituto foi sendo incorporado em diversas ações nas quais o Poder Público freqüentemente figurava no pólo passivo da demanda, sofrendo, contudo, inúmeras transformações, que fizeram a doutrina questionar a sua constitucionalidade. Assim, tratou-se neste capítulo do conceito e da evolução legislativa do pedido de suspensão, assim como sobre o fundamento de sua constitucionalidade, contrapondo-o aos argumentos de doutrinadores que entendem pela inconstitucionalidade do instituto ou de alguns de seus dispositivos, mormente aqueles acrescentados pela Medida Provisória nº 2.180-35 de 2001, dentre eles e, principalmente, o pedido de suspensão *per saltum*.

Ainda neste capítulo, foram abordadas as diferentes correntes doutrinárias acerca da natureza jurídica do instituto, que se dividem em atribuir-lhe a natureza de ato administrativo, recurso, ação incidental de impugnação, cautelar e incidente processual.

No terceiro capítulo, por sua vez, analisaram-se os pressupostos para o requerimento de suspensão. Assim, iniciou-se com uma abordagem sobre a controvérsia existente em torno da legitimidade ativa para pleitear a suspensão de liminar e de sentença, em razão das diferentes interpretações adotadas pela doutrina quanto aos dispositivos que tratam desta questão, havendo divergência quanto à legitimidade para o requerimento de suspensão das pessoas jurídicas de direito privado, quando atuam na defesa do interesse público.

Ainda dentre os pressupostos, dissertou-se sobre os bens jurídicos tutelados pelas leis que tratam do instituto da suspensão de liminar e dos efeitos da sentença, quais sejam, ordem pública, saúde, economia e segurança públicas, além de manifesto interesse público ou flagrante ilegitimidade, estes últimos acrescentados pela Lei nº 8.437/92, que trata das liminares nas ações ajuizadas contra o Poder Público e seus agentes e, da suspensão dos efeitos das sentenças proferidas nas ações cautelares, ação popular e ação civil pública.

Tratou-se, ainda, da questão controvertida acerca da possibilidade do presidente do tribunal ao qual competir o julgamento do requerimento de suspensão, analisar o mérito da demanda principal. Do mesmo modo, abordou-se a importante discussão sobre a necessidade ou não de esgotamento das instâncias ordinárias antes da utilização do pedido de suspensão.

O quarto capítulo trata do procedimento do instituto da suspensão de execução de liminar e dos efeitos da sentença, iniciando-se com uma

abordagem sobre os documentos e requisitos indispensáveis para a apresentação do pedido de suspensão, bem como sobre a questão ainda não definida quanto ao prazo para a sua apresentação, tendo em vista o silêncio das leis que tratam sobre o tema.

Do mesmo modo, o capítulo também tratou da questão controvertida relacionada à interposição concomitante do recurso ordinário contra a mesma decisão que se visa suspender e o pedido de suspensão, analisando-se as correntes doutrinárias e jurisprudências sobre o assunto. Abordou-se ainda a competência para conhecer do pedido de suspensão, os poderes do juiz ao receber o requerimento, os aspectos relacionados à decisão que defere ou indefere a suspensão pleiteada, bem como o recurso cabível contra esta decisão, inclusive com relação à discussão acerca do não cabimento de recurso contra a decisão que indefere a suspensão de decisão judicial proferida em sede de mandado de segurança.

Por fim, o quarto capítulo tratou do pedido de suspensão *per saltum* e da possibilidade de se suspenderem liminares que possuam o mesmo objeto, em uma única decisão, através de uma emenda ao pedido de suspensão original. Com relação ao recurso especial e extraordinário contra o acórdão proferido em sede de agravo inominado interposto contra a decisão proferida no requerimento de suspensão, abordou-se a divergência doutrinária acerca do seu cabimento.

Após o término do presente estudo, concluiu-se que o instituto da suspensão de liminar e dos efeitos da sentença, apesar de ter sua origem ligada exclusivamente à defesa dos interesses públicos, vem sofrendo alterações que comprometem a sua natureza de prerrogativas ligadas ao exercício das funções primordiais do Poder Público, transformando-se em verdadeiros privilégios

escorados no manto do princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado e gerando preconceitos na jurisprudência e na doutrina, nada obstante esta última ser escassa com relação ao instituto em estudo.

Capítulo II – A Importância da Suspensão de Liminar e de Sentença na Defesa do Interesse Público

2.1 – Conceito e Evolução Legislativa do Instituto de Suspensão da Execução de Liminar e dos Efeitos da Sentença

A suspensão de liminar e de sentença consiste em um instrumento à disposição do Poder Público e seus agentes, a fim de que, na realização de sua finalidade primordial, qual seja, a defesa dos interesses públicos, possam requerer ao presidente do tribunal competente para conhecer do respectivo recurso, a suspensão da execução da decisão judicial, na hipótese em que esta possua capacidade lesiva à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública.

Com efeito, tanto a doutrina quanto a jurisprudência¹ evidenciam o caráter excepcional da via da suspensão de liminar, só sendo admissível nas hipóteses em que o interesse público proclame tal medida, a fim de evitar grave lesão aos bens jurídicos tutelados, conforme se verifica das lições de Hely Lopes Meirelles²:

“Sendo a suspensão de liminar ou dos efeitos da sentença uma providência drástica e excepcional, só se justifica quando a decisão possa afetar de tal modo a ordem pública, a economia, a saúde ou qualquer outro interesse da coletividade que aconselhe sua sustação até o julgamento final do mandado.”³

¹ Confira-se, neste sentido, a ementa do AgRg na SL 116: “1. O pedido de suspensão de liminar não tem natureza de recurso. É instrumento processual de cunho eminentemente cautelar e de natureza excepcional, no qual não se examina o mérito da causa principal nem eventual erro de julgamento ou de procedimento. 2. A lesão à ordem jurídica há de ser examinada nas vias recursais ordinárias. 3. A necessidade de alugar imóveis para neles funcionar repartições municipais e o não recebimento de receitas em razão de isenção de tributos conferida legalmente ao contribuinte são circunstâncias que não se prestam a demonstrar grave lesão à economia, à saúde ou à segurança públicas. 4. O pedido de suspensão não pode ser utilizado como via de atalho para modificar decisão desfavorável ao ente público. Agravo não provido.” (STJ, AgRg na SL n. 116/MG, Rel. Min. Edson Vidigal, Brasília, 25 out. 2004.).

² MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de Segurança*. 29ª ed.. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 93.

³ Arnaldo Esteves Lima reforça a excepcionalidade da medida ao preconizar que “a preferência do nosso sistema jurídico-processual – e não pessoal, obviamente – deve ser pela adoção dos meios recursais comuns, tradicionais, de impugnação, já estratificados em seus princípios, basicamente Agravo e Apelação perante as instâncias ordinárias, o que é consentâneo com a maior segurança jurídica das partes, alvo essencial do direito, e melhor atende a suas garantias constitucionais, pelas

Ressalte-se que a suspensão de liminar e de sentença não visa reformar ou anular a decisão judicial impugnada, mas apenas suspender a sua eficácia nos casos em que a sua imediata execução possa afetar o interesse público. Reis Friede, ao analisar o objetivo do requerimento de suspensão, bem sintetizou a diferença apontada⁴:

“Vale a pena chamar a atenção para a diferença existente entre suspensão e revogação pois, enquanto nesta elimina-se a medida, naquela paralisa-se a eficácia da medida. Enquanto a revogação se dá pela mesma autoridade que concedeu a liminar, a suspensão se dá por autoridade diferente.”

O instituto da suspensão de liminar e de sentença encontra-se previsto nas Leis nºs 4.348/64 e 8.038/90, nos casos em que a decisão judicial for proferida em sede de mandado de segurança, bem como nas Leis nº 7.347/85, com relação à suspensão de liminares nas ações civis públicas; nº 8.437/92, que trata das decisões concessivas de medida liminar nas ações ajuizadas contra o Poder Público e seus agentes e, da suspensão dos efeitos das sentenças proferidas nas ações cautelares, ação popular e ação civil pública; nº 9.494/97, que trata dos requerimentos de tutela antecipada contra a Fazenda Pública e, ainda, na Lei nº 9.507/97, que permite a suspensão dos efeitos da sentença concessiva de *habeas data*.

A origem histórica do incidente em questão, que é mais comumente chamado de suspensão de segurança, por ter sido inicialmente previsto como instrumento processual a ser utilizado em sede de mandado de segurança,

quais todos devemos velar.” (LIMA, Arnaldo Esteves. Agravos e suspensão de liminar ou de sentença: Comentários. In: CALMON, Eliana; BULOS, Uadi Lammêgo (Coord.). *Direito Processual: inovações e perspectivas*. Estudos em homenagem ao Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira. 2ª ed.. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 51.).

⁴ FRIEDE, Reis. *Aspectos Fundamentais das Medidas Liminares em Mandado de Segurança, Ação Cautelar, Ação Civil Pública, Ação Popular*. 2ª ed.. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993. p. 193.

remonta ao mecanismo utilizado no direito romano denominado *intercessio*, que consistia em um veto realizado por um magistrado da mesma hierarquia ou de hierarquia superior àquele que proferiu a decisão, a fim de suspender a execução do ato prolatado pelo segundo⁵.

No Direito pátrio, a suspensão de liminar e de sentença só surgiu com a positivação do mandado de segurança, que se deu na Constituição de 1934, em seu artigo 133, §3º. A Lei 191/36 foi criada para regular este novo remédio processual e previu, em seu artigo 13⁶, a possibilidade de suspensão da execução, pelo Presidente da Corte Suprema, do ato impugnado, a requerimento da pessoa jurídica de direito público interessada, para evitar grave lesão à ordem, à saúde e à segurança pública, perdurando até o julgamento do feito.

Relevante transcrever a justificativa apresentada pelo Deputado Levi Carneiro, um dos autores do anteprojeto que resultou na lei acima referida, para prever a suspensão dos efeitos das liminares e das sentenças concessivas da segurança, na qual se denota que o incidente foi criado como medida excepcional, *in verbis*:

“Admito que o juiz suspenda, desde logo, os efeitos do ato impugnado, quando circunstâncias especiais justifiquem tão melindrosa determinação. Por isso mesmo, estabeleço que, não só no caso do recurso – que não tem efeito suspensivo – mas também nessa outra hipótese, caiba a representação tendente a suspensão imediata do ato. (...) Finalmente, esses casos não devem ser os que possam acarretar simples ‘danos irreparáveis’ à ordem ou à saúde pública, mas grave dano irreparável.”⁷ (grifou-se)

⁵ RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Suspensão de Segurança: Sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o Poder Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 72.

⁶ Art. 13 da Lei nº 191/36: “Nos casos do art. 8.º, § 9.º, e art. 10, poderá o Presidente da Corte Suprema, quando se tratar de decisão da Justiça Federal, ou da Corte de Apelação, quando se tratar de decisão da justiça local, a requerimento do representante da pessoa jurídica de direito público interno interessada, para evitar grave lesão à ordem, à saúde ou à segurança pública, manter a execução do ato impugnado até o julgamento do feito, em primeira ou em segunda instâncias.”

⁷ RODRIGUES, Marcelo Abelha. Op. cit., p. 79.

Posteriormente, o Código de Processo Civil de 1939 incorporou o pedido de suspensão em seu artigo 328⁸, referindo-se aos mesmos bens jurídicos tutelados na legislação anteriormente citada, quais sejam, ordem, saúde e segurança pública. No entanto, a nova disciplina não contemplou o limite temporal da suspensão da execução da liminar, nada obstante o entendimento doutrinário e jurisprudencial adotar a previsão contida na lei revogada, no sentido de que a sentença de mérito substituiria a liminar anteriormente concedida, cessando os efeitos da suspensão.

Conquanto o mandado de segurança tenha perdido seu status constitucional sob a vigência da Constituição Federal de 1937, o artigo supra citado permaneceu em vigor, assim como sob a égide da Constituição de 1946, que garantiu o retorno do status constitucional do mandado de segurança, previsto em seu art. 141, § 24⁹.

A Lei nº 1.533/51, que alterou os dispositivos do Código de Processo Civil de 1939 relativos ao mandado de segurança, manteve, em seu art. 13¹⁰, o instituto da suspensão de segurança. No entanto, o aludido artigo só se referiu à possibilidade de suspensão das sentenças concessivas de segurança, não fazendo menção à decisão que defere medida liminar, bem como deixou de contemplar as hipóteses em que poderia ser suspensa a execução da decisão judicial, como faziam os artigos anteriores que tratavam da matéria¹¹.

⁸ Art. 328 do CPC de 1939: “A requerimento do representante da pessoa jurídica de direito público interessada e para evitar lesão grave à ordem, à saúde ou à segurança pública, poderá o presidente do Supremo Tribunal Federal ou do Tribunal de Apelação, conforme a competência, autorizar a execução do ato impugnado.”

⁹ SOUZA, Fátima Fernandes Rodrigues De. Suspensão de segurança em matéria tributária. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MARTINS, Rogério Vidal Gandra da Silva (Coord.). *A Defesa do Contribuinte no Direito Brasileiro*. São Paulo: IOB, 2002. p. 64.

¹⁰ Art. 13 da Lei 1.533/51: “Quando o mandado for concedido e o Presidente do Supremo Tribunal Federal, do Tribunal Federal de Recursos ou do Tribunal de Justiça ordenar ao juiz a suspensão da execução da sentença, desse seu ato caberá agravo de petição para o tribunal a que presida.”

¹¹ GUTIÉRREZ, Cristina. *Suspensão de Liminar e de Sentença na Tutela do Interesse Público*. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 29.

Cumprе esclarecer que a ausência de expressa previsão quanto aos bens jurídicos especificamente tutelados foi influenciada pelo entendimento doutrinário no sentido de que a lei restringia excessivamente o arbítrio do juiz para a concessão da medida, bem como pelo fato de que poderiam existir inúmeros casos, diversos daqueles expressamente previstos, que reclamassem esse instrumento de proteção, aferíveis somente na análise do caso concreto.¹²

No entanto, a doutrina e a jurisprudência acabaram se firmando no sentido de se utilizar dos parâmetros estabelecidos na lei anterior quanto aos bens jurídicos que mereciam proteção e, ainda, admitindo a suspensão nas hipóteses de decisão concessiva de liminar.

Finalmente, editou-se a Lei nº 4.348/64 que, não só acabou com as inúmeras controvérsias surgidas no âmbito da Lei nº 1.533/51, mas também restou por restringir as hipóteses de concessão de liminar em mandado de segurança. A suspensão de liminar e de sentença foi contemplada em seu artigo 4º, que possui a seguinte redação:

“Quando, a requerimento de pessoa jurídica de direito público interessada e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública, o presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso (vetado) suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar, e da sentença, dessa decisão caberá agravo, sem efeito suspensivo, no prazo de 10 (dez) dias, contados da publicação do ato.”

Observe-se que o artigo supra mencionado restabeleceu a previsão expressa da possibilidade de suspensão da decisão judicial concessiva de medida liminar e, ainda, voltou a enumerar os bens jurídicos protegidos,

¹² RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Suspensão de Segurança: Sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o Poder Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 81.

ampliando o seu rol em comparação com os artigos anteriores que tratavam do instituto da suspensão, pois incluiu a economia pública como objeto de tutela.

Conclui-se, pois, que o instituto da suspensão de liminar e dos efeitos da sentença foi utilizado, até aquele momento, apenas com relação às decisões judiciais proferidas em sede de mandado de segurança. Tal se justifica pelo fato de que este seria o único meio de defesa dos interesses públicos na via do *mandamus*, uma vez que, de acordo com a doutrina majoritária, não seria cabível o recurso de agravo de instrumento contra a decisão que defere a liminar no mandado de segurança¹³, bem como diante da ausência de efeito suspensivo do recurso de apelação interposto contra a sentença concessiva da segurança.

Nada obstante isso, o instrumento de suspensão da execução de decisão liminar ou da sentença passou a ser utilizado em outros procedimentos, nos quais pessoas de direito público constantemente figurassem no pólo passivo da demanda.

Inicialmente, a lei que instituiu a ação civil pública, qual seja, a Lei nº 7.347/85, previu, no § 1º de seu artigo 12, a possibilidade de suspensão dos efeitos de decisão judicial, restringindo, no entanto, àquelas que deferem a liminar, consoante se extrai de sua redação:

“A requerimento de pessoa jurídica de direito público interessada, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública, poderá o Presidente do Tribunal a que competir o conhecimento do respectivo recurso suspender a execução da liminar, em decisão fundamentada, da qual caberá agravo para uma das turmas julgadoras, no prazo de 5 (cinco) dias a partir da publicação do ato.”

¹³ Este também é o motivo pelo qual a redação do art. 4º da Lei nº 4.348/64 possui a palavra “vetado” após se referir ao fato de que a competência para suspender a liminar seria do presidente do tribunal ao qual couber o respectivo recurso, pois não caberia recurso contra a decisão concessiva de liminar.

Cronologicamente, sobreveio a Lei nº 8.038/90, conhecida como Lei dos Recursos, que veio a regular as normas procedimentais dos processos de competência originária ou recursal do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, estabelecendo a competência do Superior Tribunal de Justiça para suspender a liminar e os efeitos da sentença, proferidas em mandado de segurança de competência originária dos tribunais, quando não se tratar de causa com fundamento constitucional que, por este motivo, seria de competência do Supremo Tribunal Federal¹⁴.

O referido artigo trouxe algumas inovações no tocante ao procedimento e à legitimidade ativa da suspensão de segurança. Atribuiu-se legitimidade para pleitear a suspensão ao Procurador-Geral da República, nada obstante a doutrina entender que já lhe era concedida tal prerrogativa, por aplicação do art. 127 da Constituição Federal.¹⁵ Outrossim, previu-se a possibilidade de abertura do contraditório antes do deferimento ou não da suspensão e, ainda, a oitiva do Ministério Público no caso de não figurar como requerente. No entanto, o referido artigo estabeleceu que o agravo regimental só seria cabível contra a decisão que concede a suspensão, apesar de haver controvérsia com relação a este aspecto, o que será abordado posteriormente.

Em seguida, surgiu a Lei nº 8.437/92, que deu maior amplitude ao instituto da suspensão de liminar e dos efeitos da sentença, pois possibilitou a

¹⁴ Art. 25 da Lei nº 8.038/90: “Salvo quando a causa tiver por fundamento matéria constitucional, compete ao Presidente do Superior Tribunal de Justiça, a requerimento do Procurador-Geral da República ou da pessoa jurídica de direito público interessada, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública, suspender, em despacho fundamentado, a execução de liminar ou de decisão concessiva de mandado de segurança, proferida, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos Tribunais dos Estados e do Distrito Federal.

§ 1.º O Presidente pode ouvir o impetrante, em cinco (5) dias, e o Procurador-Geral quando não for o requerente, em igual prazo.

§ 2.º Do despacho que conceder a suspensão caberá agravo regimental.

§ 3.º A suspensão de segurança vigorará enquanto pender o recurso, ficando sem efeito, se a decisão concessiva for mantida pelo Superior Tribunal de Justiça ou transitar em julgado.”

¹⁵ RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Suspensão de Segurança: Sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o Poder Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 88.

sua utilização para suspender os efeitos de liminar concedida em ações movidas contra o Poder Público, bem como as sentenças proferidas em sede de ação cautelar, ação popular e ação civil pública - que até então só o admitia contra as decisões concessivas de liminar -, conforme se verifica de seu artigo 4º abaixo transcrito:

“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.

§ 1º Aplica-se o disposto neste artigo à sentença proferida em processo de ação cautelar inominada, no processo de ação popular e na ação civil pública, enquanto não transitada em julgado.

§ 2º O presidente do tribunal poderá ouvir o autor e o Ministério Público, em cinco dias.

§ 3º Do despacho que conceder ou negar a suspensão, caberá agravo, no prazo de cinco dias.”

Ressalte-se que esta é a redação da Lei nº 8.437/92 no momento em que foi instituída. No entanto, cumpre esclarecer que a referida lei, especificamente o seu artigo 4º, sofreu inúmeras alterações.

A título de evolução legislativa, cumpre destacar que já em sua primeira redação, o referido artigo deferiu ao Ministério Público a legitimidade para pleitear a suspensão de liminar e da sentença e, ainda, inovou no sentido de permitir a interposição de agravo regimental tanto da decisão que concede a suspensão como da que a indefere.

Ressalte-se, ainda, que a legislação em questão introduziu duas novas hipóteses que, alternativamente, devem estar presentes para a concessão da suspensão pleiteada, quais sejam, flagrante ilegitimidade e manifesto interesse público.

Após inúmeras alterações promovidas pelo legislador, em especial a Medida Provisória nº 2.180-35 de 2001, que determinou a redação que permanece em vigor até os dias de hoje, foram incluídos diversos parágrafos (§§ 4º, 5º, 6º, 7º, 8º e 9º) e outros apenas modificados (§§ 2º e 3º). Confira-se a atual redação dos §§ 2º e 3º do art. 4º da Lei nº 8.437/92, bem como os parágrafos que foram acrescentados, pela Medida Provisória nº 2.180-35/2001:

“§ 2º O Presidente do Tribunal poderá ouvir o autor e o Ministério Público, em setenta e duas horas.

§ 3º Do despacho que conceder ou negar a suspensão, caberá agravo, no prazo de cinco dias, que será levado a julgamento na sessão seguinte a sua interposição.

§ 4º Se do julgamento do agravo de que trata o § 3º resultar a manutenção ou o restabelecimento da decisão que se pretende suspender, caberá novo pedido de suspensão ao Presidente do Tribunal competente para conhecer de eventual recurso especial ou extraordinário.

§ 5º É cabível também o pedido de suspensão a que se refere o § 4º, quando negado provimento a agravo de instrumento interposto contra a liminar a que se refere este artigo.

§ 6º A interposição do agravo de instrumento contra liminar concedida nas ações movidas contra o Poder Público e seus agentes não prejudica nem condiciona o julgamento do pedido de suspensão a que se refere este artigo.

§ 7º O Presidente do Tribunal poderá conferir ao pedido efeito suspensivo liminar, se constatar, em juízo prévio, a plausibilidade do direito invocado e a urgência na concessão da medida.

§ 8º As liminares cujo objeto seja idêntico poderão ser suspensas em uma única decisão, podendo o Presidente do Tribunal estender os efeitos da suspensão a liminares supervenientes, mediante simples aditamento do pedido original.

§ 9º A suspensão deferida pelo Presidente do Tribunal vigorará até o trânsito em julgado da decisão de mérito na ação principal.”

Note-se que os parágrafos 2º e 3º foram alterados para conferir maior celeridade para um procedimento que, dado os bens jurídicos tutelados, reclamam urgência. Outra inovação relevante para o instituto em exame foi a criação do segundo pedido de suspensão, também conhecido como pedido de suspensão *per saltum*, que consiste na interposição de novo requerimento, na hipótese de resultado desfavorável para o Poder Público após o julgamento do agravo regimental, seja mantendo a decisão objeto do pedido de suspensão, seja restabelecendo-a. Este novo instituto, de natureza essencialmente recursal,

antes inexistente no incidente da suspensão de segurança, será abordado em capítulo próprio.

Outra inovação inserida pela medida provisória em comento foi a expressa menção ao pedido de suspensão de acórdão proferido em sede de agravo de instrumento que manteve ou restabeleceu a liminar concedida em afronta ao interesse público. Assim como o novo pedido de suspensão *per saltum*, este requerimento deverá ser dirigido diretamente ao STJ ou STF, dependendo da matéria veiculada, apesar de se tratar de pedido de suspensão originário, não se confundindo com a hipótese do § 4º.

Permitiu-se, também, a interposição concomitante do agravo de instrumento e da suspensão de liminar, tendo em vista a diversidade de objeto e finalidade buscados nestes diferentes institutos, conforme será demonstrado mais adiante.

Relevante mencionar, ainda, as três inovações introduzidas pelas conseqüentes reedições das Medidas Provisórias¹⁶ que alteraram o artigo ora em exame: a possibilidade de atribuir-se efeito suspensivo ao pedido de suspensão; a eficácia vinculante da decisão que julga o pedido de suspensão, a fim de, novamente, atribuir-se maior celeridade ao seu procedimento; o limite

¹⁶ Cumpre observar que esta nova sistemática introduzida pela MP nº 2.180 foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade, autuada sob o nº 2.251, na qual se afirmou, em sede de cautelar, a constitucionalidade das alterações introduzidas, declarando inconstitucional apenas o primitivo § 8º do art. 4º da Lei nº 8.437/92, que possuía a seguinte redação: “Ao verificar que a liminar esgotou, no todo ou em qualquer parte, o objeto da ação ou foi deferida em flagrante ofensa à lei ou a jurisprudência de tribunal superior, o Presidente do Tribunal poderá suspendê-la com eficácia retroativa à data em que foi concedida, tornando sem efeito qualquer ato executivo dela decorrente.” No entanto, a referida ação foi julgada extinta pela falta de aditamento à inicial, tendo em vista as inúmeras reedições da medida provisória. (BUENO, Cassio Scarpinella. As Novas Regras da Suspensão de Liminar em Mandado de Segurança. In: BUENO, Cassio Scarpinella; ALVIM, Eduardo Arruda; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.). *Aspectos Polêmicos e Atuais do Mandado de Segurança: 51 anos depois*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 192/193.).

temporal dos efeitos da decisão suspensiva, qual seja, o trânsito em julgado da decisão de mérito proferida na ação principal¹⁷.

O pedido de suspensão também foi previsto na Lei nº 9.494/97, que disciplina o requerimento de antecipação de tutela nas ações movidas contra a Fazenda Pública. O seu art. 1º prevê a aplicação do artigo 4º da Lei nº 8.437/92 - que como vimos, trata da suspensão de liminar e dos efeitos da sentença - à tutela antecipada, prevista nos artigos 273 e 461 do CPC¹⁸.

Finalmente, a Lei nº 9.507/1997, que disciplina o novo rito processual do *habeas data*, consagrou, em seu art. 16, a possibilidade de suspensão dos efeitos da sentença, nos seguintes termos:

“Quando o *habeas data* for concedido e o Presidente do Tribunal ao qual competir o conhecimento do recurso ordenar ao juiz a suspensão da execução da sentença, desse seu ato caberá agravo para o Tribunal a que presida.”

Cumprе ressaltar que a apelação contra a sentença concessiva de *habeas data* possui somente efeito devolutivo, conforme preceitua o parágrafo único do art. 15 da Lei nº 9.507/97. Dessa forma, previu-se o instituto da suspensão

¹⁷ Essa previsão encerrou uma acirrada discussão jurisprudencial entre os Tribunais Superiores. O STF entendia que os efeitos da suspensão deveriam perdurar até o trânsito em julgado, como restou consagrado pelo novo dispositivo em questão e pode ser observado na Súmula 626 do STF (“A suspensão da liminar em mandado de segurança, salvo determinação em contrário da decisão que a deferir, vigorará até o trânsito em julgado da decisão definitiva de concessão da segurança ou, havendo recurso, até a sua manutenção pelo Supremo Tribunal Federal, desde que o objeto da liminar deferida coincida, total ou parcialmente, com o da impetração.”). Já o STJ entendia que a suspensão vigoraria até a prolação da sentença, pois, após esse momento, deveria ser interposto novo pedido para suspender os efeitos da sentença, como se depreende de trecho da ementa do Resp nº 97.838/RS, do qual foi relator o Min. Milton Luiz Pereira: “Os efeitos temporais da suspensão amoldam-se às hipóteses de liminar seguida, ou não, de sentença favorável à parte autora. Os efeitos extinguem-se sobrevindo o título sentencial, dependendo a suspensão de nova provocação do interessado. Antes da sentença os efeitos da suspensão fluem enquanto pender o curso processual da ação.” (STJ, REsp n. 97.838/RS, Rel. Min. Milton Luiz Pereira, Brasília, 16 jun. 1997.).

¹⁸ Art. 1º da Lei nº 9.494/97: “Aplica-se à tutela antecipada prevista nos arts. 273 e 461 do Código de Processo Civil o disposto nos arts. 5º e seu parágrafo único e 7º da Lei 4.348, de 26 de junho de 1964, no art. 1º e seu § 4º da Lei 5.021, de 9 de junho de 1966, e nos arts. 1º, 3º e 4º da Lei 8.437, de 30 de junho de 1992.”

dos efeitos da sentença, a fim de que o presidente do tribunal ao qual couber o julgamento do aludido recurso possa suspender os efeitos da sentença, a requerimento do Poder Público. Neste sentido, afirmam Arnaldo Wald e Rodrigo Garcia da Fonseca:

“A sentença concessiva do *habeas data* terá efeito meramente devolutivo (Lei 9.507/97, art. 15, parágrafo único), cabendo, nesse caso, o pedido de suspensão da execução da sentença ao presidente do tribunal ao qual competir o conhecimento do recurso (Lei do *Habeas Data*, art.16)”¹⁹

Ressalte-se que o referido artigo não tratou da possibilidade de suspensão da liminar concedida no *habeas data*²⁰, bem como não se referiu às hipóteses que permitiriam a concessão da medida e, ainda, sequer mencionou quem pode requerer a suspensão da decisão judicial, o que gerou críticas da doutrina que chegou a sustentar, inclusive, que tal artigo não teria aplicação prática.²¹

2.2 – Natureza Jurídica da Suspensão

A natureza jurídica da suspensão de liminar e de sentença sempre gerou discussões na doutrina. Cristina Gutiérrez²² identifica a existência de quatro correntes doutrinárias acerca da natureza do instituto, quais sejam, natureza

¹⁹ WALD, Arnaldo; FONSECA, Rodrigo Garcia. O Habeas Data na Lei 9.507/97. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.). *Habeas Data*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998. p. 23.

²⁰ Impende ressaltar que a lei não prevê a concessão de liminar no *habeas data*, possivelmente, em razão da celeridade que se atribuiu ao seu processamento. Nesse sentido, confira-se as palavras de Arnaldo Wald e Rodrigo Garcia da Fonseca: “De qualquer forma, a liminar (ou mesmo a antecipação de tutela), parece não fazer muito sentido no *habeas data*, em razão da extrema celeridade prevista no seu procedimento. Ainda assim, porém, em casos excepcionais, se forem relevantes os fundamentos, a falta de previsão na lei específica não deve impedir a parte de requerer a concessão liminar do *habeas data*, tal como se desenvolveu a jurisprudência em torno do *habeas data*.” (Ibid. p. 27.).

²¹ Neste sentido, vale transcrever as ponderações de Marcelo Abelha: “Por isso pensamos que inútil é a norma prevista no art. 16, já que não se poderia deixar ao alvedrio do julgador a criação das hipóteses permissivas da suspensão da execução.” (RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Suspensão de Segurança: Sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o Poder Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 92.).

²² GUTIÉRREZ, Cristina. *Suspensão de Liminar e de Sentença na Tutela do Interesse Público*. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 47-57.

administrativa, recursal, ação incidental de impugnação e natureza cautelar. Há ainda outra corrente, defendida por alguns doutrinadores, como Marcelo Abelha, que atribui a natureza de incidente processual ao referido instituto.

2.2.1 – Ato Administrativo

Com relação à parte da doutrina e da jurisprudência que defendem que o pedido de suspensão possui natureza jurídica de ato administrativo, entende-se que a apreciação exercida pelo presidente do tribunal possui um caráter discricionário, na medida em que seria baseada unicamente em critério de conveniência e oportunidade, não se tratando, portanto, de um instituto processual. Entendem, ainda, que não se trata de atividade jurisdicional, pois o órgão competente para julgá-lo, qual seja, o presidente do tribunal, não é um órgão julgador. Nesse sentido, relevante invocar as lições de Diogo de Figueiredo Moreira Neto²³:

“Observe-se que não se trata, no caso, de um recurso processual, porquanto o Presidente do Tribunal não é instância recursal de mandado de segurança; (...) a apreciação do Presidente não se dá sobre a legalidade do processo ou da decisão mas se dirige a considerações colaterais discricionárias de conveniência e oportunidade – o interesse público porventura comprometido. Trata-se, como se depreende, de típico controle administrativo hierárquico e não processual, materialmente entendido.”²⁴

Cumprе mencionar que o Tribunal Regional Federal da 5ª Região, em sessão plenária realizada em 21.08.2002, fixou orientação no sentido de que as decisões proferidas em agravos de instrumento interpostos concomitantemente

²³ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 4ª ed.. Rio de Janeiro: Forense, 1983. p. 461.

²⁴ Corroborando com este entendimento, Ellen Gracie Northfleet, ex-presidente do Supremo Tribunal Federal, afirma que: “De tudo isso se conclui que nesta excepcional autorização, a Presidência exerce atividade eminentemente política avaliando a potencialidade lesiva da medida concedida e deferindo-a em bases extra-jurídicas. Porque não examina o mérito da ação, nem questiona a juridicidade da medida atacada, é com discricionariedade própria de juízo de conveniência e oportunidade que a Presidência avalia o pedido de suspensão.” (NORTHFLEET, Ellen Gracie. *Suspensão de sentença e de liminar*. Revista de Processo. São Paulo, ano 25, n. 97, p. 184, jan./mar. 2000.).

ao pedido de suspensão de liminar prevaleceriam sobre as decisões proferidas neste último, tendo em vista o seu caráter administrativo.²⁵

No entanto, conforme entendimento majoritário da doutrina, o pedido de suspensão não possui as características de ato administrativo. Tal se justifica pelo fato de que a suspensão dos efeitos da liminar ou da sentença necessita de requerimento da parte interessada. Dessa forma, tal pressuposto não se coaduna com os atos administrativos que, por sua própria natureza, independem de provocação, diversamente da atividade jurisdicional, que possui como um dos seus pilares o princípio da inércia²⁶.

Outro aspecto abordado pelos críticos deste posicionamento reside no fato de que a administração pública atua segundo os interesses estatais, ou seja, de acordo com os seus próprios interesses. Já ao julgar o pedido de suspensão, o presidente do tribunal julga com imparcialidade, pois não o faz para atender unicamente os interesses da pessoa de direito público que a requer, mas para salvaguardar o interesse público, este entendido como o interesse de toda a coletividade.

Cumpra ainda destacar que, nada obstante o presidente do tribunal não ser um órgão julgador, ao decidir o pedido de suspensão estar-se-ia diante de uma atividade jurisdicional, uma vez que se considera como tal a atividade

²⁵ Confira-se o que restou decidido: “As decisões do relator, da Turma ou do Pleno, são judiciais, prevalecendo sempre sobre as decisões do presidente em suspensão de segurança ou petição de Presidência, que são de natureza administrativa ou política. Prevalecerá a decisão do relator, da Turma ou do Pleno, mesmo que posterior à do presidente.” (CUNHA, Leonardo José Carneiro Da. *Do Conflito entre o Agravo de Instrumento e o Pedido de Suspensão de Liminar*. Revista dos Tribunais. São Paulo, ano 92, v. 813, p. 163, jul. 2003.).

²⁶ Marcelo Abelha conclui que “a medida tomada pelo presidente do tribunal, depende de provocação pelo legitimado e possui inquestionável natureza jurisdicional”(RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Suspensão de Segurança: Sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o Poder Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 97.).

exercida pelo mesmo julgador ao examinar e decidir sobre a admissibilidade dos recursos especial e extraordinário.

Por fim, outro argumento que comungam os doutrinadores que criticam esta posição se traduz nas palavras de Cristina Gutiérrez, *in verbis*²⁷:

“admitindo-se a natureza administrativa do pedido de suspensão por ato do Presidente, chegar-se-ia à excêntrica conclusão de que uma decisão administrativa se sobreporia a uma decisão jurisdicional, o que não se admitiria em face do regime presidencialista de governo adotado no constitucionalismo brasileiro, a par do princípio da jurisdição una”.

Assim, conclui-se que, apesar de existirem fortes argumentos no sentido de que o pedido de suspensão possui natureza administrativa, a maior parte dos julgados e daqueles que se dedicaram ao tema entendem que se trata de um instituto de natureza eminentemente processual.²⁸

2.2.2 – Recurso

Há também uma parte da doutrina, bem como alguns julgados, que atribuem ao instituto da suspensão de liminar e de sentença a natureza de recurso. Para tanto, argumentam que o pedido de suspensão visa à revisão da decisão impugnada, assemelhando-se, dessa forma, aos recursos. Este é o entendimento de José dos Santos Carvalho Filho²⁹, *in verbis*:

²⁷ GUTIÉRREZ, Cristina. *Suspensão de Liminar e de Sentença na Tutela do Interesse Público*. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 51.

²⁸ Neste sentido, vide as seguintes obras: RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Suspensão de Segurança: Sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o Poder Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 97; BUENO, Cassio Scarpinella. *As Novas Regras da Suspensão de Liminar em Mandado de Segurança*. In: BUENO, Cassio Scarpinella; ALVIM, Eduardo Arruda; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.). *Aspectos Polêmicos e Atuais do Mandado de Segurança: 51 anos depois*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 381.

²⁹ APUD: GUTIÉRREZ, Cristina. *Suspensão de Liminar e de Sentença na Tutela do Interesse Público*. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 52.

“Se o Presidente do Tribunal não chega a cassar o ato, não é menos certo que sua decisão o atinge frontalmente, pois que lhe retira a idoneidade de produzir efeitos jurídicos. Há, por conseguinte, um interesse revisional do postulante, com o que a medida passa a guardar semelhança com os recursos em geral. Em face desse óbvio hibridismo, parece-nos cabível caracterizar a medida como sendo requerimento de natureza recursal, pois que assim estaremos voltados para os dois aspectos que nela estão presentes: o requerimento e o recurso”³⁰.

No entanto, tal posição também não merece guarida à luz da atual jurisprudência e de acordo com a doutrina majoritária. Inicialmente, voltam-se às críticas para a finalidade dos dois institutos, concluindo-se que a distinção reside no fato de que o recurso visa à reforma ou a cassação da decisão atacada, enquanto que o pedido de suspensão atua no plano da eficácia. Assim, “a feição recursal não pode ser vislumbrada no pedido de suspensão, porque, tecnicamente, ele não tem por objetivo reformar a decisão, mas tão-somente suspender-lhe a eficácia”³¹.

Do mesmo modo, como bem apontou Teresa Arruda Alvim³², o presidente do tribunal, ao apreciar o pedido de suspensão, não perquire se a decisão vergastada procedeu em *error in procedendo* ou *error in iudicando*, mas apenas se a imediata produção dos efeitos daquela decisão poderá colocar em risco os interesses tutelados pelas leis que prevêm o instituto da suspensão, *in verbis*:

³⁰ O Min. Garcia Vieira, relator do Resp 175360/DF, esposou o mesmo entendimento, sendo acompanhado pela unanimidade da 1ª Turma do STJ, como se infere da ementa que ora se transcreve: “Processual. Recurso. Liminar em mandado de segurança. Suspensão. Princípio da Unicidade dos recursos. Quando se trata de pessoa jurídica de direito público, para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia Públicas, o recurso próprio para impugnar a decisão que concede a liminar em mandado de segurança é o pedido de suspensão e não o agravo de instrumento. Recurso improvido.” (STJ, REsp n. 175.360/DF, Rel. Min. Garcia Vieira, Brasília, 22 set. 1998.)

³¹ SOUZA, Fátima Fernandes Rodrigues De. Suspensão de segurança em matéria tributária. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MARTINS, Rogério Vidal Gandra da Silva (Coord.). *A Defesa do Contribuinte no Direito Brasileiro*. São Paulo: IOB, 2002. p. 69.

³² WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. Ainda sobre a Recorribilidade da Liminar em Mandado de Segurança. In: BUENO, Cassio Scarpinella; ALVIM, Eduardo Arruda; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.). *Aspectos Polêmicos e Atuais do Mandado de Segurança: 51 anos depois*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 801.

“Não se trata de um recurso por uma série de razões, mas certamente a mais relevante delas é a de que o expediente foi concebido para dar à autoridade oportunidade de suspender a eficácia da ordem independentemente de discutir seu erro ou acerto, o que não ocorre com os recursos, que são expedientes de que, via de regra, a parte se vale para impugnar a decisão que a prejudicou, tachando-a de equivocada, desacertada ou incorreta.”³³

Além da ausência de devolutividade, os doutrinadores abordam inúmeros outros aspectos para diferenciar o pedido de suspensão de um recurso, tais como, a ausência de tempestividade, pois como se verá a seguir, o requerimento de suspensão não possui prazo expressamente previsto em lei; a desnecessidade de preparo, em face da ausência de previsão legal; a diversidade de competência para julgamento dos institutos em questão; bem como a inexistência de lei que ateste a sua natureza recursal, o que se faz necessário, tendo em vista o princípio da taxatividade³⁴.

Do mesmo modo, ressalte-se que Marcelo Abelha também descaracteriza o pedido de suspensão como sucedâneo recursal, “vez que embora não sendo um recurso como os demais sucedâneos, destes diferem porque não apresentam a finalidade recursal.”³⁵. Tal se justifica pelo fato de que os sucedâneos recursais são aqueles que, apesar de não se caracterizarem

³³ Do mesmo modo, entendeu o Min. Edson Vidigal no julgamento de agravo regimental interposto contra a decisão que indeferiu o pedido de suspensão de liminar nº 210/SP, assim ementado: “SUSPENSÃO DE LIMINAR E SENTENÇA. AGRAVO INTERNO. EXAME DE LESÃO À ORDEM JURÍDICA. NÃO CABIMENTO. LESÃO À ORDEM E ECONOMIA PÚBLICAS NÃO CARACTERIZADA. SUCEDÂNEO RECURSAL. INVIABILIDADE. 1. O pedido de suspensão não possui natureza recursal em relação ao provimento judicial cujos efeitos objetiva sustar. Sua análise deve se limitar à constatação de risco grave e iminente a um dos bens públicos albergados pela norma de regência. Não verificado risco de lesão grave, não autorizado o deferimento do pleito suspensivo. 2. Por ser medida que visa proteger os valores específicos alinhados na Lei nº 8.437/92, art. 4º – ordem, saúde, economia e segurança públicas -, não há espaço para apreciação de questões jurídicas ou de mérito, que devem ser elucidadas nas vias ordinárias. Até porque, não se admite sua utilização como sucedâneo recursal, como aqui pretendido, sob pena de banalizar a medida especial da suspensão (v. g. STJ - SS 815-DF, SS 821-RJ, e RTJ 143/23). 3. Agravo não provido.” (STJ, AgRg na SLS n. 210/SP. Rel. Min. Edson Vidigal, Brasília, 20 mar. 2006.)

³⁴ Neste sentido, Leonardo da Cunha afirma que: “O pedido de suspensão não detém natureza recursal, porquanto somente se considera recurso aquele que esteja previsto ou taxado em lei como tal”. (CUNHA, Leonardo José Carneiro Da. *Do Conflito entre o Agravo de Instrumento e o Pedido de Suspensão de Liminar*. Revista dos Tribunais. São Paulo, ano 92, v. 813, p. 165, jul. 2003.)

³⁵ RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Suspensão de Segurança: Sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o Poder Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 93/94.

como recursos propriamente ditos, possuem a mesma finalidade destes. No entanto, como se viu, o pedido de suspensão não visa a reforma da decisão vergastada, mas tão somente a sua suspensão.

2.2.3 – Ação Incidental de Impugnação

Existe, ainda, parte da doutrina que atribui ao requerimento de suspensão de liminar e de sentença a natureza de ação incidental de impugnação. Argumenta-se que se trata de uma verdadeira ação, na medida em que se instaura uma nova relação jurídica processual, com a conseqüente instauração de novo processo, pois não há, com relação à ação na qual foi proferida a decisão que se visa suspender, identidade de partes, pedido e causa de pedir, conforme preceitua o § 2º do art. 301 do CPC.

Com efeito, como afirmou Cristina Gutiérrez, “na suspensão de liminar ou de sentença (...) certamente serão diversos o pedido – a suspensão da decisão impugnada – e a causa de pedir – a alegada vulneração da decisão impugnada aos valores postos nas leis em comento.”³⁶ Assim, de acordo com o seu entendimento, trata-se de uma ação incidental de impugnação.

2.2.4 – Natureza Cautelar (ou Contracautela)

Cumprе mencionar que a autora supra citada, Cristina Gutiérrez, atribui, ainda, ao pedido de suspensão, a natureza cautelar, pois vislumbra a ocorrência da instrumentalidade e da provisoriedade, bem como a necessária demonstração do *periculum in mora* e do *fumus boni iuris* para a sua concessão.

³⁶ GUTIÉRREZ, Cristina. *Suspensão de Liminar e de Sentença na Tutela do Interesse Público*. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 53.

O caráter instrumental do requerimento residiria no fato de que só se faz necessária a suspensão enquanto a matéria de fundo, ou seja, o mérito do mandado de segurança ou da ação ajuizada contra o Poder Público, não for julgado. Já o caráter provisório estaria presente, pois após o julgamento do recurso se operaria a substitutividade, ou seja, o acórdão ou decisão do recurso que analisa o mérito da causa substituiria a decisão do presidente que concedeu a suspensão.

Quanto ao *periculum in mora*, deverá ser demonstrado a fim de que se prove que aquela decisão poderá causar dano iminente aos bens jurídicos tutelados. E o *fumus boni iuris* se refere à possibilidade do recurso ordinário interposto vir a modificar a decisão ou sentença objeto do pedido de suspensão.

Ressalte-se que a jurisprudência majoritária do Supremo Tribunal Federal, bem como alguns doutrinadores³⁷, atribuem ao pedido de suspensão natureza cautelar ou, mais especificamente, de contracautela, como se infere da ementa a seguir transcrita:

“Suspensão de segurança: compatibilidade com a Constituição. 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,

³⁷ Corroborando com o entendimento da autora citada, Cristina Gutiérrez (Ibid. p. 60), Fátima Fernandes Rodrigues de Souza afirma que: “Identificamos, no pedido de suspensão, natureza de ação cautelar incidental autônoma, que objetiva um provimento jurisdicional de contracautela e se sujeita a pressupostos específicos.” (SOUZA, Fátima Fernandes Rodrigues De. Suspensão de segurança em matéria tributária. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MARTINS, Rogério Vidal Gandra da Silva (Coord.). *A Defesa do Contribuinte no Direito Brasileiro*. São Paulo: IOB, 2002. p. 69.).

o efeito útil do êxito provável do recurso da entidade estatal. II. Suspensão de segurança; delibação cabível e necessária do mérito do processo principal: precedente (AgSS 846, Pertence, DF 8.11.96). Sendo medida de natureza 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.”³⁸

Tem-se, pois, que os argumentos embaixadores desta corrente são os mais adequados, posto que, de fato, o requerimento de suspensão de liminar e dos efeitos da sentença visa salvaguardar o interesse público que está na iminência de sofrer grave lesão. Do mesmo modo, há que se analisar se o recurso interposto pelo Poder Público contra a mesma decisão que se visa suspender tem alguma possibilidade de êxito, sob pena de se esvaziar o direito reclamado pelo particular na demanda principal.

No entanto, cumpre ressaltar que uma parte da doutrina e da jurisprudência sustenta que, em sede de requerimento de suspensão, não há que se analisar os requisitos necessários à concessão da cautelar, quais sejam, perigo da demora e fumaça do bom direito. Tal se justifica pelo fato de que todas as leis que tratam da matéria condicionam o deferimento da suspensão tão somente à ameaça de lesão à ordem pública, à saúde, à segurança e à economia pública. Assim, verificado o dano a quaisquer desses bens jurídicos, independentemente de estarem presentes os pressupostos necessários à concessão de medida de natureza cautelar, impõe-se o deferimento do pedido de suspensão.³⁹

³⁸ STF, SS-AgR n. 1149/PE, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Brasília, 03 abr. 1997.

³⁹ Neste sentido: “SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. CONCESSÃO. AGRAVO REGIMENTAL. 1. A suspensão de segurança, decisão de cunho político, apenas se atém à observância de lesão aos valores tutelados pela norma de regência, quais sejam, ordem, saúde, segurança e economia públicas. Não há espaço, aqui, para questões afetas ao mérito da demanda principal, passíveis de deslinde, apenas, no âmbito de cognição plena inerente às instâncias ordinárias. 2. Agravo Regimental não provido.” (STJ, AgRg na SS n. 1453/BA, Rel. Min. Edson Vidigal, Brasília, 29 jun. 2005.)

2.2.5 – Incidente Processual

Por fim, cumpre ainda mencionar a existência de uma quinta corrente, que defende que a natureza jurídica do requerimento de suspensão de liminar e dos efeitos da sentença seria de incidente processual.

Ressalte-se que esta corrente defende uma natureza jurídica distinta daquela que entende que o pedido de suspensão tem natureza de ação incidental de impugnação, tendo em vista que nem todo incidente processual equivale a uma ação incidental, sendo esta apenas uma das manifestações daquele⁴⁰.

Com efeito, para os seguidores desta corrente, o pedido de suspensão tem a natureza jurídica de incidente processual, mas especificamente de questão incidental, pois, como bem pontuou Marcelo Abelha⁴¹, trata-se de uma controvérsia que surge no curso normal do processo, *in verbis*:

“é claro que defendemos a idéia de que o requerimento de suspensão de execução de decisão judicial não é nem ação e nem recurso, figurando-se, sim, como típico instituto representante dos incidentes processuais, que se manifesta por intermédio de uma questão incidente.”⁴²

⁴⁰ Neste sentido, Marcelo Abelha conceituou incidente processual como “fato jurídico novo, voluntário ou involuntário, que cai sobre o que preexiste (...) manifesta-se por meio de ações (causas), questões ou pontos incidentais” (RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Suspensão de Segurança: Sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o Poder Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 25.).

⁴¹ Ibid. p. 92.

⁴² Corroborando com este entendimento, Gleydson de Oliveira assevera que: “Trata-se, a rigor, de um incidente processual, porquanto dá ensejo ao surgimento de uma questão que pode provocar desvio procedimental significativo no feito em que recaiu.” (OLIVEIRA, Gleydson Kleber Lopes De. Incidente de Suspensão de Execução de Liminar e de Sentença em Mandado de Segurança. In: BUENO, Cassio Scarpinella; ALVIM, Eduardo Arruda; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.). *Aspectos Polêmicos e Atuais do Mandado de Segurança: 51 anos depois*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 381.).

2.3 – Fundamento Constitucional (ou Inconstitucionalidade) da Suspensão de Execução da Liminar ou da Sentença

Inicialmente, em atenção ao princípio da supremacia da Constituição⁴³, que se traduz na primazia das normas constitucionais em relação às demais normas, tidas como infraconstitucionais, cabe uma breve consideração acerca da constitucionalidade do pedido de suspensão de segurança.

A existência jurídica do instituto em questão é majoritariamente atribuída ao princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, princípio este que não se encontra expressamente previsto no texto constitucional, mas se trata de um “princípio geral de Direito inerente a qualquer sociedade”⁴⁴.

Trata-se de princípio essencial à atuação da Administração Pública, pois se traduz em prerrogativas concedidas pela ordem jurídica aos administradores, a fim de assegurar o cumprimento de sua finalidade precípua, qual seja, a tutela dos interesses públicos, “de sorte que o administrador tem que praticar o ato com finalidade pública, sob pena de desvio de finalidade, uma das mais insidiosas modalidades de abuso de poder”⁴⁵.

Em atenção ao referido princípio, a Constituição Federal e as normas infraconstitucionais estabeleceram certas prerrogativas a estes representantes

⁴³ José Afonso da Silva, ao dissertar sobre o princípio da supremacia da Constituição, assevera que: “todas as normas que integram a ordenação jurídica só serão válidas se se conformarem com as normas da Constituição Federal”. (SILVA, José Afonso Da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 23ª ed.. São Paulo: Malheiros, 2004. p.648.).

⁴⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira De. *Curso de Direito Administrativo*. 23ª ed.. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 93. Ressalte-se que o autor afirma, ainda, que o referido princípio é a própria condição da existência do convívio social.

⁴⁵ SILVA, José Afonso Da. Op. cit., p.648.

do interesse público, que apenas se justificam quando utilizadas para atender o interesse primário, ou seja, o interesse da coletividade⁴⁶.

Assim, o instituto da suspensão dos efeitos da liminar e da sentença se trata de uma das manifestações desse princípio, na medida em que possibilita a limitação de um interesse privado – ao suspender os efeitos de decisão judicial que assegura ao particular a execução imediata do direito perseguido em uma determinada demanda judicial, na qual a pessoa jurídica de direito público figure no pólo passivo - em prol da preservação do interesse da coletividade, qualificado pelos bens jurídicos tutelados nas leis que prevêm este instituto.

No entanto, a grande crítica utilizada por diversos autores reside no fato de que algumas normas relacionadas ao instituto da suspensão de segurança tutelam interesses secundários da Administração Pública, conferindo a esta certas prerrogativas, sob o manto do princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, que, na verdade, são verdadeiros privilégios, em total afronta ao princípio da isonomia, tendo em vista que ao atuar com base em interesse secundário, a Administração Pública busca tutelar seus próprios interesses como entidade personalizada⁴⁷.

Um dos exemplos citados para demonstrar a atribuição de privilégios para a Administração Pública, no incidente de suspensão de liminar e de sentença, refere-se à Medida Provisória nº 1.984-19, de 29 de junho de 2000,

⁴⁶ Celso Antônio Bandeira de Mello, com a autoridade que lhe é devida no assunto, afirma que: “as prerrogativas que nesta via exprimem tal supremacia não são manejáveis ao sabor da Administração, porquanto jamais dispõe de ‘poderes’, *sic et simpliciter* (...) são conferidos como *meios* impostergáveis ao preenchimento da finalidade que o exercente de função deverá suprir. (...) Logo, aquele que desempenha função tem, na realidade, *deveres-poderes*. (MELLO, Celso Antônio Bandeira De. Op. cit., p. 94/95.).

⁴⁷ Rodrigo Strobel Pinto, ao comentar sobre o objeto da suspensão de segurança, pontuou que: “Somente o interesse primário é tutelado, ou seja, aquele consistente no bem comum da população, ficando excluídas as pretensões secundárias, aquelas individuais do Estado.” (PINTO, Rodrigo Strobel. *Decisão contrária à súmula vinculante: incabimento da suspensão de segurança*. Revista de Processo. São Paulo, ano 32, n. 150, p. 99, ago. 2007.).

que criou a figura da suspensão da suspensão, mantida pela Medida Provisória nº 2.180/35⁴⁸, na medida em que permite que os Tribunais Superiores possam, de plano, enfrentar novamente a questão objeto da suspensão de liminar e de sentença, o que poderia ser entendido como verdadeiro atalho concedido unicamente ao Poder Público para chegar ao STJ ou STF, causando um evidente desequilíbrio processual⁴⁹.

Cassio Scarpinella Bueno⁵⁰ chega a afirmar, com relação a certas alterações introduzidas pela Medida Provisória nº 1984-19, que:

“não falar em privilégios e permanecer com o emprego do vetusto termo ‘prerrogativas processuais’ é, com o devido respeito àqueles que discordam do meu entendimento sobre o tema, desvirtuar a própria razão de ser do Estado de Direito”⁵¹.

Nada obstante estas críticas, o fato é que, primordialmente, as legislações que prevêm o instituto da suspensão de segurança têm sua legitimidade calcada no princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, apesar de existirem certos dispositivos de duvidosa constitucionalidade, como já ressaltado.

⁴⁸ A suspensão da suspensão, ou suspensão *per saltum*, é instrumento de natureza recursal conferida exclusivamente ao ente de direito público, na hipótese em que o agravo inominado interposto contra a decisão concessiva ou denegatória da suspensão mantém ou restabelece a decisão que se visa suspender.

⁴⁹ Cassio Bueno, ao discorrer sobre as novas regras da suspensão de segurança e, especificamente, sobre o novo pedido de suspensão *per saltum*, defende sua inconstitucionalidade, pois “toda vez que o requerente do pedido de suspensão (o Poder Público para os fins esclarecidos na nota 7, supra) não obtiver sucesso imediato ou sucessivo no segundo grau de jurisdição, ele pode recorrer de plano aos Tribunais Superiores, sem quaisquer preocupações, formalidades, delongas ou maiores questionamentos do tipo: prequestionamento explícito, implícito, numérico ou ficto, vedação do reexame de circunstâncias fáticas subjacentes à decisão do Tribunal *a quo*, ou, ainda, a forma de destrancamento dos recursos extraordinários e especiais retidos (CPC, art. 542, § 3º).” (BUENO, Cassio Scarpinella. *Inconstitucionalidade das novas regras da suspensão de liminar em mandado de segurança*. Revista do Advogado. São Paulo, ano XXI, n. 64, p. 24, out. 2001.).

⁵⁰ BUENO, Cassio Scarpinella. *O Poder Público em Juízo*. São Paulo: Max Limonad, 2000. p. 225.

⁵¹ Corroborando com este entendimento, posiciona-se Marcelo Abelha, no seguinte sentido: “o que se vê, na realidade, é justamente um espraiamento dessas e outras prerrogativas em benefício dessas pessoas em casos nos quais o que está em jogo é mero interesse secundário da Administração Pública.” (RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Tutela Antecipada contra o Poder Público*. Revista de Processo. São Paulo, ano 29, n. 115, p. 341, mai./jun. 2004.).

No entanto, relevante mencionar um princípio que se encontra em voga atualmente, que é o da efetividade do processo, que engloba não só o direito ao acesso à justiça, previsto no art. 5º, inciso XXXV da Constituição Federal, mas também a efetividade deste acesso, no sentido de “obter uma resposta jurisdicional justa e apta a debelar e devolver o interesse primário alvitado”.⁵²

Assim, o direito de requerer a suspensão dos efeitos da liminar e da sentença pode impossibilitar ou dificultar a celeridade e efetividade na prestação jurisdicional, na medida em que, muitas vezes, a demora nesta prestação poderá frustrar o direito reclamado pelo particular na ação movida contra o Poder Público, podendo ferir, inclusive, o princípio do devido processo legal.

Neste sentido, Cassio Scarpinella Bueno, ao discorrer sobre o direito subjetivo que a parte possui à liminar, afirma que:

“Assim, ainda que não seja expresso o texto constitucional no sentido de que a proteção *liminar* seja direito individual (e/ou coletivo) constitucionalmente garantido (para o mandado de segurança ou para quaisquer outras ações), não se pode olvidar que a interpretação que a doutrina e, mesmo, a jurisprudência têm dado para o precitado inc. XXXV do art. 5.º da CF faz, ademais, que a proteção *liminar* seja ínsita, mesmo, à cláusula devido processo legal brasileiro, previsto este nos incisos LIV e LV do mesmo art. 5.º da CF de 5 de outubro de 1988.”⁵³

Dessa forma, tendo em vista este conflito de interesses, caracterizado, em síntese, pela colisão do princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado e a suposta negação ao acesso justo e efetivo à justiça, a doutrina procurou meios de conciliá-los, entendendo, ainda que de maneiras

⁵² Ibid. p. 337.

⁵³ Apud: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. Ainda sobre a Recorribilidade da Liminar em Mandado de Segurança. In: BUENO, Cassio Scarpinella; ALVIM, Eduardo Arruda; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.). *Aspectos Polêmicos e Atuais do Mandado de Segurança: 51 anos depois*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 807.

diversas, pela constitucionalidade do instituto da suspensão de liminar e dos efeitos da sentença.

Com efeito, parte da doutrina defende a aplicação, pelo órgão jurisdicional competente, do princípio da proporcionalidade⁵⁴, de modo a ponderar, no caso concreto, qual interesse que merece ser tutelado e que deverá prevalecer: o interesse público ou o direito do particular em obter uma tutela efetiva.

Neste sentido, posiciona-se Marcelo Abelha⁵⁵, entendendo que se deve “entregar a solução do problema ao órgão judicial, criando uma regra de conceito vago que o permita sopesar, no caso concreto, e, ante os fatos que lhe são postos, qual o valor jurídico que deverá ser tutelado naquela situação e naquele momento”.⁵⁶

De outro lado, alguns autores se posicionam no sentido de que só será admitido o pedido de suspensão, ou seja, só será dotado de constitucionalidade, na hipótese em que a decisão concessiva da liminar ou da sentença for contrária ao ordenamento jurídico. Assim, defendem que, ao analisar o pedido de suspensão, o presidente do tribunal competente deve, não só analisar se os interesses públicos tutelados na lei estão na iminência de sofrer qualquer lesão,

⁵⁴ José dos Santos Carvalho Filho, ao dissertar sobre o princípio da proporcionalidade, afirmou que “o grande fundamento do princípio da proporcionalidade é o excesso de poder, e o fim a que se destina é exatamente o de conter atos, decisões e condutas de agentes públicos que ultrapassem os limites adequados, com vistas ao objetivo colimado pela Administração, ou até mesmo pelos Poderes representativos do Estado.” (FILHO, José Dos Santos Carvalho. *Manual de Direito Administrativo*. 18ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2007. p. 33.)

⁵⁵ RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Tutela Antecipada contra o Poder Público*. Revista de Processo. São Paulo, ano 29, n. 115, p. 338, mai./jun. 2004.

⁵⁶ Corroborando com este entendimento, Marga Barth Tessler assevera que: “Há, então, um juízo valorativo de proporcionalidade, razoabilidade e oportunidade. O que baliza o decisor, em última análise, é identificar, no caso concreto, se há razões suficientemente fortes, em prol dos interesses públicos ou coletivos, que justifiquem o temporário afastamento dos interesses individuais ou privados.” (TESSLER, Marga Barth. *Suspensão de Segurança*. Disponível em <<http://www.revistadoutrina.trf4.gov.br>>. Acesso em 25 mar. 2008.).

mas também se a decisão que reconheceu o direito do particular é ilegal ou injurídica. Adotando esta corrente, Cassio Bueno⁵⁷ assevera que:

“Em última análise, se inexistir qualquer grau de antijuridicidade na decisão cuja eficácia se pretende suspender, não há como se cogitar, *in concreto*, da aplicação do princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado.”⁵⁸.

Dessa forma, apesar de existirem correntes que limitam o instituto da suspensão de liminar e dos efeitos da sentença com lastro no princípio do acesso efetivo à justiça, em regra, doutrina e jurisprudência entendem pela constitucionalidade do instituto (à exceção de certos dispositivos, conforme já mencionado, que serão objeto de análise mais detida), em razão do princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, e desde que a pessoa de direito público interessada atue visando à proteção do interesse público primário.

Há, ainda, quem entenda que, apesar de constituir-se como uma face do princípio da supremacia do interesse público e possuir como requisito para o sua utilização que o Poder Público esteja atuando na defesa do interesse público primário, deve estar presente, ainda, a antijuridicidade da decisão que se visa suspender, corrente esta que se parece mais adequada, tendo em vista que a possibilidade de se suspender uma decisão sem a mínima análise, ou, como comumente se referem os julgadores, sem deliberação do mérito, ou seja, verificando-se se o eventual recurso interposto contra a mesma decisão tem

⁵⁷ BUENO, Cassio Scarpinella. Habeas Data – Efeitos da Apelação, Liminar e Suspensão de Sentença. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.). *Habeas Data*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998. p. 56.

⁵⁸ Neste sentido, Gleydson de Oliveira afirma que: “A partir de uma interpretação conforme à Constituição, técnica adotada pelo STF, mercê da qual à lei o intérprete elege uma exegese compatível com a Constituição, desprezando outras interpretações com ela incompatíveis, parece-nos que necessariamente o pedido de suspensão de liminar ou de sentença tem que estar lastreado, também, em critérios jurídicos.” (OLIVEIRA, Gleydson Kleber Lopes De. Incidente de Suspensão de Execução de Liminar e de Sentença em Mandado de Segurança. In: BUENO, Cassio Scarpinella; ALVIM, Eduardo Arruda; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.). *Aspectos Polêmicos e Atuais do Mandado de Segurança*: 51 anos depois. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 385.).

fundamento jurídico para modificá-la, o direito demandado pelo particular na ação originária, mormente a liminar concedida para guardar a utilidade deste direito, poderá ficar completamente comprometido. Ressalte-se que o entendimento do Supremo Tribunal Federal vem se fixando neste sentido, como será abordado mais detidamente em capítulo próprio.

Capítulo III – Pressupostos para o Deferimento do Pedido de Suspensão de Segurança

3.1 – Legitimidade Ativa

As diversas leis que regulam o instituto da suspensão de liminar e dos efeitos da sentença tratam da questão da legitimidade ativa para o requerimento de suspensão de diferentes formas.

A Lei nº 4.348/64, que trata das normas procedimentais do mandado de segurança, e a Lei nº 7.347/85, que disciplina a ação civil pública, prevêm, em seus arts. 4º e 12, § 1º, respectivamente, apenas que a pessoa jurídica de direito público interessada poderá requerer a suspensão da decisão impugnada. Já a Lei nº 8.038/90 - que trata das normas procedimentais referentes aos processos de competência do STJ e do STF - , a Lei nº 8.437/92, que dispõe sobre as medidas liminares contra o Poder Público e, ainda, a Lei nº 9.494/97, que disciplina a concessão da tutela antecipada contra a Fazenda Pública, atribuem, além da pessoa de direito público interessada, ao Ministério Público a legitimidade para requerer a suspensão.

Com relação a lei que disciplina o pedido de suspensão da sentença concessiva do habeas data, Lei nº 9.507/97, não houve qualquer previsão acerca da legitimidade para requerê-lo.

Observe-se que todas as leis mencionadas atribuem à pessoa de direito público interessada a legitimidade para o pedido de suspensão. O interesse a que se referem estes artigos, nas palavras de Marcelo Abelha, “significa dizer que deve haver um liame estabelecido entre o interesse público que ela protege

e que tem o dever institucional de zelar, com a decisão cuja execução pretende que seja suspensa”.⁵⁹

Inicialmente, relevante destacar que, não obstante algumas das referidas leis não se referirem à legitimidade do Ministério Público para o pedido de suspensão da decisão judicial, a doutrina e a jurisprudência majoritárias entendem que, independentemente de menção expressa, a legitimidade do *parquet* será sempre admissível no instituto da suspensão de liminar e da sentença, em razão da função atribuída ao referido ente pelo artigo 127 da Constituição Federal, que se traduz na tutela dos interesses públicos, admitindo-se, inclusive, o requerimento de suspensão ainda que não figure na ação originária em que foi proferida a decisão que se visa suspender.

Neste sentido, relevante transcrever as lições de Antonio Cezar Lima da Fonseca⁶⁰:

“O Ministério Público tem o dever institucional de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública (art. 129, II, da CF). Daí que, sendo a liminar prejudicial a serviços de relevância pública, ou até com ofensa aos Poderes Públicos, o *Parquet* tem não só legitimidade, mas também o poder-dever de requerer a suspensão da liminar diretamente ao judiciário competente”⁶¹.

⁵⁹ RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Suspensão de Segurança: Sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o Poder Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 122.

⁶⁰ Apud: Ibid. p. 121.

⁶¹ Neste sentido, confira-se trecho da ementa da AgRg na SS 1045/RJ: “ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. INQUÉRITO CIVIL. ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. OBSTÁCULOS. SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. LEGITIMIDADE PARA PROPOSITURA. COMPETÊNCIA E REQUISITOS. AGRAVO REGIMENTAL. 1. Concedida a liminar, a respectiva suspensão compete ao Presidente do Tribunal ao qual couber o respectivo recurso (Lei nº 4.348/64, art. 4º). Competência da Presidência do Superior Tribunal de Justiça para decidir pedido de suspensão de decisão de Desembargador Federal, membro do Tribunal Regional Federal da 2ª Região que se reconhece e declara. 2. As funções do Ministério Público Federal junto ao Superior Tribunal de Justiça são exercidas por titular do cargo de Subprocurador-Geral da República (LC 75/93, art. 47, § 1º), não lhes faltando, pois, competência ou legitimidade para aqui requerer a drástica medida de suspensão (...) 6. Agravo Regimental não provido.” (STJ, AgRg na SS n. 1045/RJ, Rel. Min. Edson Vidigal, Brasília, 04 ago. 2004.).

Dessa forma, tem-se admitido, majoritariamente, o requerimento de suspensão de decisão judicial pelo Ministério Público, ainda que não seja sujeito do processo originário, tendo em vista a outorga da tutela dos interesses públicos, pelos artigos 127 e 129 da CF.⁶²

Há outra questão que merece ser analisada, que se refere à legitimidade de pessoas jurídicas de direito privado para requerer a suspensão da liminar ou dos efeitos da sentença.

Com efeito, tem-se sustentado que não se deve interpretar literalmente os dispositivos que regem o pedido de suspensão, pois, no tocante à legitimidade para pleitear a suspensão, tais dispositivos possuem uma redação incompleta e defeituosa. Neste sentido, prega-se uma interpretação racional dessas normas, a fim de que sejam atendidos os fins a que se destinam.

Corroborando com este entendimento, Arnoldo Wald⁶³ defende a legitimidade das pessoas de direito privado para o pedido de suspensão, tendo em vista que, com relação ao mandado de segurança, o art. 5º, inciso LXIX da Constituição Federal permite que elas figurem no pólo passivo como autoridades coatoras, *in verbis*:

“Com efeito, ampliou-se o conceito de autoridade coatora e, em consequência, daqueles legitimados a postular ao Presidente do Tribunal competente a suspensão da execução da liminar e da sentença. Assim, os órgãos da administração indireta, empresas públicas incumbidas da prestação de serviço público, fruto de

⁶² Em sentido contrário: “AGRAVO REGIMENTAL - SUSPENSÃO DE SEGURANÇA-DEFERIMENTO - LESÃO À ECONOMIA CONFIGURADA ILEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL PARA RECORRER DA DECISÃO ATUANDO ORIGINARIAMENTE NESTA CORTE . (...) 3. O Ministério Público do Estado do Ceará não tem legitimidade para atuar originariamente perante este Superior Tribunal de Justiça, **notadamente quando sequer foi parte na ação em que originada a decisão objeto do pedido de suspensão**. 4. Agravo Regimental não conhecido.” (STJ, AgRg na SS n. 1410/CE, Rel. Min. Edson Vidigal, Brasília, 29 jun. 2005.).

⁶³ WALD, Arnoldo. *Do Mandado de Segurança na Prática Judiciária*. 5ª ed.. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 202/204.

descentralização personificada, têm legitimidade, como reconheceu o Superior Tribunal de Justiça, em alguns julgados. (...) caso contrário, haveria flagrante desigualdade dentre as autoridades coatoras, pois umas teriam, e outras não, o remédio contra o deferimento da liminar.”

Assim, alguns entendem que as pessoas e entidades privadas interessadas, ou seja, que tenham que suportar os efeitos da liminar ou da concessão da segurança, estariam legitimadas a pleitear a suspensão da decisão judicial.⁶⁴

No entanto, a corrente que defende a ampliação do rol de legitimados para o pedido de suspensão argumenta, de forma acertada, que só deverá ser permitida a utilização desta medida excepcional, na hipótese em que a pessoa jurídica de direito privado esteja na defesa do interesse público decorrente de delegação do Poder Público.

Cumprе ressaltar que a jurisprudência é quase unânime no sentido de admitir o pedido de suspensão pela pessoa de direito privado interessada, perquirindo-se, no entanto, se a entidade está atuando na defesa de interesse particular ou público. Neste sentido, decidiu o Ministro Edson Vidigal, no julgamento de agravo regimental interposto contra decisão que deferiu a suspensão em favor de concessionária de serviço público⁶⁵, *in verbis*:

“AGRAVO REGIMENTAL EM SUSPENSÃO DE LIMINAR. COELCE. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. LEGITIMIDADE DA CONCESSIONÁRIA PARA REQUERER SUSPENSÃO (LEIS 4.348/64, ART. 4º, CAPUT, E 8.437/92, ART. 4º, CAPUT).

1. As pessoas jurídicas de direito privado no exercício de atividade delegada do Poder Público, quando na defesa do interesse público e na proteção dos bens públicos tutelados (ordem, saúde, segurança e economia públicas), têm legitimidade para

⁶⁴ Neste sentido, o Min. Antônio Neder decidiu que “o direito de pedir a suspensão da segurança deve ser concedido não só ao Procurador-Geral da República e à pessoa jurídica de Direito Público interessada, senão também às pessoas e às entidades privadas que tenham que suportar os efeitos da medida.” (APUD: MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de Segurança*. 29ª ed.. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 93).

⁶⁵ STJ, AgRg na SLS n. 37/CE, Rel. Min. Edson Vidigal, Brasília, 29 jun. 2005.

requerer a suspensão da execução de liminar ou de sentença. 2. Agravo Regimental não provido.”⁶⁶

No entanto, relevante mencionar que alguns autores, embora integrantes de uma corrente minoritária, são contrários à interpretação extensiva da legitimidade para o pedido de suspensão, justificando-se na excepcionalidade do instituto em questão. Neste sentido, posiciona-se Lucia Valle Figueiredo, afirmando que:

“O art. 4º da Lei 4.348/64, já citado, descende diretamente do regime de exceção no qual o País mergulhou por mais de 20 anos. Sua compatibilidade com a Constituição de 1988 há de ser, pois, verificada com grande acuidade. (...) Portanto, como já afirmado o pedido de suspensão deverá ser examinado com a maior detença, e, ao que se nos afigura, embora a jurisprudência seja em sentido contrário, não poderia ser feito pelos entes privados delegados ou concessionários de serviço público, embora saibamos ser nossa posição minoritária.”⁶⁷

Cumprindo ainda ressaltar que alguns autores, bem como certos julgados, atribuem a órgãos públicos não personificados a possibilidade de requerer a suspensão dos efeitos da liminar e da sentença. O Ministro Sepúlveda Pertence teve a oportunidade de julgar pedido de suspensão de segurança, no qual figurava como requerente a Mesa da Assembléia Legislativa do Estado do Paraná, entendendo que o referido órgão possui legitimidade para postular a suspensão de decisão judicial, *in verbis*:

“Suspensão de segurança: liminar que susta realização de plebiscito para criação de município: legitimação da Assembléia Legislativa para requerer a suspensão, a qual, no caso, é de deferir-se. 1. A exemplo de que se consolidou com relação ao mandado

⁶⁶ Neste mesmo sentido, entendeu o Ministro Barros Monteiro, então presidente do STJ, que: “AGRAVO INTERNO. SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. EMPRESA CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO DE TRANSPORTE INTERESTADUAL DE PASSAGEIROS. PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PRIVADO. INTERESSE PARTICULAR. ILEGITIMIDADE. - São partes legítimas para pleitear suspensão de segurança concedida contra o Poder Público ou seus agentes o Ministério Público ou a pessoa jurídica de direito público interessada (Lei n. 4.348/1964, art. 4º). - A concessionária de serviço público, atuando na defesa de interesses particulares, não tem legitimidade para pedir a suspensão de segurança (precedentes). Agravo não provido.” (STJ, AgRg na SS n. 1744/RJ, Rel. Min. Barros Monteiro, Brasília, 21 nov. 2007.).

⁶⁷ FIGUEIREDO, Lucia Valle. *Mandado de Segurança*. 3ª ed.. São Paulo: Malheiros, 2000. p.155.

de segurança, e de reconhecer-se a legitimação, para requerer-lhe a suspensão, ao órgão público não personificado quando a decisão questionada constitua óbice ao exercício de seus poderes ou prerrogativas. 2. No processo de instituição de municípios, a realização da consulta plebiscitária não gera efeitos irreversíveis: por isso a sua sustação só é de deferir-se - o que não é o caso -, quando extremamente plausível a impugnação a sua validade, mormente quando do adiamento resultar a frustração por longo tempo da emancipação aparentemente legítima.”⁶⁸

Questão interessante relativa à legitimidade ativa para o requerimento de suspensão se encontra nas ações de improbidade ajuizadas contra prefeitos, nas quais este último formula o pedido de suspensão da liminar ou dos efeitos da sentença, após ter sido destituído do cargo de prefeito. O Superior Tribunal de Justiça⁶⁹ e o Supremo Tribunal Federal⁷⁰, apesar da existência de votos dissidentes, vêm entendendo pela legitimidade do prefeito para o requerimento de suspensão, ainda que tenha sido destituído do cargo, aliando-se a corrente ampliativa da legitimidade ativa para o requerimento, sustentando que age também em nome do Município que deseja continuar representando, bem como pelo fato de que o que se está discutindo é justamente se a destituição de seu cargo é legítima ou não e, suspensa a liminar, o prefeito continuará no cargo.

⁶⁸ STF, SS-AgR n. 936/PR, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Brasília, 07 dez. 1995.

⁶⁹ Neste sentido, encontra-se a seguinte ementa de acórdão não unânime: “Suspensão de liminar. Competência do STJ. Legitimidade ativa (prefeito). Sucessivas ações de improbidade administrativa. Afastamento indefinido. Princípio da proporcionalidade. 1. Em se tratando de suspensão de liminar, inaugura-se a competência do Superior Tribunal quando há decisão, no Tribunal local, em agravo de instrumento interposto em razão da concessão da medida urgente. Precedentes. 2. Tem legitimidade ativa para ajuizar pedido de suspensão prefeito municipal que busca sustar os efeitos de decisão que o afastou do cargo. Precedentes. 3. A norma legal, ao permitir o afastamento do agente político de suas funções, objetiva garantir o bom andamento da instrução processual na apuração das irregularidades apontadas, contudo não pode servir de instrumento para invalidar o mandato legitimamente outorgado pelo povo nem deve ocorrer fora das normas e ritos legais. 4. Na espécie, evidencia-se que o afastamento do Prefeito do comando da municipalidade implica risco para o interesse público, porquanto, na investigação de supostos fatos envolvendo o governante, não se observaram aqueles princípios. 5. Agravo regimental improvido.” (STJ, AgRg na SL n. 9/PR, Rel. Min. Edson Vidigal, Brasília, 20 out. 2004.).

⁷⁰ Corroborando com o entendimento do STJ: “Suspensão de liminar: legitimação ativa. A exemplo do que se decidiu a propósito da qualificação do Prefeito para requerer a suspensão de segurança que o destituíra (AgRSS 444, RTJ 141/380), o Procurador-Geral junto ao Tribunal de Contas do Estado está legitimado para requerer a suspensão de liminar, confirmada pelo Tribunal de Justiça, que implicou o seu afastamento do exercício da função.” (STF, Pet-AgR 2225/GO, Rel. para acórdão Min. Sepúlveda Pertence, Brasília, 17 out. 2001.).

Por fim, relevante mencionar que, com relação ao requerimento de suspensão dos efeitos da sentença concessiva do *habeas data*, nada obstante a Lei nº 9.507/97 ter silenciado quanto à legitimidade para pleiteá-lo, entende-se que aqueles que possuem legitimidade para figurar no pólo passivo desta ação, podem pleitear a suspensão⁷¹.

3. 2 – Bens Jurídicos Tutelados pelo Instituto da Suspensão de Liminar e da Sentença

Os artigos que tratam do instituto da suspensão de liminar e da sentença prevêm, como pressuposto fundamental de seu deferimento, a grave lesão à um dos valores jurídicos expressamente previstos, quais sejam, ordem pública, saúde, segurança e economia públicas, à exceção do art. 16 da Lei nº 9.507/97, que nada fala a respeito.

Com relação ao silêncio do legislador ao tratar do requerimento de suspensão contra a decisão concessiva do *habeas data*, entende-se que as hipóteses que autorizam a medida excepcional “só podem ser aquelas mesmas já constantes do sistema, que, em última análise, são representativas de ‘danos potenciais à ordem pública’ (aí incluída a saúde, a segurança e a economia públicas)”⁷².

Ressalte-se que, conforme mencionado anteriormente, trata-se de medida de caráter excepcional. Tal se justifica pelo fato de que as leis mencionam que a lesão que autoriza a concessão da medida é aquela que se

⁷¹ Cassio Scarpinella Bueno, ao analisar o requerimento de suspensão contra a decisão concessiva do *habeas data*, afirmou que: “todo aquele que estiver legitimado passivamente para figurar no *habeas data* estará, *ipso facto*, legitimado para pedir a suspensão dos efeitos da decisão concessiva perante o presidente do tribunal recursal competente.” (BUENO, Cassio Scarpinella. *Habeas Data – Efeitos da Apelação, Liminar e Suspensão de Sentença*. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.). *Habeas Data*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998. p. 60.).

⁷² *Ibid.* p. 55.

caracteriza como grave. Neste sentido, confira-se as elucidações de Lúcia Valle Figueiredo, citadas pelo Ministro Celso de Mello, no julgamento da Petição nº 1.456-8, que se tratava de um pedido de suspensão de execução de medida liminar:

“Portanto, verifica-se que, para suspensão da liminar ou da sentença, o pedido deverá ser feito com a prova inequívoca de que esses valores encontram-se fortemente ameaçados. Não bastará, como é óbvio, a mera alegação. Far-se-á mister, sem sombra de qualquer dúvida, a demonstração cabal da possível violação a esses valores.”⁷³

Assim, evidenciada a necessidade de estar configurada a grave lesão a um dos bens jurídicos tutelados, resta analisar o sentido desses valores jurídicos que se constituem como pressupostos para o deferimento da suspensão.

3.2.1 – Ordem Pública (Jurídica e Administrativa)

Hodiernamente, os doutrinadores referem-se à ordem pública como inerente ao Estado de Direito, de forma que a iminência de grave lesão a este valor colocaria em risco as próprias instituições do Estado.

José dos Santos Carvalho Filho conceitua a ordem pública de forma mais abrangente, “como aquela composta de um mínimo de condições essenciais a uma vida social adequada”, abrangendo, inclusive, “aspectos relativos à tranqüilidade, à segurança e à salubridade pública e à paz social”.⁷⁴

Cumprе salientar que alguns autores e julgados albergam no conceito de ordem pública, a ordem administrativa, compreendida como “a normal execução do serviço público, o regular andamento das obras públicas, o devido

⁷³ STF, Pet. n. 1.456-8/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Brasília, 24 mai. 1999.

⁷⁴ APUD: GUTIÉRREZ, Cristina. *Suspensão de Liminar e de Sentença na Tutela do Interesse Público*. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 40.

exercício das funções da Administração pelas autoridades constituídas”.⁷⁵ Assim, quando a decisão proferida em desfavor do Poder Público possa resultar em grave dano à ordem estabelecida para a normal consecução dos atos administrativos em geral, entende-se que a suspensão deve ser deferida a fim de se evitar grave lesão à ordem pública.⁷⁶

Existe ainda outro posicionamento no sentido de que a ordem pública também abrangeria a ordem jurídica, como se infere das palavras de Aristóteles Atheniense:

“O juiz, na condição de intérprete da lei, está sujeito à sua obediência, não podendo arvorar-se em legislador. Se, no entanto, atreve-se a assumir essa posição, inconciliável com a sua missão social, a sua conduta constitui uma violação da ordem pública, capaz de justificar a suspensão de liminar”.⁷⁷

No entanto, tal entendimento gera inúmeras controvérsias, na medida em que diversos autores e, principalmente, a atual jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, entendem que na via excepcional da suspensão não há

⁷⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de Segurança*. 29ª ed.. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 93.

⁷⁶ Neste sentido, confira-se recentíssimo acórdão do STF, no qual a então presidente Ellen Gracie, concede a suspensão de tutela antecipada com base na grave lesão à ordem administrativa: “PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS À DECISÃO DO RELATOR. CONVERSÃO EM AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE TUTELA ANTECIPADA. DECISÃO QUE IMPEDE A ADMINISTRAÇÃO DE IMPLEMENTAR A REFORMA AGRÁRIA. EXISTÊNCIA DE GRAVE LESÃO À ORDEM PÚBLICA. ARTIGOS 184 A 191 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. 1. Embargos de declaração opostos à decisão singular do relator. Conversão dos embargos em agravo regimental. 2. Art. 1º da Lei 9.494/97, c/c art. 4º, § 4º, da Lei 8.437/92: configuração de grave lesão à ordem pública. Pedido de suspensão de tutela antecipada deferido em parte. 3. A decisão impugnada no presente pedido de suspensão concedeu antecipação de tutela para sobrestar o processo administrativo de desapropriação, até que se providenciasse a exclusão das áreas destacadas do imóvel expropriando e transferidas para outras matrículas. 4. Existência de grave lesão à ordem pública, considerada em termos de ordem administrativa, dado que a decisão impugnada no presente pedido de suspensão impede a Administração de executar uma política pública, qual seja, a implementação da reforma agrária. (...) 7. Embargos de declaração recebidos como agravo regimental, ao qual se nega provimento.” (STF, STA-ED n. 85/PE, Rel. Min. Ellen Gracie, Brasília, 12 set. 2007.).

⁷⁷ ATHENIENSE, Aristoteles. A suspensão da liminar no mandado de segurança. In: TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo (Coord.). *Mandado de segurança e de injunção: estudos de direito processual-constitucional em memória a Ronaldo Cunha Campos*. São Paulo: Saraiva, 1990. p. 248.

espaço para a análise da antijuridicidade da decisão⁷⁸. O argumento utilizado por esta corrente se resume ao fato de que a análise da juridicidade ou legalidade da decisão que se visa suspender cabe ao órgão competente no momento do julgamento do recurso ordinário, ou seja, voltado contra o mérito da decisão e com o objetivo de reformá-lo, não apenas suspender a execução do ato.

Como se verá em capítulo próprio, o Supremo Tribunal Federal vem entendendo que é admissível a análise da plausibilidade das alegações de mérito da demanda principal, que se consubstancia no *fumus boni iuris* das medidas cautelares.

3.2.2 – Saúde Pública

A saúde pública pode ser sintetizada como o “conjunto de fatores que previnem e combatem as enfermidades da população”.⁷⁹ Trata-se de pressuposto intimamente ligado à dignidade da pessoa humana, como salienta Lucia Valle Figueiredo, ao analisar estes conceitos, *in verbis*:

⁷⁸ Neste sentido, confira-se julgamento de agravo regimental em suspensão de liminar e de sentença, na qual o Min. Barros Monteiro transcreveu o entendimento da jurisprudência maciça do STJ, a fim de consignar que lesão à ordem jurídica não autoriza a suspensão: “AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE LIMINAR DEFERIDA. AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO. IMISSÃO DE POSSE AO INCRA. REINTEGRAÇÃO CONCEDIDA AOS PROPRIETÁRIOS. OFENSA À SEGURANÇA PÚBLICA. LESÃO À ORDEM JURÍDICA. INVIABILIDADE. – A retirada dos trabalhadores rurais sem-terra da propriedade, que demanda a utilização de força policial, poderá, in casu, deflagrar indesejável conflito social, ameaçando a segurança pública. Manutenção do *statu quo* até que se ultime o julgamento acerca da regularidade do processo expropriatório. – ‘A expedita via da suspensão de segurança não é própria para a apreciação de lesão à ordem jurídica. É inadmissível, ante a sistemática de distribuição de competências do Judiciário brasileiro, a Presidência arvorar-se em instância revisora das decisões emanadas dos Tribunais de Justiça e dos Tribunais Regionais Federais’ (AgRg na SS n. 1.302/PA, relator Min. Nilson Naves). Agravo não provido.” (STJ, AgRg na SLS n. 782/SP, Rel. Min. Barros Monteiro, Brasília, 05 dez. 2007.).

⁷⁹ GUTIÉRREZ, Cristina. *Suspensão de Liminar e de Sentença na Tutela do Interesse Público*. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 40.

“Grave lesão à saúde pública valor priorizado pelo texto constitucional, atentaria, até mesmo, contra a dignidade da pessoa humana, erigida como fundamento do Estado Democrático de Direito (art. 1º, III, da CF).”⁸⁰

Com relação ao deferimento da suspensão em razão do risco de grave lesão à saúde pública, os julgados fundamentam-se em questões relativas a saneamento básico, coleta de lixo, obrigação de pagar cirurgia no exterior (nesse caso conjugada com risco de grave lesão à economia pública), merenda escolar, dentre outras.

Ressalte-se que a doutrina pouco comenta sobre as hipóteses que ensejam grave lesão à saúde pública, tendo em vista que, de acordo com a análise dos julgados, normalmente, defere-se a suspensão com base no dano a este valor jurídico conjugado com a economia pública ou a ordem pública.⁸¹

3.2.3 – Economia Pública

A lesão à economia pública capaz de ensejar a suspensão dos efeitos da liminar e da sentença é aquela que afeta, de algum modo, a regularidade dos modelos econômicos e financeiros da coletividade.

A jurisprudência tem entendido que apenas as decisões que tratam de verbas de grande vulto e extraordinárias, ou seja, aquelas que não estão

⁸⁰ FIGUEIREDO, Lucia Valle. *Mandado de Segurança*. 3ª ed.. São Paulo: Malheiros, 2000. p.156.

⁸¹ Confira-se a seguinte ementa neste sentido: “SUSPENSÃO DE LIMINAR EM MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO PARA FORNECIMENTO DE MERENDA ESCOLAR. LESÃO À ORDEM PÚBLICA ADMINISTRATIVA E À SAÚDE PÚBLICA. – Suspensão da licitação ordenada pela MM. Juíza de Direito suscetível de ferir a **ordem pública administrativa** e, sobretudo, a **saúde pública**, diante da concreta possibilidade de interromper-se o serviço de merenda escolar, tido como essencial e de relevante valor para a população. Agravo regimental improvido.” (STJ, AgRg na SS n. 1563/SP, Rel. Min. Barros Monteiro, Brasília, 07 jun. 2006.). Na mesma linha, vide: STJ, AgRg na SLS n. 212/SP, Rel. Min. Barros Monteiro, Brasília, 04 out. 2006; STJ, AgRg na SS n. 1467/DF, Rel. Min. Edson Vidigal, Brasília, 16 fev. 2005; STJ, AgRg na SS n. 1550/GO, Rel. Min. Edson Vidigal, Brasília, 20 mar. 2006.

previstas no orçamento estatal, que ensejariam o deferimento da suspensão de liminar ou dos efeitos da sentença.⁸²

Cumprе mencionar, ainda, que o Poder Público, inúmeras vezes, fundamenta o seu pedido de suspensão de liminar no denominado efeito multiplicador⁸³, ou seja, argumenta que a decisão pode gerar a reiteração de pedidos semelhantes que, somados, representam um valor que causa grave lesão à economia pública.⁸⁴

3.2.4 – Segurança Pública

A segurança pública está prevista no artigo 144 da Constituição Federal e constitui, nos termos do referido artigo, um dever do Estado para a salvaguarda da ordem pública, conceito já estudado, bem como para a

⁸² Neste sentido: “AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. CONCURSO PÚBLICO PARA O CARGO DE FISCAL DA RECEITA DO DISTRITO FEDERAL. REENQUADRAMENTO COMO AUDITOR TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO ANTES DO TRÂNSITO EM JULGADO. OCORRÊNCIA DE GRAVE LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS. (...) 3. **Ocorrência de grave lesão à economia pública, consubstanciada na ausência de previsão orçamentária em relação à despesa em questão.** 4. Agravo regimental improvido.” (STF, SS-AgR n. 2948/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, Brasília, 10 mar. 2008.).

⁸³ Rodrigo Pinto conceitua o chamado efeito multiplicador “na disseminação de liminares e sentenças que, se individualmente consideradas não são gravemente lesivas, como um todo afetam o interesse público.” (PINTO, Rodrigo Strobel. *Decisão contrária à súmula vinculante*: incabimento da suspensão de segurança. Revista de Processo. São Paulo, ano 32, n. 150, p. 100, ago. 2007.).

⁸⁴ Inúmeros julgados acolhem o pedido de suspensão de segurança em razão de grave lesão à economia, tendo em vista a possibilidade de reiteração de demandas com o mesmo pedido, somando-se, dessa forma, em quantia de grande vulto, como por exemplo, a seguinte ementa: “AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. OCORRÊNCIA DE GRAVE LESÃO À ORDEM PÚBLICA, CONSIDERADA EM TERMOS DE ORDEM JURÍDICO-CONSTITUCIONAL. TETO. SUBTETO. ART. 37, XI, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, REDAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL 41/03. 1. As agravantes não lograram infirmar ou mesmo elidir os fundamentos adotados para o deferimento do pedido de suspensão. 2. No presente caso, a imediata execução da liminar impugnada impede, em princípio, a aplicação da regra inserta no art. 37, XI, da Constituição da República, que integra o conjunto normativo estabelecido pela Emenda Constitucional 41/2003. 3. Na suspensão de segurança não se aprecia o mérito do processo principal, mas tão-somente a ocorrência dos aspectos relacionados à potencialidade lesiva do ato decisório em face dos interesses públicos relevantes consagrados em lei, quais sejam, a ordem, a saúde, a segurança e a economia públicas. 4. Possibilidade de ocorrência do denominado “efeito multiplicador”. 5. Precedentes do Plenário. 6. Agravo regimental improvido.” (STF, SS-AgR n. 2385/BA, Rel. Min. Ellen Gracie, Brasília, 10 mar. 2008.).

preservação da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Do mesmo modo, encontra-se prevista no art. 5º, *caput* da CF, como um dos direitos fundamentais do cidadão.

De acordo com José Afonso da Silva, a segurança pública se traduz em uma convivência pacífica, cuja preservação incumbe ao Poder Público através dos órgãos designados no artigo supramencionado, *in verbis*:

“A segurança pública consiste numa situação de preservação ou restabelecimento dessa convivência social que permite que todos gozem de seus direitos e exerçam suas atividades sem perturbação de outrem, salvo nos limites do gozo e reivindicação de seus próprios direitos e defesa de seus legítimos interesses.”⁸⁵

A noção de segurança pública tem estreita relação com a ordem pública, pois se trata de um instrumento de garantia desta ordem, na medida em que permite a convivência social tranqüila e o bem estar dos membros da sociedade.⁸⁶

3.2.5 – Manifesto Interesse Público e Flagrante Ilegitimidade

A Lei nº 8.437/92 inovou o instituto da suspensão de liminar e dos efeitos da sentença, ao prever, em seu artigo 4º, a necessidade de

⁸⁵ SILVA, José Afonso Da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 23ª ed.. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 758.

⁸⁶ Neste sentido: “AGRAVO REGIMENTAL EM SUSPENSÃO DE LIMINAR. CONCURSOS DA POLÍCIA FEDERAL. RESERVA DE VAGAS AOS PORTADORES DE DEFICIÊNCIA PARA OS CARGOS DE ESCRIVÃO E PERITO. PUBLICAÇÃO DE EDITAL RETIFICADOR - ALTERAÇÃO NO CRONOGRAMA PRÉ-ESTABELECIDO - LESÃO À ORDEM PÚBLICA ADMINISTRATIVA. QUESTÕES DE MÉRITO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA – NÃO CABIMENTO. 1. A determinação para que se proceda à publicação de edital retificador, prevendo a reserva de vagas destinadas a portadores de deficiência para os cargos de Perito e Escrivão da Polícia Federal, implica alteração do cronograma pré-estabelecido, com adiamento da nomeação e posse dos aprovados, suficiente a causar lesão à ordem pública administrativa, face ao retardo no preenchimento de cargos de extrema relevância à segurança pública. (...) 3. Agravo Regimental não provido.” (STJ, AgRg na SL n. 122/RS, Rel. Min. Edson Vidigal, Brasília, 18 ago. 2004.).

demonstração, além de grave lesão a um dos bens jurídicos acima comentados, de manifesto interesse público ou, alternativamente, de flagrante ilegitimidade.

Esta previsão gerou inúmeras discussões doutrinárias, não quanto à menção ao manifesto interesse público, pois a grave lesão aos bens jurídicos tutelados nas leis de regência essencialmente afeta tal interesse, mas quanto ao exame da mencionada “flagrante ilegitimidade”, na medida em que criou mais dúvidas a respeito da possibilidade de avaliação da juridicidade da decisão que se visa suspender.

Assim, com relação ao primeiro ponto, buscou o legislador deixar claro que o incidente de suspensão só será admitido nos casos em que o interesse público reclame tal providência, como destacou Cristina Gutiérrez, ao afirmar que “de imediato, é possível vislumbrar-se a maior intenção do legislador – qual seja – a de erigir, sem dúvidas, o interesse público como bem jurídico de superlativa importância.”⁸⁷

No entanto, a crítica que se faz a esta inclusão reside no fato de que a anterior previsão de tutela daqueles bens jurídicos, quais sejam, ordem pública, saúde, segurança e economia públicas, já cuida da obrigatoriedade da existência de interesse público para a concessão da medida, sendo, pois, despicinda a aludida previsão. Neste sentido, manifestou-se Marcelo Abelha, *in verbis*:

“se é para evitar grave lesão aos bens ali mencionados, então tem que existir o manifesto interesse público na medida, não se podendo admitir que seja suspensa a

⁸⁷ GUTIÉRREZ, Cristina. *Suspensão de Liminar e de Sentença na Tutela do Interesse Público*. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 37.

execução da liminar para evitar grave lesão à saúde, à segurança, à economia e à ordem públicas, e, em contrapartida, não exista manifesto interesse público.”⁸⁸

A segunda hipótese que autoriza a concessão do pedido de suspensão se refere à existência concomitante de grave lesão aos bens jurídicos expressamente tutelados e a “flagrante ilegitimidade”.

O conceito de flagrante ilegitimidade assume duas acepções distintas. Alguns autores entendem se tratar de ilegitimidade ativa para obter o provimento judicial, assumindo, assim, o sentido literal do termo. Adotando este entendimento, Domingos de Amorim⁸⁹ ressaltou que o termo utilizado “significa uma clara e insofismável impossibilidade de manejar o instrumento processual. Em outras palavras, em ilegitimidade para a causa que salta aos olhos sem necessidade de qualquer exame acurado.”⁹⁰

Neste sentido, o Superior Tribunal de Justiça já teve oportunidade de se manifestar, nos termos da seguinte ementa:

“RECURSO ESPECIAL. DIREITO PROCESSUAL CIVIL. SUSPENSÃO DE ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. LEIS Nº 8.437/92 E 9.494/97. FLAGRANTE ILEGITIMIDADE. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. DIREITO INDIVIDUAL HOMOGÊNEO DISPONÍVEL. INADEQUAÇÃO.

1. “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

⁸⁸ RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Suspensão de Segurança*: Sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o Poder Público. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 143.

⁸⁹ AMORIM, Domingos Sávio Tenório De. *Natureza Metajurídica da Suspensão de Liminar em Ação Civil Pública*. Revista de Processo. São Paulo, ano 31, n. 140, p. 272, out. 2006.

⁹⁰ Corroborando com este entendimento, Marcelo Abelha afirma que: “Entendido em seu teor literal significa, por exemplo, que a liminar concedida em ação cautelar preparatória de ação civil pública precisa ter sua eficácia suspensa porque concedida em favor de autor flagrantemente ilegítimo”. (RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Suspensão de Segurança*: Sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o Poder Público. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 143). No entanto, o autor conjuga a outra concepção adotada por muitos para o termo “flagrante ilegitimidade”, pois considera que ao examinar a legitimidade *ad causam*, estar-se-ia analisando a juridicidade da decisão que se visa suspender: “Dessa forma seria modo de reconhecer o motivo da antijuridicidade como ensejador da suspensão pleiteada.” (Ibid. p. 443).

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." (artigo 4º da Lei nº 8.437/92). (...) 4. O Ministério Público não possui legitimidade para ajuizar ação civil pública visando a concessões de benefício previdenciário com base em documento em nome de parente, mediante determinação ao Instituto Nacional do Seguro Social para que deixe de dar aplicação à OS 590/97, à Portaria nº 4.273/97 e ao Decreto nº 3.048/99, na parte em que regulamentaram o artigo 55 da Lei nº 8.213/91, restringindo ao segurado especial a prova documental, por se tratar de interesse individual disponível. (...)"⁹¹

No entanto, cumpre mencionar que a expressão adotada pela Lei nº 8.437/92 gerou outra interpretação, no sentido de que estaria autorizada a análise de certo grau de juridicidade na decisão atacada.

Dessa forma, entende-se que o art. 4º da mencionada lei obriga a demonstração, não só de grave lesão aos valores jurídicos tutelados, mas também “que aquelas conseqüências nefastas ao interesse público sejam sentidas, porque o ato que se pretende a suspensão é contrário ao ordenamento jurídico.”⁹²

Com efeito, o termo utilizado acirrou ainda mais a grande discussão quanto à necessidade ou não de se analisar a ilegalidade ou antijuridicidade da decisão que se visa suspender⁹³. Esta discussão será objeto do próximo tópico, sendo importante, neste momento, apenas destacar que o emprego do termo “flagrante ilegitimidade” foi utilizado pela doutrina para sustentar o entendimento de que se deve analisar se a decisão é ou não contrária ao ordenamento jurídico, em face do caráter excepcional atribuído ao pedido de suspensão.

⁹¹ STJ, REsp n. 399244/RS, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, Brasília, 05 fev. 2004.

⁹² BUENO, Cassio Scarpinella. Habeas Data – Efeitos da Apelação, Liminar e Suspensão de Sentença. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.). *Habeas Data*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998. p. 57.

⁹³ Ellen Gracie suscitou esta controvérsia, quando afirmou que “quando fala em “flagrante ilegitimidade”, propicia a dúvida quanto a virtualidade de utilização do pedido de suspensão para correção de erro da decisão da instância inferior.” (NORTHFLEET, Ellen Gracie. *Suspensão de sentença e de liminar*. Revista de Processo. São Paulo, ano 25, n. 97, p.193, jan./mar. 2000.).

3.3 – Delibação do Mérito

Cumpra, neste momento, analisarmos mais profundamente a viabilidade de, no julgamento do pedido de suspensão de liminar e dos efeitos da sentença, se adentrar no mérito da ação de origem. Ressalte-se que essa questão divide tanto a doutrina quanto a jurisprudência, havendo diversos argumentos contra e a favor da delibação do mérito da questão de fundo envolvida.

Inicialmente, as leis que tratam do pedido de suspensão estabelecem como pressupostos de sua concessão a grave lesão à ordem, à saúde, à economia ou à segurança públicas, como já mencionado no tópico anterior. Assim, a princípio, se presente um destes requisitos, a decisão judicial atacada poderá ter seus efeitos suspensos.

Dessa forma, o legislador criou este instituto para preservar o interesse público e, caso alguma decisão tenha o condão de causar grave lesão a um dos bens jurídicos tutelados na lei a medida deverá ser suspensa.

Deste modo, alguns doutrinadores defendem que o mérito da demanda deverá ser analisado no julgamento do recurso ordinário interposto justamente para este fim, qual seja, reformar a decisão atacada, em razão de sua antijuridicidade. Em outras palavras, só será analisado se a decisão está equivocada do ponto de vista estritamente jurídico, quando o objeto do pedido for de reforma da decisão.

Este entendimento é adotado tanto pela jurisprudência majoritária do Superior Tribunal de Justiça⁹⁴, como por diversos doutrinadores, dentre os quais se insere Marcelo Abelha⁹⁵ que afirma que:

“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”.⁹⁶

Assim, utilizando-se de uma interpretação restritiva das normas em questão, entende-se que o mérito da controvérsia não pode ser objeto de análise no pedido de suspensão, cujo limite de apreciação estaria jungido à lesão a um dos bens jurídicos expressamente previstos nas leis que tratam sobre a matéria, visto que não se trata de instância recursal, cabendo sua análise apenas em sede de apelação ou agravo de instrumento, que visam à reforma da decisão atacada.

No entanto, cumpre mencionar que diversos doutrinadores, bem como a jurisprudência majoritária do Supremo Tribunal Federal, defendem a necessidade de se analisar a plausibilidade do direito invocado pelo autor do pedido de suspensão. Em outras palavras, entendem que a possibilidade do provimento do recurso ordinário interposto com a finalidade de reformar a

⁹⁴ Neste sentido: “AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE LIMINAR. CAGEPA. MULTA. DANO AMBIENTAL. NÃO-PAGAMENTO. INSCRIÇÃO CADIN. DISCUSSÃO DE MÉRITO. IMPOSSIBILIDADE. APLICAÇÃO DA SÚMULA 182/STJ. – Em sede de suspensão de liminar não se apreciam questões de mérito da ação originária. Precedentes. – Mantém-se a decisão agravada, cujos fundamentos deixaram de ser impugnados pela agravante (Súmula n. 182/STJ). Agravo não provido.” (STJ, AgRg na SLS n. 741/PB, Rel. Min. Barros Monteiro, Brasília, 17 out. 2007.). Confira-se, ainda: STJ, AgRg na SS n. 1758/SE, Rel. Min. Barros Monteiro, Brasília, 17 out. 2007; STJ, AgRg na SLS n. 744/CE, Rel. Min. Barros Monteiro, Brasília, 07 nov. 2007; STJ, AgRg na SS n. 1784/SP, Rel. Min. Barros Monteiro, Brasília, 21 nov. 2007.

⁹⁵ RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Suspensão de Segurança: Sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o Poder Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 136/137.

⁹⁶ Corroborando com este entendimento, Teresa Arruda Alvim assevera que: “o expediente foi concebido para dar à autoridade oportunidade de suspender a eficácia da ordem independentemente de discutir seu erro ou acerto” (WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. Ainda sobre a Recorribilidade da Liminar em Mandado de Segurança. In: BUENO, Cassio Scarpinella; ALVIM, Eduardo Arruda; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.). *Aspectos Polêmicos e Atuais do Mandado de Segurança: 51 anos depois*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 801).

liminar ou a sentença proferidas em desacordo com o ordenamento jurídico, também deve ser objeto de análise pelo presidente do tribunal.

Justifica-se tal posicionamento na natureza cautelar do instituto da suspensão de liminar e dos efeitos da sentença que, como em qualquer provimento desta natureza, devem estar presentes os requisitos do *periculum in mora* e do *fumus boni iuris*. O primeiro pressuposto equivale ao fundado temor de iminente lesão aos valores jurídicos previstos nas leis de regência, enquanto o segundo, como já mencionado, na plausibilidade do direito invocado pelo requerente do pedido de suspensão.⁹⁷

Assim, na fundamentação do requerimento de suspensão deve ser demonstrado se a decisão que se visa suspender é destituída de fundamento jurídico, de modo que existe possibilidade do eventual recurso interposto reformá-la.

Cassio Scarpinella Bueno⁹⁸ defende este posicionamento, afirmando que:

⁹⁷ Neste sentido: “CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA: SUSPENSÃO. MÉRITO DA SEGURANÇA: DELIBAÇÃO. COMPETÊNCIA DO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. I. - Matéria constitucional discutida e decidida na ação de segurança. Competência do Presidente do Supremo Tribunal Federal para apreciação do pedido de suspensão da segurança. Lei nº 8.038, de 1990, art. 25. II. - Mérito da causa: delibação: necessidade de, na decisão que examina o pedido de suspensão da segurança, observar-se um mínimo de delibação da matéria discutida na segurança. É que, se para a concessão da cautelar, examina-se a relevância do fundamento, o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora* Lei nº 1.533/51, art. 7º, II - na sua suspensão, que constitui contracautela, não pode o Presidente do Tribunal furtar-se a um mínimo de apreciação daqueles requisitos. Precedente do STF: SS 846 (AgRg)-DF, Pertence, Plenário, 29.5.96, "DJ" de 08.11.96. III. - Ordem pública: ordem pública administrativa: princípio da legalidade: execução provisória que arrosta proibição legal: hipóteses excepcionadas nos arts. 5º, par. único, e 7º da Lei nº 4.348/64. CPC, art. 588, II. A execução imediata, pois, da decisão que concedeu a segurança, arrostando proibição legal, seria atentatória à ordem pública, presente a doutrina do Ministro Néri da Silveira, a respeito do conceito de ordem pública. SS 846 (AgRg)-DF, Pertence. IV. - Grave lesão à economia pública. Lei nº 4.348/64, art. 4º; Lei nº 8.038/90, art. 25; RI/STF, art. 297. V. - Agravo não provido.” (STF, SS-AgR n. 1272/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, Brasília, 10 fev. 1999.).

⁹⁸ BUENO, Cassio Scarpinella. Habeas Data – Efeitos da Apelação, Liminar e Suspensão de Sentença. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.). *Habeas Data*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998. p. 57.

“Não basta, desta sorte, a demonstração das razões políticas (ou metajurídicas) indicadas naquele dispositivo legal. Mister que aquelas conseqüências nefastas ao interesse público sejam sentidas, porque o ato que se pretende a suspensão é contrário ao ordenamento jurídico.”

Apesar de não estar expressamente previsto nos artigos que tratam da matéria, tem-se que a análise, ainda que perfunctória, do mérito da ação originária, através da averiguação da probabilidade de êxito do recurso eventualmente interposto pelo Poder Público, se faz necessária, visto que o direito reclamado pelo particular na demanda principal pode ser de tal urgência, que a suspensão da execução do ato possa esvaziar o seu conteúdo.⁹⁹

Cumpra ainda ressaltar que, conforme já mencionado, a Lei nº 8.437/92, em seu artigo 4º, inovou ao prever que a concessão da suspensão poderá ser concedida com base em “flagrante ilegitimidade”, além da possibilidade de grave lesão a um dos bens jurídicos tutelados, o que levou estes doutrinadores a afirmar que esta previsão reforçou a tese de que deverá ser analisada a juridicidade da decisão que se visa suspender.

Há ainda quem defenda que o grau de análise da decisão deve ser mínimo, entendendo que não obstante o pedido de suspensão não deva servir para a correção de erro na decisão, existem hipóteses em que a decisão que concede a liminar ou julga o mérito da ação de origem é manifestamente teratológica, ou seja, contrária à jurisprudência predominante do tribunal,

⁹⁹ Neste sentido também se posiciona Arnaldo Esteves Lima, que defende a necessidade de análise da aparência do bom direito, pois, em suas palavras, “prescindir de tal avaliação, ponderando apenas a perspectivas conseqüências materiais da decisão, para suspender ou não o seu cumprimento não é a posição que mais atende os fins sociais e ao bem comum, alvos que se pressupõe constantes na aplicação das normas legais, seja a favor do interesse público, seja do particular, não importa.” (LIMA, Arnaldo Esteves. Agravos e suspensão de liminar ou de sentença: Comentários. In: CALMON, Eliana; BULOS, Uadi Lammêgo (Coord.). *Direito Processual: inovações e perspectivas*. Estudos em homenagem ao Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira. 2ª ed.. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 47).

devendo-se, portanto, ser suspensa (é claro que se presente grave lesão ao interesse público).¹⁰⁰

3.4 – Esgotamento das Instâncias Ordinárias

Sem adentrarmos na questão da competência para a apreciação do instituto da suspensão de liminar e dos efeitos da sentença, cumpre uma breve exposição acerca da eventual necessidade de esgotamento das instâncias ordinárias, na hipótese de pedido de suspensão de decisão judicial proferida monocraticamente pelo relator do agravo de instrumento ou da apelação.

Trata-se, na espécie, de se analisar a questão do cabimento do pedido de suspensão sem a prévia interposição de agravo regimental contra a decisão singularmente proferida. Nos casos de competência do STJ e STF, exige-se o esgotamento das vias recursais para que, então, se abra a competência recursal do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal.

Tal exigência decorre do disposto no art. 102, inciso III da Constituição Federal, que prevê a competência do Supremo Tribunal Federal para julgar recurso extraordinário e no art. 105, inciso III do mesmo diploma legal, que disciplina o cabimento do recurso especial perante o Superior Tribunal de Justiça.

Os mencionados dispositivos prescrevem que caberão estes recursos apenas para julgar “as causas decididas em única ou última instância”. Assim,

¹⁰⁰ Adotando este posicionamento, confira-se a seguinte ementa: “SUSPENSÃO DE TUTELA ANTECIPADA. AGRAVO REGIMENTAL. CORREÇÃO MONETÁRIA DE CRÉDITO ESCRITURAL. 1. Tutela antecipada concedida com fundamento em princípios constitucionais isonomia, não-cumulatividade e legalidade estrita -, a qual foi suspensa diante da jurisprudência dominante do STF, que não admite correção monetária de créditos escriturais. 2. Agravo regimental improvido.” (STF, STA-AgR n. 62/PE, Rel. Min. Ellen Gracie, Brasília, 14 jun. 2006.).

só após o prévio esgotamento da instância ordinária que se abre o acesso aos Tribunais Superiores.

Apesar de não ter sido tratada especificamente nas Leis nº 4.348/64 e nº 8.437/92, o art. 25 da Lei nº 8.038/90, que institui normas procedimentais para os processos de competência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, previu a competência destes Tribunais para a suspensão da “execução de liminar ou de decisão concessiva de mandado de segurança, proferida, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos Tribunais dos Estados e do Distrito Federal”.

Com efeito, impende ressaltar que, nada obstante a doutrina não ter dado muita relevância a este tema, instaurou-se uma divergência jurisprudencial acerca da necessidade do prévio esgotamento da instância ordinária para que se tenha o acesso aos Tribunais Superiores.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento de agravo regimental - contra decisão proferida pelo Ministro Nelson Jobim que indeferiu o pedido de suspensão de liminar, sob o argumento de que não foi esgotada a jurisdição de origem, posto que a liminar foi concedida pela relatora de agravo de instrumento, não tendo sido interposto o competente agravo regimental - decidiu, por maioria, lastreado em voto do Ministro Gilmar Mendes, que seria cabível o pedido de suspensão, ainda que não interposto o aludido recurso, tendo em vista a diversidade de fundamentos e objetivos entre este e o pedido de suspensão¹⁰¹.

¹⁰¹ Veja a ementa do julgado mencionado: “Agravo Regimental em Petição. Recolhimento antecipado de ICMS, por meio de substituição tributária. 2. Restabelecimento de medida liminar, pela relatora do Agravo de Instrumento no Tribunal de Justiça do Estado do Pará, nos autos de Medida Cautelar Inominada, pela qual ficou a empresa autorizada a comercializar seus produtos, sem se submeter ao recolhimento antecipado do tributo. 3. Pedido de suspensão de liminar indeferido pelo Presidente do STF. Entendimento no sentido de que o ato da relatora deveria ter sido atacado por meio de agravo

Como já ressaltado, o pedido de suspensão, como a própria denominação já indica, visa tão somente à paralisação dos efeitos da decisão, diferentemente dos recursos ordinários, dentre eles, o agravo regimental, que se propõe à reforma da decisão atacada.

No entanto, existem inúmeros julgados no sentido de que é exigível o prévio esgotamento das instâncias ordinárias para que o pedido de suspensão de liminar ou dos efeitos da sentença possa ser apreciado pelos Tribunais Superiores, em decorrência do que dispõe o art. 25 da Lei nº 8.038/90 e os art. 102, inciso III e 105, inciso III, ambos da Constituição Federal.¹⁰²

regimental para o órgão colegiado ao qual ela se encontra integrada. 4. Completa reformulação da legislação, quanto à suspensão das liminares nos diversos processos, até mesmo na ação civil pública e na ação popular. Disciplina prevista no art. 4º da Lei nº 8.437, de 30.06.92. 5. Agravo regimental provido, para deferir a suspensão da liminar.” (STF, Pet-AgR n. 2455/PA, Rel. para acórdão Min. Gilmar Mendes, Brasília, 13 mar. 2003.). Neste sentido: STJ, AgRg na SLS n. 299/SC, Rel. Min. Francisco Peçanha Martins, Brasília, 16 mai. 2007; STJ, EDcl no AgRg na SL n. 26/DF, Rel. para acórdão Min. Nilson Naves, Brasília, 06 dez. 2006.

¹⁰² Neste sentido, confira-se: “AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE LIMINAR CONCEDIDA EM GRAVO DE INSTRUMENTO. NÃO EXAURIMENTO DE INSTÂNCIA. COMPENSAÇÃO TRIBUTÁRIA – ICMS. IMPOSSIBILIDADE DE EXAME DE MÉRITO. GRAVE LESÃO À ORDEM E ECONOMIA PÚBLICAS NÃO-CONFIGURADA. 1. Somente quando exauridas todas as vias recursais no tribunal de origem será cabível o pedido originário de suspensão perante o Superior Tribunal de Justiça, afigurando-se, no caso, como condição de procedibilidade do pleito, o anterior julgamento, pela Corte local, do Agravo Regimental ou do Agravo de Instrumento lá interposto. É, portanto, exigível o prévio esgotamento de instância para que se possa ter acesso à excepcional medida de contra-cautela prevista na Lei nº 8.437/92, art. 4º, perante esta Corte Superior. (...) 3. Agravo Regimental desprovido.” (STJ, AgRg na Pet n. 1526/AL, Rel. Min. Edson Vidigal, Brasília, 25 out. 2004.). Ainda no mesmo sentido: STJ, AgRg na STA n. 58/RS, Rel. Min. Edson Vidigal, Brasília, 29 jun. 2005; STJ, AgRg na STA n. 55/RS, Rel. Min. Edson Vidigal, Brasília, 18 ago. 2004.

Capítulo IV – Procedimento da Suspensão da Execução da Liminar e dos Efeitos da Sentença

4.1 – Requerimento de Suspensão e Prazo para a sua Apresentação

O pedido de suspensão é apresentado através de petição avulsa ao presidente do tribunal competente para o conhecimento do recurso. Tratando-se de ação incidental de impugnação, incidente processual ou, ainda, para aqueles que defendem a natureza cautelar do instituto, o procedimento da suspensão de segurança é iniciado através do oferecimento de petição inicial. Assim, a aludida petição deve conter a narração dos fatos, os fundamentos jurídicos do pedido e, ainda, o pedido de suspensão da decisão concessiva da liminar e da sentença, na forma do artigo 282 do Código de Processo Civil.¹⁰³

De acordo com o artigo 283 do CPC, o autor deverá acostar à inicial os documentos indispensáveis à propositura da ação. No caso do pedido de suspensão, entende-se que a cópia da decisão que se pretende suspender é requisito indispensável para a apresentação do pedido, a fim de que o juiz analise se aquela decisão é capaz de causar grave lesão ao interesse público e se merece ser suspensa.¹⁰⁴

Cumprido ressaltar que o requerimento de suspensão não comporta dilação probatória.¹⁰⁵ Assim, cabe ao requerente demonstrar de plano as razões

¹⁰³ Ressalte-se que, para a corrente doutrinária minoritária, que atribui ao pedido de suspensão a natureza de recurso, o início do procedimento se daria com a peça de interposição do recurso.

¹⁰⁴ Neste sentido, manifesta-se Marcelo Abelha: “Também nos parece que a cópia da decisão que se pretende impugnar é documento necessário na instauração do incidente, porque sem ela não há como fazer com que o órgão saiba qual o tipo de decisão que comporta o incidente, quais os motivos que levaram o juiz a emitir aquela decisão, se a competência realmente lhe pertence etc. (art. 283 do CPC).” (RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Suspensão de Segurança: Sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o Poder Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 175.).

¹⁰⁵ Sobre o tema, Marga Tessler afirma que: “A peculiaridade do instituto, no caso da desnecessidade de prova das alegações, repousa sobre o princípio da presunção de veracidade e legalidade do agir da

pelas quais a decisão que visa suspender importará em grave lesão a um daqueles bens jurídicos tutelados nas leis de regência, juntando em sua inicial todas as provas que entender necessárias para comprovar a gravidade da lesão que poderá ser causada.

Quanto ao prazo, insta salientar que a única disposição acerca do limite temporal para o pedido de suspensão encontra-se no § 1º, do art. 4º da Lei nº 8.437/92, ao prever que também é cabível o requerimento de suspensão de sentença proferida em ação cautelar inominada, ação popular e ação civil pública, antes do trânsito em julgado da sentença.

Apesar da falta de previsão legal nas hipóteses de suspensão de liminar, de sentença concessiva de *habeas data* e de segurança, a doutrina majoritária entende que não há prazo para o pedido de suspensão, mas, nas palavras de Ellen Gracie¹⁰⁶, “se exige que preceda ao trânsito em julgado da decisão”¹⁰⁷.

Marcelo Abelha entende que o limite para o requerimento de suspensão está na execução da decisão, ou seja, enquanto não cessada a produção dos efeitos da decisão, será cabível a apresentação do pedido, *in verbis*:

“O início da execução (sua produção de efeitos) não é o termo *ad quem* para o requerimento, senão apenas quando nada mais exista para ser executado porque todos os efeitos já foram produzidos.”¹⁰⁸

administração pública.” (TESSLER, Marga Barth. *Suspensão de Segurança*. Disponível em <<http://www.revistadoutrina.trf4.gov.br>>. Acesso em 25 mar. 2008.).

¹⁰⁶ NORTHFLEET, Ellen Gracie. *Suspensão de sentença e de liminar*. Revista de Processo. São Paulo, ano 25, n. 97, p. 188, jan./mar. 2000.

¹⁰⁷ Neste sentido: “AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE SENTENÇA. DISCUSSÃO SOBRE O MÉRITO DA CONTROVÉRSIA. IMPOSSIBILIDADE. – Desde que presentes os requisitos previstos pela norma de regência, a suspensão de segurança tem cabimento em qualquer momento antes do trânsito em julgado da decisão concessiva da ordem. (...) Agravo regimental improvido.” (STJ, AgRg na SS n. 1642/CE, Rel. Min. Barros Monteiro, Brasília, 07 fev. 2007.).

¹⁰⁸ RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Suspensão de Segurança: Sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o Poder Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 133.

No entanto, há que se atentar para o fato de que o pressuposto fundamental do instituto da suspensão de liminar e dos efeitos da sentença é a demonstração de que a decisão que se visa suspender está na iminência de causar grave lesão ao interesse público. Deste modo, tendo em vista a urgência da medida e a possibilidade de dano aos bens da coletividade, o pedido de suspensão deve ser feito o mais rápido possível, a fim de justificar a existência do *periculum in mora*, essencial para o deferimento da suspensão.

Assim, apesar de não existir prazo definido em lei e a doutrina fixá-lo no trânsito em julgado da decisão e, considerando-se que poderá levar muito tempo para que isso se consuma, tendo em vista que eventual interposição de recurso especial ou extraordinário obsta o trânsito em julgado, a jurisprudência vem entendendo que, caso haja um lapso temporal muito grande entre a decisão que se pretende suspender e o pedido de suspensão, não restará configurado o *periculum in mora* necessário para a concessão da medida.¹⁰⁹

4.2 – Recurso Voluntário e Pedido de Suspensão

Inicialmente, considerando-se que o instituto em estudo é admitido tanto para suspender decisão que defere medida liminar quanto sentenças contrárias ao Poder Público, há que se tratar separadamente a questão da utilização do agravo, daquela relativa à interposição de apelação, concomitantemente ao pedido de suspensão dirigido ao presidente do tribunal competente.

¹⁰⁹ Exemplificando tal entendimento, confira-se trecho da ementa a seguir transcrita: “AGRAVO INTERNO. SUSPENSÃO DE LIMINAR. POSSESSÓRIA. SUSPENSÃO DOS EFEITOS DE ACÓRDÃO PROFERIDO HÁ QUASE UMA DÉCADA. AFASTADA A URGÊNCIA DO PLEITO. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA PARA DISCUSSÃO DO MÉRITO DA DEMANDA PRINCIPAL. NÃO CONFIGURADA LESÃO AOS BENS TUTELADOS NA NORMA DE REGÊNCIA (LEI Nº 4.348/64, ART. 4º). – Inocorrência, no caso, da alegada urgência do pedido. (...) Agravo não provido.” (STJ, AgRg na SLS n. 227/RJ, Rel. Min. Barros Monteiro, Brasília, 23 nov. 2006.).

Com relação à primeira hipótese, a doutrina diverge quanto à utilização simultânea do pedido de suspensão e do recurso de agravo, seja ele de instrumento, quando a liminar tenha sido concedida em primeiro grau, seja o agravo regimental, quando a decisão foi deferida em segunda instância (através de agravo de instrumento ou mandado de segurança originário).

Cumprе mencionar que a discussão anteriormente travada acerca da divergência sobre a natureza jurídica do instituto da suspensão é de extrema relevância na análise deste aspecto. Tal se justifica pelo fato de que, para aqueles que entendem que o pedido de suspensão possui a natureza de recurso, em razão do princípio da singularidade ou unirrecorribilidade, não seria admissível a interposição dos dois recursos, simultaneamente, visando a impugnação da mesma decisão judicial. Assim, a pessoa de direito público interessada deveria interpor apenas o pedido de suspensão, na hipótese da decisão vergastada implicar em grave lesão à um daqueles bens tutelados pelas leis que disciplinam o referido instituto, não cabendo, portanto, a interposição de agravo de instrumento contra a mesma decisão¹¹⁰.

Por outro lado, dentre aqueles que não comungam do mesmo entendimento acerca da natureza jurídica do instituto da suspensão, existe uma corrente que defende que, sendo os dois meios de impugnação absolutamente distintos, já que o recurso de agravo visa a reforma da decisão impugnada e o pedido de suspensão apenas paralisa os efeitos do *decisum*, mantendo-lhe incólume, seria plenamente cabível a apresentação de ambos simultaneamente.

¹¹⁰ Neste sentido, assevera Athos Gusmão Carneiro que “da decisão do relator concessiva de liminar em mandado de segurança originário de tribunal, nas hipóteses de grave lesão à ordem, à segurança, à saúde e à economia pública, mediante requerimento da pessoa jurídica de direito público interessada ou do Procurador-Geral da República, cabe o pedido de suspensão dirigido ao presidente do tribunal competente”. (CARNEIRO, Athos Gusmão. *Da Antecipação de Tutela no Processo Civil*. 2ª ed.. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 130.).

Com relação ao agravo de instrumento, o art. 558 do Código de Processo Civil prevê a possibilidade de atribuição de efeito suspensivo ao referido recurso, suspendendo-se a decisão impugnada, até o julgamento do agravo de instrumento. Assim, tem-se que, diante de uma hipótese em que caiba, em tese, a utilização tanto do requerimento de suspensão quanto do agravo de instrumento com pedido de efeito suspensivo, haveria a possibilidade de se suspender a mesma decisão por dois meios distintos.

Ressalte-se que, no caso do relator do agravo de instrumento deferir o efeito suspensivo, não haverá mais necessidade do pedido de suspensão, pois a decisão impugnada já estaria suspensa. Assim, restaria patente a falta de interesse processual neste caso.

No entanto, se negado o efeito suspensivo pelo relator do recurso de agravo, a doutrina é dividida quanto à possibilidade de apresentação do pedido de suspensão. Assim, uma parte da doutrina entende que, não obstante possuam objetos e finalidades distintas, uma vez interposto o agravo de instrumento e tendo sido indeferido o efeito suspensivo pleiteado, a parte não poderá valer-se do pedido de suspensão, pois se operou a preclusão consumativa. Do mesmo modo, argumenta-se que haveria uma afronta ao juiz natural, uma vez que a pessoa de direito público poderia socorrer-se a outro órgão, em face da mesma decisão.¹¹¹

Em sentido contrário, outra parte da doutrina entende que a pessoa de direito público interessada poderia valer-se do requerimento de suspensão ao

¹¹¹ Lucia Valle Figueiredo defende esta tese, nos seguintes termos: “Ora, se possível a atribuição do efeito suspensivo, não poderá o Poder Público, já utilizadas as novas possibilidades dadas pelo ordenamento processual vigente, fazer uso de outra prerrogativa excepcional que lhe era outorgada. Escolhido um caminho, impede-se o outro, sob pena, como já afirmamos, de atrito aos princípios constitucionais, sobretudo do juiz natural.” (FIGUEIREDO, Lucia Valle. *Mandado de Segurança*. 3ª ed.. São Paulo: Malheiros, 2000. p.175.).

presidente do tribunal competente, ainda que seu pedido de efeito suspensivo tenha sido negado, uma vez que, como dito acima, o agravo de instrumento visa a reforma da decisão injurídica, enquanto o pedido de suspensão visa tão somente a suspensão dos efeitos da decisão. Assim, ainda que em um primeiro momento o pedido de suspensão e o agravo de instrumento possuam a mesma finalidade, na hipótese de requerimento de atribuição de efeito suspensivo, estes dois institutos obterão resultados distintos, visto que a suspensividade do recurso de agravo é apenas uma medida acessória à este recurso. Neste sentido, Marcelo Abelha assevera que:

“... não obtido o efeito suspensivo da decisão pelo agravo (art. 557, II), não estará trancada a via do requerimento de suspensão da execução da decisão ao presidente do tribunal, não incidindo, no caso, a preclusão lógica ou a ofensa ao princípio do juiz natural.”¹¹²

Cumprе ressaltar que a Medida Provisória 2.180/2001, corroborando integralmente com a corrente acima mencionada, acrescentou o § 6º no art. 4º da Lei 8.437/92, cujo teor ora se transcreve: “A interposição do agravo de instrumento contra liminar concedida nas ações movidas contra o Poder Público e seus agentes não prejudica nem condiciona o julgamento do pedido de suspensão a que se refere este artigo”. Este dispositivo também é aplicável às hipóteses de suspensão de liminar e da sentença proferidas em sede de mandado de segurança, uma vez que a referida medida provisória também acrescentou o § 2º no art. 4º da Lei nº 4.348/64, que estabelece que “aplicam-se à suspensão de segurança de que trata esta Lei as disposições dos §§ 5.º a 8.º do art. 4.º da Lei 8.437, de 30.06.1992”.

¹¹² RODRIGUES, Marcelo Abelha. *A possibilidade de uso concomitante do pedido de suspensão dos efeitos da liminar com o recurso de agravo de instrumento no processo de mandado de segurança*. Revista do Advogado. São Paulo, ano XXI, n. 64, p. 94, out. 2001.

Assim, o legislador admitiu a interposição do agravo de instrumento simultaneamente ao pedido de suspensão, ao dispor que um não condiciona nem prejudica o julgamento do outro.

No entanto, este dispositivo não acabou com a divergência existente sobre o tema. Isto porque, uma parte da doutrina entende que é indispensável a interposição do recurso de agravo, sob pena de se operar a preclusão da decisão que se visa suspender. Neste sentido, Arnaldo Lima assevera que:

“sendo o seu fim suspender, apenas, a decisão, a parte requerente terá, necessariamente, que interpor o recurso cabível, sob pena de preclusão, hipótese que prejudicará, logicamente, a decisão presidencial, pois não se pode admitir a suspensão daquilo que já está precluso”¹¹³.

Cumprido discorrer, ainda, sobre a necessidade ou não de ser interposto o recurso de apelação concomitantemente ao requerimento de suspensão de sentença contrária ao Poder Público. Ressalte-se que, no caso de decisão liminar, se não interposto o recurso de agravo de instrumento, a liminar poderá ser reformada ao ser proferida decisão sobre o mérito da causa.

Com relação ao requerimento de suspensão dos efeitos da sentença, há que se atentar para o fato de que, caso não interposto o recurso de apelação, não haveria, a princípio, qualquer limite temporal dos efeitos da decisão que deferiu o pedido de suspensão.

Assim, sustenta-se que, para viabilizar o requerimento de suspensão, faz-se necessária a interposição do recurso de apelação, sob pena de se perdurar *ad eternum* os efeitos da suspensão.

¹¹³ LIMA, Arnaldo Esteves. Agravo e suspensão de liminar ou de sentença: Comentários. In: CALMON, Eliana; BULOS, Uadi Lammêgo (Coord.). *Direito Processual: inovações e perspectivas*. Estudos em homenagem ao Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira. 2ª ed.. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 50.

Em sentido contrário, Celso Agrícola Barbi entende que o pedido de suspensão dos efeitos da sentença independe da interposição de apelação, uma vez que, nos termos do art. 475, inciso I, do CPC, as sentenças contrárias ao Poder Público estão sujeitas ao duplo grau de jurisdição.¹¹⁴

No entanto, como se verá a seguir, a Medida Provisória nº 2.180/2001 acrescentou o § 9º no art. 4º da Lei nº 8.437/92, dispondo que a decisão proferida no requerimento de suspensão vigorará até o trânsito em julgado da decisão de mérito proferida na ação originária. Assim, ainda que não interposto o recurso de apelação, o trânsito em julgado da sentença, por si só, já tornaria sem efeito a decisão que deferiu a suspensão.

4.3 – Competência para Conhecer do Requerimento de Suspensão

As leis que tratam do pedido de suspensão rezam que a competência para apreciá-lo será do presidente ao qual couber o julgamento do recurso eventualmente interposto contra a liminar, sentença, ou, ainda, contra o acórdão, na forma do § 5º do art. 4º da Lei nº 8.437/92.

Assim, em caso de decisão proferida em primeira instância deferindo liminar ou julgando o mérito da ação através da sentença, caberá o requerimento de suspensão ao presidente do tribunal competente para julgar o agravo de instrumento ou apelação, que seria o presidente do Tribunal Estadual ou do Tribunal Regional Federal. Ou, ainda, caso a liminar tenha sido deferida com o julgamento do agravo de instrumento, o pedido de suspensão deverá ser

¹¹⁴ APUD: GUTIÉRREZ, Cristina. *Suspensão de Liminar e de Sentença na Tutela do Interesse Público*. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 83.

dirigido ao presidente dos Tribunais Superiores, dependendo se a matéria for constitucional (STF) ou infraconstitucional (STJ).

A questão ganha foro de complexidade quando se trata de liminar deferida por relator em ação originária ou ao conferir efeito suspensivo ao recurso interposto perante o Tribunal, bem como com relação à decisão monocrática do relator que julga o agravo de instrumento ou apelação.

O art. 25 da Lei nº 8.038/90 prevê a competência do presidente do STJ ou do STF, dependendo da matéria veiculada, para o julgamento do pedido de suspensão de decisão liminar ou de sentença proferida em única ou última instância em sede de mandado de segurança. No entanto, o referido dispositivo não trata das demais hipóteses, cingindo-se à decisão judicial proferida em sede de *mandamus*.

Assim, a controvérsia se instaura na medida em que os artigos que tratam da matéria atribuem a competência para conhecer do pedido de suspensão ao presidente do tribunal competente para o julgamento do recurso.

Como é cediço, o recurso cabível contra a decisão monocrática proferida pelo relator, nas hipóteses acima mencionadas, é o agravo regimental. Assim, tendo em vista que este recurso é dirigido ao colegiado do órgão no qual funciona o relator, discute-se se a competência para apreciar o pedido de suspensão contra tal decisão seria do presidente do tribunal que o relator integra ou dos Tribunais Superiores, aos quais caberia o julgamento do recurso contra a decisão final.

A jurisprudência é dividida quanto a este aspecto, mormente pelo fato de que o § 4º da Lei nº 8.437/90 fixou a competência dos Tribunais Superiores

para apreciar o novo pedido de suspensão, significando dizer que, necessariamente, já foi apresentado um requerimento de suspensão anterior no tribunal de origem.¹¹⁵ No entanto, pode se entender que este dispositivo se refere ao pedido de suspensão originário de decisão ou sentença proferidas em 1ª instância.¹¹⁶

O Supremo Tribunal Federal e parte da doutrina vêm entendendo que a competência para apreciar o pedido de suspensão seria do presidente do próprio tribunal onde foi proferida a decisão, justamente pelo fato de que o recurso cabível contra a decisão monocrática do relator seria o agravo regimental, cuja competência para apreciá-lo é do colegiado do próprio tribunal no qual se proferiu o ato impugnado.¹¹⁷ Do mesmo modo, argumenta-se que os Tribunais Superiores só possuem competência para julgar pedido de suspensão de liminar ou de sentença proferidas em única ou última instância, na forma do art. 25 da Lei. 8.038/90.

¹¹⁵ RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Suspensão de Segurança: Sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o Poder Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 113.

¹¹⁶ Neste sentido, confira-se o voto vencido do Min. Luiz Fux na reclamação Rcl 1339/ES. (STJ, Rcl n. 1339/ES, Rel. Min. Franciulli Neto, Brasília, 09 jun. 2004.).

¹¹⁷ Confira-se, neste sentido, a ementa de julgamento não unânime, *in verbis*: “RECLAMAÇÃO - ALEGADA USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA QUANDO DO EXAME, PELO TRIBUNAL DE ORIGEM, DE SUSPENSÃO DE LIMINAR, NOS TERMOS DA LEI N. 8.437/92 (CONCESSÃO DE MEDIDAS CAUTELARES CONTRA O PODER PÚBLICO) - LIMINAR CONCEDIDA - PRETENDIDO RECONHECIMENTO DA INCOMPETÊNCIA DO TRIBUNAL A QUO PARA APRECIAR O PEDIDO DE SUSPENSÃO LIMINAR - RECLAMAÇÃO IMPROCEDENTE. - Consoante reza a Lei n. 8.437/92, compete ao presidente do tribunal ao qual couber o conhecimento do recurso suspender a execução das ações movidas contra o Poder Público, nas hipóteses previstas no ordenamento jurídico. No caso particular dos autos, está correto dirigir o pedido para o Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo. - O Presidente da Corte Estadual, no exercício de sua competência, suspendeu a execução da liminar concedida pelo Desembargador Relator de agravo de instrumento que restabelecera decisão de medida cautelar. Apresentado agravo regimental pelos contribuintes, foi reconhecida, pelo Presidente do Tribunal Estadual, a sua incompetência para examinar o pedido de suspensão liminar. A Fazenda Municipal interpôs agravo regimental, que foi acolhido pelo Pleno e mantida a suspensão liminar. - O § 4º do artigo 4º da Lei n. 8.437/92 confere ao Poder Público a possibilidade de apresentar novo pedido de suspensão da liminar "ao Presidente do Tribunal competente para conhecer de eventual recurso especial ou extraordinário". É de elementar inferência que o Poder Público não se valeu desse comando normativo, em virtude de o julgado ter sido proferido em seu favor. Ausência de usurpação de competência do Superior Tribunal de Justiça.- Reclamação improcedente.” (STJ, Rcl n. 1339/ES, Rel. Min. Franciulli Neto, Brasília, 09 jun. 2004.).

No entanto, há vozes discrepantes na doutrina, bem como diversos julgados, no sentido de que o pedido de suspensão deveria ser dirigido ao Tribunal Superior, uma vez que não seria admissível que o presidente do tribunal, ao qual o prolator do ato impugnado integre, analise uma decisão proferida por este último, como se infere das palavras de Ellen Gracie¹¹⁸:

“Essa mesma Presidência, porém não tem competência para apreciar suspensão de decisão de Juiz do próprio Tribunal. Nessa hipótese é ao Presidente do Superior Tribunal de Justiça que se endereçará o pleito, a menos que a matéria envolvida seja de índole constitucional, quando competente será o Presidente do Supremo Tribunal Federal. Eventual despacho equivocado da Presidência do Tribunal de Apelação suspendendo ato de Relator do próprio Tribunal, sujeita-se a reclamação perante a Corte competente para examinar o pedido de suspensão.”¹¹⁹

Cumprе mencionar que a Lei nº 11.287/2005 alterou o parágrafo único do art. 527 do Código de Processo Civil, estabelecendo que a decisão que concede efeito suspensivo ou a antecipação de tutela recursal em agravo de instrumento não é mais passível de ser atacada via agravo regimental. Dessa forma, cumpre saber como se comportarão os Tribunais Superiores quanto à competência para julgar o pedido de suspensão contra esta decisão, uma vez que, em tese, são irrecorríveis, só podendo ser reformadas no julgamento do próprio recurso.

¹¹⁸ NORTHFLEET, Ellen Gracie. *Suspensão de sentença e de liminar*. Revista de Processo. São Paulo, ano 25, n. 97, p. 186/187, jan./mar. 2000.

¹¹⁹ Neste sentido, confira-se a seguinte ementa: “Reclamação. Preservação de Competência do STF. Art. 156 RI/STF. Suspensão pelo presidente do tribunal de justiça estadual de liminar concedida por desembargador-relator em mandado de segurança originário. Procedimento não previsto em lei. Impossibilidade. Suspensão de segurança. Instrumento apropriado expressamente previsto em lei: Art. 4. da lei 4.348/64, art. 25 da lei 8.038/90 e art. 297 do RI/STF. Competência perante as cortes superiores. Presidente do tribunal ao qual couber o conhecimento do respectivo fundamento, art. 4. da lei 4.348/64. Se a causa tiver por fundamento matéria constitucional compete ao presidente do Supremo Tribunal Federal, se o fundamento for de ordem infraconstitucional a competência e do presidente do Superior Tribunal de Justiça, art. 25 da lei 8.038/90. Procedência do pedido, por invasão de jurisdição, com a consequente cassação do despacho do presidente do tribunal de justiça, que suspendeu a execução da liminar deferida pelo relator do mandado de segurança, e avocação do procedimento, no qual foi formulado o pedido de suspensão, para que seja submetido ao conhecimento do presidente do STF.” (STF, Rcl n. 443/PI, Rel. Min. Paulo Brossard, Brasília, 08 set. 1993.).

4.4 – Efeito Suspensivo, (In) Deferimento Liminar ou Abertura de Vista à Parte Contrária

O presidente do tribunal competente para conhecer do recurso cabível contra a decisão que se visa suspender pode, a requerimento da pessoa de direito público interessada, deferir efeito suspensivo liminar ao pedido de suspensão, na forma do § 7º do artigo 4º da Lei nº 8.437/92, se verificar a plausibilidade do direito invocado e a urgência na concessão do pedido.

Outra faculdade atribuída ao juiz competente é o indeferimento de plano do pedido veiculado no requerimento de suspensão. Assim, ao analisar as provas e os fundamentos do pedido, o órgão competente poderá entender que o requerimento de suspensão é manifestamente improcedente ou inadmissível, por não preencher os requisitos de admissibilidade.

Da mesma forma, o pedido de suspensão poderá ser deferido *prima facie*, ou seja, ser julgado procedente com análise do mérito da suspensão. No entanto, Marcelo Abelha assevera que “o deferimento de plano não esgota a atividade do presidente do tribunal, já que deverá mandar ouvir o membro do *Parquet* em cinco dias, acerca do incidente”¹²⁰, tendo em vista o manifesto interesse público envolvido.

Ressalte-se que estes poderes de indeferir ou deferir de plano o requerimento de suspensão defluem do próprio regime processual vigente, sendo, portanto, construções doutrinárias, uma vez que não contam com expressa disposição legal neste sentido, até porque os artigos que disciplinam o instituto em questão não tratam minuciosamente de seu procedimento.

¹²⁰ RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Suspensão de Segurança: Sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o Poder Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 179.

No entanto, cumpre asseverar que a doutrina majoritária entende que, tratando-se de medida excepcional, recomenda-se a oitiva do Ministério Público e do autor da demanda antes da análise do mérito da suspensão da execução da liminar ou dos efeitos da sentença.

A Lei nº 8.437/92 prevê, em seu art. 4º, § 2º, a possibilidade de se ouvir o Ministério Público, a fim de que emita seu parecer como fiscal da lei e de dar o direito ao contraditório para o autor da ação originária, em 72 horas. Já o art. 25 da Lei nº 8.038/90, que disciplina os processos em trâmite perante os Tribunais Superiores, também menciona a possibilidade da oitiva do Procurador-Geral e da parte contrária, no prazo de 5 dias.

Cumpre ressaltar que as leis nºs 4.348/64, 7.347/85 e 9.507/97 foram silentes quanto à possibilidade de se ouvir o *parquet* no requerimento de suspensão, bem como de abrir vista à parte contrária. Muitos sustentam a inconstitucionalidade do pedido de suspensão previsto nestas leis, pela ausência do necessário direito ao contraditório. No entanto, Cristina Gutiérrez sustenta que, apesar de não possuir previsão expressa, “não conduz à implícita proibição de tal chamamento, até mesmo em consonância com os princípios gerais do processo que o exigem”.¹²¹

Há uma grande divergência quanto à obrigatoriedade ou faculdade da oitiva da parte contrária do requerimento de suspensão. Tal se justifica pelo fato de que o art. 4º, § 2º da Lei nº 8.437/92 estabeleceu que o presidente do tribunal “poderá” ouvir o autor.

¹²¹ GUTIÉRREZ, Cristina. *Suspensão de Liminar e de Sentença na Tutela do Interesse Público*. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 58.

No entanto, apesar desta previsão, muitos entendem que o contraditório é uma exigência do procedimento da suspensão, tanto em sede de mandado de segurança, quanto nas hipóteses da Lei nº 8.437/92, sob pena de se ofender o princípio constitucional previsto no art. 5º, inciso LV da Constituição Federal e, portanto, padecer do vício da inconstitucionalidade. Neste sentido, manifesta-se Gleydson de Oliveira¹²², ao afirmar que:

“Apesar de o art. 4º da Lei 4.348/64 ser omissivo no tocante à implementação do contraditório, deve-se, à luz dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, entender obrigatória a comunicação ao sujeito ativo (impetrante) do pedido de suspensão, a fim de que, querendo, apresentar resposta, sob pena de nulidade da decisão. Assim, nas Leis 8.038/90 e 8.437/92, onde se lê o presidente do tribunal pode ouvir o autor e o Ministério Público, deve-se extrair a ilação de que é obrigatória a formação do contraditório.”¹²³

Por outro lado, pode se entender, através de uma interpretação literal dos dispositivos em questão, que se trata de uma mera faculdade do órgão competente para o processamento e julgamento do pedido de suspensão.¹²⁴ Além desta interpretação, sustenta-se a constitucionalidade do instituto da suspensão de liminar e dos efeitos da sentença, ainda que sem a oitiva da parte

¹²² OLIVEIRA, Gleydson Kleber Lopes De. Incidente de Suspensão de Execução de Liminar e de Sentença em Mandado de Segurança. In: BUENO, Cassio Scarpinella; ALVIM, Eduardo Arruda; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.). *Aspectos Polêmicos e Atuais do Mandado de Segurança: 51 anos depois*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 401.

¹²³ Cassio Scarpinella Bueno, ao comentar o artigo 16 da Lei nº 9.507/97, que trata das normas procedimentais do *habeas data*, afirma que, apesar do dispositivo em questão não conter expressa previsão da manifestação da parte contrária, o direito ao contraditório deve ser observado, uma vez que as Leis nº 8.437/92 e a Lei nº 8.038/90, que tratam do pedido de suspensão, prevêm expressamente este direito e que, apesar de se falar em “faculdade” do presidente do tribunal, “sob a luz do princípio constitucional do contraditório, esta faculdade não pode querer significar senão um dever imposto ao presidente do tribunal”. (BUENO, Cassio Scarpinella. *Habeas Data – Efeitos da Apelação, Liminar e Suspensão de Sentença*. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.). *Habeas Data*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998. p. 56.).

¹²⁴ Este é o entendimento de Ellen Gracie, pois sustenta que: “Ouidos ou não, a critério da Presidência, o Ministério Público e o autor, o requerimento vai a despacho que haverá de ser fundamentado, como qualquer decisão judicial.” (NORTHFLEET, Ellen Gracie. *Suspensão de sentença e de liminar*. Revista de Processo. São Paulo, ano 25, n. 97, p. 188, jan./mar. 2000.).

contrária, pela natureza cautelar que se atribui ao pedido. Nesse sentido, Cristina Gutiérrez¹²⁵ sustenta que:

“Não se nega, contudo, que na concessão do provimento, necessariamente posto sob um matiz de urgência que o qualifica, não está o Presidente do Tribunal vinculado à prévia oitiva da parte contrária ou do Ministério Público, pois podem ocorrer, no caso concreto circunstâncias fáticas temporais, dada a urgência da pleiteada medida, a dispensar tal oitiva. A expressão ‘pode’, constante do referido art. 4º da Lei nº 8.437/92, deve ser tomada como uma orientação prevista pelo legislador, e dirigida ao seu aplicador (Presidente do Tribunal) a ser seguida, sempre que possível.”

Assim, sendo medida de caráter urgente, muitas vezes o contraditório poderá tornar ineficaz a medida deferida posteriormente. Isto não significa que a parte contrária não poderá se manifestar em momento algum do incidente de suspensão da execução da liminar e dos efeitos da sentença.

Tal se justifica pelo fato de que, conforme será abordado posteriormente, a parte prejudicada poderá apresentar um pedido de reconsideração ou, caso o órgão prolator da decisão entenda que a sua decisão não merece ser reconsiderada, que o pedido seja recebido como agravo regimental, a ser julgado pelo órgão colegiado que, no caso em questão, será o Tribunal Pleno ou Órgão Especial.¹²⁶

Dessa forma, apesar das leis que tratam do mandado de segurança e do *habeas data* não tratarem especificamente da oitiva do Ministério Público e do autor da demanda principal, entende-se que o presidente do tribunal poderá determinar as suas manifestações ou, nos termos dos argumentos já expostos,

¹²⁵ GUTIÉRREZ, Cristina. *Suspensão de Liminar e de Sentença na Tutela do Interesse Público*. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 58.

¹²⁶ Marcelo Abelha, ao dissertar sobre a imperatividade do direito ao contraditório no pedido de suspensão, afirma que: “admitindo que tenha sido deferido de plano o requerimento de suspensão (com as cautelas que comentamos retro) entendemos que o momento adequado para o autor da demanda exercer o contraditório, será por meio do recurso de agravo inominado que deverá ser julgado pelo Plenário ou órgão especial do tribunal, não sem antes ter sido aberto prazo para o Ministério Público intervir no feito.” (RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Suspensão de Segurança: Sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o Poder Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 183).

deverá determiná-la, mas nunca que este silêncio presume a proibição do contraditório no pedido de suspensão.

4.5 – Decisão Suspensiva da Liminar ou dos Efeitos da Sentença e Limites Temporais de sua Eficácia

Inicialmente, cumpre dissertar acerca da natureza jurídica da decisão proferida no incidente de suspensão da execução da liminar e da sentença. Como não poderia deixar de ser, a matéria encontra divergência na doutrina, que se divide em caracterizá-la como política, cautelar, preventiva ou constitutiva.

Muitos autores e julgados defendem o caráter político da decisão suspensiva, que transcenderia a natureza jurisdicional, posto que, ao trabalhar com o interesse público e, mais especificamente, com a ordem, a segurança, a economia e a saúde públicas, estar-se-ia lidando com conceitos indeterminados, denominados cláusulas abertas. Assim, o órgão competente teria o mínimo de discricionariedade para avaliar se a decisão é capaz de causar grave lesão a qualquer dos bens expressamente previstos nas leis de regência.¹²⁷⁻¹²⁸

¹²⁷ TESSLER, Marga Barth. *Suspensão de Segurança*. Disponível em <<http://www.revistadoutrina.trf4.gov.br>>. Acesso em 25 mar. 2008; GUTIÉRREZ, Cristina. *Suspensão de Liminar e de Sentença na Tutela do Interesse Público*. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 61.

¹²⁸ Neste sentido: “CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL. MANDADO DE SEGURANÇA. SUSPENSÃO DE LIMINAR. 1. A suspensão de liminar em mandado de segurança deve ser decretada quando os seus efeitos afetem a economia pública. 2. Os critérios da valoração da conveniência e da oportunidade da suspensão de liminar em mandado de segurança são fixados pelo Presidente do Tribunal, que exerce o juízo crítico a respeito da existência ou não de atentado à ordem administrativa, à saúde e à economia da coletividade. (...) 6. O juízo emitido pelo acórdão não contém violação ao art. 4º, da Lei num. 7.384/64, haja vista não conter excesso e se comportar nos limites da discricionariedade a ser gerida pelo julgador, conforme lhe permite o dispositivo legal supra-referido. 7. Agravo regimental improvido.” (STJ, AgRg nos EDcl no Ag n. 156497/MG, Rel. Min. José Delgado, Brasília, 11 mai. 1998.).

No entanto, este entendimento é fortemente criticado por Marcelo Abelha, na medida em que, uma vez demonstrada a potencialidade danosa da decisão ao interesse público, o juiz deverá suspender a decisão, não havendo qualquer subjetivismo, mormente quando a lei obriga a motivação da sua decisão. Assim, apesar da lei conter o verbo “poderá”, uma vez presente os seus pressupostos, o juiz será obrigado a conceder a suspensão, pois a menção à possibilidade se refere ao fato de que o juiz terá efetivamente duas alternativas, quais sejam, deferir ou indeferir a medida¹²⁹.

Cristina Gutiérrez¹³⁰ defende a natureza cautelar da decisão suspensiva, baseando-se, para tanto, na própria natureza do instituto da suspensão de liminar e da sentença por ela defendida, qual seja, de cautela ou, mais especificamente, de contracautela, conforme o entendimento manifestado pelo Supremo Tribunal Federal¹³¹.

No entanto, há ainda uma corrente, defendida por Marcelo Abelha¹³², que atribui à decisão suspensiva, a natureza preventiva, na medida em que não serve para garantir a utilidade do provimento final no processo principal, tendo em vista que a parte legitimada para requerer a suspensão é justamente a parte contrária da que visa satisfazer o seu direito com o provimento final do processo. Do mesmo modo, para o referido autor, não se analisa a legalidade ou ilegalidade da decisão que se visa suspender e, tão somente, se existe no

¹²⁹ Confira-se as palavras do mencionado autor: “Dissemos poderá porque apenas um resultado pode advir entre um dos dois caminhos possíveis para o órgão julgador do incidente: procedência do pedido ou improcedência. São, portanto, caminhos absolutamente divergentes que, na verdade, não decorrem de uma ‘escolha’ ou ‘opção’ do juiz. Adstrito a fazer a vontade concreta da lei, o juízo deverá suspender a execução da decisão ou não suspendê-la, de acordo com o que diz a lei.” (RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Suspensão de Segurança: Sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o Poder Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 146.).

¹³⁰ GUTIÉRREZ, Cristina. *Suspensão de Liminar e de Sentença na Tutela do Interesse Público*. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 64.

¹³¹ A título meramente exemplificativo, confira-se a ementa do seguinte acórdão: STF, SS-AgR n. 3157/MG, Rel. Min. Ellen Gracie, Brasília, 10 mar. 2008.

¹³² RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Suspensão de Segurança: Sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o Poder Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 158/162.

caso concreto a possibilidade de lesão ao interesse público. Assim, havendo risco de lesão, o presidente deverá suspender a decisão, a fim de prevenir a sua consumação.

Ressalte-se que a natureza jurídica da decisão suspensiva não é muito abordada pela doutrina, razão pela qual mais uma vez nos socorremos das lições de Marcelo Abelha para analisar a natureza constitutiva da decisão proferida na suspensão da execução da liminar ou da sentença. Desse modo, após fazer uma breve distinção entre as sentenças condenatórias, declaratórias e constitutivas, o autor conclui que a natureza da decisão suspensiva poderia ser atribuída a esta última, *in verbis*:

“Quando o presidente suspende a execução da decisão, cria uma situação jurídica nova, porque antes dela tinha a situação jurídica de exeqüibilidade da decisão, coisa que, depois da suspensão, não mais tem, pelo fato de que esta lhe retirou, temporariamente, a sua eficácia executiva, criando, pois, situação jurídica diversa da anterior.”¹³³

Cumpra ainda mencionar se a decisão suspensiva possui caráter de sentença, de decisão interlocutória ou, ainda, nos termos utilizados pelas leis que tratam do pedido de suspensão (exceto a Lei nº 7.347/85, que fala em decisão), de despacho.

Apesar das leis se referirem, em sua maioria, a despacho, os doutrinadores rechaçam essa idéia, pelo simples fato de que, cabendo agravo da decisão suspensiva, como previsto pelos dispositivos em questão, não há que se falar em despacho, posto que, nos termos do art. 504 do CPC, este ato do juiz é irrecurível.

¹³³ Ibid. p. 166.

Assim, parte da doutrina sustenta tratar-se de decisão interlocutória, ou seja, aquela que decide questão incidente no curso do processo (art. 162, § 2º do CPC)¹³⁴ e a outra parcela entende que a decisão suspensiva se equivale a uma verdadeira sentença¹³⁵ (art. 162, § 1º do mesmo diploma legal).

Independentemente de sua natureza jurídica, os autores são unânimes em reconhecer que a decisão que defere ou indefere o pedido de suspensão deve ser necessariamente motivada, sob pena de nulidade, nos termos dos dispositivos que tratam do instituto da suspensão, bem como em razão do disposto no art. 93, inciso IX da Constituição Federal.

Por fim, mas não menos relevante, há que se abordar a questão da duração da eficácia da decisão proferida na suspensão de liminar ou da sentença.

O art. 25, § 3º da Lei nº 8.038/90 e o § 3º do art. 297 do Regimento do STF, que possuem a mesma redação, estabelecem que: “A suspensão de segurança vigorará enquanto pender o recurso, ficando sem efeito, se a decisão concessiva for mantida pelo Supremo Tribunal Federal ou transitar em julgado.”

Assim, o entendimento do Supremo Tribunal Federal se encaminhou neste sentido, defendendo que a decisão suspensiva vigoraria até o trânsito em julgado da decisão de mérito proferida na ação principal. Essa orientação se refletiu na edição da Súmula 626 do STF que dispõe que:

¹³⁴ BUENO, Cassio Scarpinella. Habeas Data – Efeitos da Apelação, Liminar e Suspensão de Sentença. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.). *Habeas Data*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998. p. 69.

¹³⁵ GUTIÉRREZ, Cristina. *Suspensão de Liminar e de Sentença na Tutela do Interesse Público*. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 62/63.

“A suspensão da liminar em mandado de segurança, salvo determinação em contrário da decisão que a deferir, vigorará até o trânsito em julgado da decisão definitiva de concessão da segurança ou, havendo recurso, até a sua manutenção pelo Supremo Tribunal Federal, desde que o objeto da liminar deferida coincida, total ou parcialmente, com o da impetração.”

No entanto, este posicionamento foi duramente criticado pela doutrina, na medida em que a decisão suspensiva de liminar, por exemplo, que se baseia em uma cognição não exauriente, não pode suspender a eficácia de uma decisão que analisa o mérito da causa e conclui pela existência ou não daquele direito que aparentava ser do titular a quem foi deferida a liminar. Assim, se entendesse dessa forma, uma decisão que ainda não existe estaria automaticamente suspensa, por uma decisão anterior a esta.¹³⁶

O cerne da questão reside na substitutividade da decisão final com relação à decisão que a antecedeu. A decisão que foi suspensa não mais subsistirá após o julgamento do recurso contra ela interposto, na forma do art. 512 do CPC, na medida em que o acórdão ou a sentença de mérito a substituirá, nos termos, inclusive, da súmula 405 do STF.¹³⁷

Neste sentido, confira-se as lições de Gleydson de Oliveira¹³⁸, ao dissertar sobre a eficácia da decisão suspensiva da liminar ou da sentença, *in verbis*:

¹³⁶ Neste sentido se posiciona Carlos Alberto Direito, ao afirmar que: “Se a lei especial cuida da suspensão da liminar e sentença, não é possível estender os efeitos da suspensão da liminar após a sentença. Em tais casos, poderá haver um novo pedido de suspensão, desta feita da própria sentença.” (DIREITO, Carlos Alberto Menezes. *Manual do Mandado de Segurança*. 2ª ed.. Rio de Janeiro: Renovar, 1994. p. 137/138.).

¹³⁷ Súmula 405 do STF: “Denegado o mandado de segurança pela sentença, ou no julgamento do agravo dela interposto, fica sem efeito a liminar concedida, retroagindo os efeitos da decisão contrária.”

¹³⁸ OLIVEIRA, Gleydson Kleber Lopes De. Incidente de Suspensão de Execução de Liminar e de Sentença em Mandado de Segurança. In: BUENO, Cassio Scarpinella; ALVIM, Eduardo Arruda; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.). *Aspectos Polêmicos e Atuais do Mandado de Segurança*: 51 anos depois. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 400.

“Assim, tolhida a eficácia da liminar por meio do incidente de suspensão, e havendo posteriormente a sentença concedido a segurança, tem-se que o incidente perdeu o objeto, porquanto, em razão da incompatibilidade, a liminar deixou de existir e de produzir efeitos no mundo jurídico.”

Dessa forma, para esta parcela da doutrina, ao ser proferida nova decisão, o requerente da suspensão de liminar ou da sentença deverá entrar com novo pedido de suspensão, para o presidente do tribunal competente para conhecer do recurso voltado contra esta decisão posterior.¹³⁹

Além disso, visando diminuir a eficácia do art. 25, § 3º da Lei de Recursos, sustentam que este dispositivo só se aplica aos processos que tramitam nos Tribunais Superiores.

No entanto, a Medida Provisória nº 2.180-35 de 2001 criou o § 9º do art. 4º da Lei nº 8.437/92, que veio a reforçar a tese do Supremo Tribunal Federal, uma vez que dispõe que “a suspensão deferida pelo Presidente do Tribunal vigorará até o trânsito em julgado da decisão de mérito na ação principal”.

Assim, a doutrina, mais uma vez, na tentativa de diminuir a aplicabilidade do dispositivo, defende que este parágrafo só se aplicaria ao novo pedido de suspensão, que será abordado posteriormente, ou, se assim não se entender, que este artigo não pode ser aplicado nos casos em que o pedido de suspensão é oriundo de decisão proferida em sede de mandado de segurança, pois este já possui seu regime jurídico próprio, assentado em parâmetros constitucionais.¹⁴⁰

¹³⁹ Neste sentido, Cristina Gutiérrez assevera que: “Saliente-se, contudo, que esgotados os efeitos suspensivos da decisão pelo julgamento do recurso respectivo, nada obsta a utilização de novo requerimento dirigido ao Presidente do Superior Tribunal de Justiça, para, v. g., suspender a exequibilidade de acórdão prolatado por quaisquer das Câmaras Cíveis do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro.” (GUTIÉRREZ, Cristina. *Suspensão de Liminar e de Sentença na Tutela do Interesse Público*. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 88.)

¹⁴⁰ Defendendo este entendimento, Cassio Bueno afirma que: “Ademais, para que não fique sem qualquer tipo de resposta eventual pergunta acerca da aplicabilidade do novo § 9.º do art. 4º da Lei

4.6 – Julgamento Conjunto de Pedidos de Suspensão com Idênticos Objetos

A Medida Provisória nº 2.180-35/2001 acrescentou o § 9º no art. 4º da Lei nº 8.347/92 que assim dispõe: “As liminares cujo objeto seja idêntico poderão ser suspensas em uma única decisão, podendo o Presidente do Tribunal estender os efeitos da suspensão a liminares supervenientes, mediante simples aditamento do pedido original”.

Trata-se de uma tentativa de atribuir maior celeridade ao procedimento do pedido de suspensão, em atenção ao princípio da economia processual. Do mesmo modo, procurou-se tratar igualmente de situações semelhantes, a fim de evitar decisões conflitantes sobre o mesmo assunto. Assim, na hipótese de vários pedidos de suspensão se voltarem contra decisões liminares cujos objetos sejam idênticos, o presidente do tribunal, com uma simples emenda ao pedido originário, poderá suspender todas as liminares, sejam presentes ou futuras, em uma única decisão.

Ressalte-se que tal possibilidade em muito se assemelha à súmula vinculante, prevista no art. 103-A da Constituição Federal e, recentemente, após acirradas discussões, regulamentada através da Lei nº 11.417/2006.

A previsão que acabou por instituir uma eficácia vinculante às decisões que julgam o pedido de suspensão foi alvo de críticas por parte de alguns

8.437/92, parece acertado o entendimento de que a duração nele prevista só se aplica aos casos do novo pedido de suspensão de que trata o § 4.º do mesmo art. 4.º. (...) De qualquer sorte, mesmo que assim não fosse, não há como deixar de rejeitar o entendimento de que, pelo menos para o mandado de segurança, este novo – e derradeiro – § 9.º do art. 4.º da Lei 8.437/92 não tem qualquer aplicação.” (BUENO, Cassio Scarpinella. *As Novas Regras da Suspensão de Liminar em Mandado de Segurança*. In: BUENO, Cassio Scarpinella; ALVIM, Eduardo Arruda; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.). *Aspectos Polêmicos e Atuais do Mandado de Segurança: 51 anos depois*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 203.).

doutrinadores¹⁴¹, mas também de aplausos por outros¹⁴², assim como as demais leis que trataram de hipóteses semelhantes.

4.7 – Recurso Cabível contra Decisão que Defere ou Indefere o Pedido de Suspensão

As leis nº 4.348/64, 7.347/85, 8.038/90 e 9.507/97, em seus artigos que regulam o incidente de suspensão de liminar e dos efeitos da sentença, estabelecem que o recurso cabível contra a decisão que concede a suspensão é o agravo. O agravo a que se refere este artigo é o agravo inominado, também conhecido como agravo regimental ou interno.

Ressalte-se que as referidas leis só tratam do recurso de agravo contra a decisão que defere a suspensão. Esse silêncio gerou inúmeras controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais, que motivaram a edição de duas súmulas, nº 506¹⁴³ do Supremo Tribunal Federal e nº 217¹⁴⁴ do Superior Tribunal de Justiça, que prevêm ser inadmissível o agravo inominado contra a decisão proferida em sede de mandado de segurança que indefere a suspensão.

¹⁴¹ Marcelo Abelha criticou tal dispositivo nos seguintes termos: “Todavia, passou por cima do devido processo legal processual, porque, se cada liminar diz respeito a um determinado processo (ainda que estivessem reunidos por conexão), é óbvio que o pedido de suspensão formulado pela pessoa jurídica de direito público interessada deve ser feito para cada um dos processos existentes.” (RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Suspensão de Segurança: Sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o Poder Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 230/231.).

¹⁴² Neste sentido: “A providência é salutar do ponto de vista da economia processual. Realiza-se atividade jurisdicional de forma otimizada, tendo em vista que pedidos substancialmente idênticos e que, sistematicamente, só podem ser apreciados e decididos pelo mesmo órgão acabam, formalmente, sendo tratados como uma só causa. Diminuição de custos e eliminação da possibilidade de proferimento de decisões contraditórias”. (BUENO, Cassio Scarpinella. *O Poder Público em Juízo*. São Paulo: Max Limonad, 2000. p. 96).

¹⁴³ Súmula 506 do STF: “O agravo a que se refere o art. 4.º da Lei nº 4.348, de 26 de junho de 1964, cabe somente do despacho do presidente do Supremo Tribunal Federal que defere a suspensão da liminar em mandado de segurança; não do que a denega.”

¹⁴⁴ Súmula 217 do STJ: “Não cabe agravo de decisão que indefere o pedido de suspensão da execução da liminar, ou da sentença em mandado de segurança”.

No entanto, as referidas súmulas não acabaram com as discussões a respeito do tema, pois os autores que criticam essa restrição baseiam-se no princípio da recorribilidade das decisões interlocutórias, abraçado pelo Código de Processo Civil brasileiro. Neste sentido, posiciona-se Marcelo Abelha¹⁴⁵, *in verbis*:

“Assim, se a decisão proferida é denegatória (mérito ou inadmissibilidade) será admissível o recurso de agravo inominado, pela simples incidência subsidiária do art. 162, § 2.º, c/c os arts. 496, II, e 522 do CPC. O fato de entendermos deste modo faz com que não concordemos com o texto da Súmula 506 do STF (e Súmula 217 do STJ que é do mesmo teor)”¹⁴⁶.

Cumprе destacar que, a despeito das previsões constantes nas Leis nº.s 4.348/64, 7.347/85, 8.038/90 e 9.507/97, a Lei nº 8.437/92, que trata das decisões concessivas de medida liminar nas ações ajuizadas contra o Poder Público e seus agentes e, ainda, da suspensão dos efeitos das sentenças proferidas em ação cautelar, ação popular e ação civil pública, previu, no § 3º do seu art. 4º, o recurso de agravo nas hipóteses de deferimento ou indeferimento da suspensão de liminar e de sentença.

Esta inovação trazida pela referida lei iniciou nova discussão a respeito do cabimento do agravo nas hipóteses em que a decisão que se visa suspender for proferida em mandado de segurança, *habeas data* ou ação civil pública (apenas daquela que defere a liminar, pois o pedido de suspensão da sentença é regulado pela Lei nº 8.437/92). Tal se justifica pelo fato de que as leis que tratam desses instrumentos processuais instituem normas procedimentais específicas, enquanto as disposições constantes na Lei nº 8.437/92 são

¹⁴⁵ RODRIGUES, Marcelo Abelha. *O Recurso de Agravo no Incidente de Suspensão de Segurança Requerido ao Presidente do Tribunal*. Revista de Processo. São Paulo, ano 20, n. 78, p. 474, abr./jun. 1995.

¹⁴⁶ Neste mesmo sentido, Hely Lopes Meirelles critica o disposto na Súmula 506 do STF, nos seguintes termos: “Não abonamos essa orientação parcial, que só autoriza o reexame da liminar concedida, pois que sua denegação pode ser tão prejudicial à parte quanto sua concessão.” (MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de Segurança*. 29ª ed.. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 95.)

genéricas, pois, além de outras previsões, tratam das liminares concedidas nas ações movidas contra o Poder Público.

Assim, apesar de conter determinação expressa acerca do cabimento do agravo nesta hipótese, muitos doutrinadores, como Ellen Gracie¹⁴⁷, continuaram entendendo pela inadmissibilidade do recurso no caso de indeferimento da suspensão de segurança, *in verbis*:

“Em hipótese de mandado de segurança cuja liminar ou sentença seja suspensa, caberá Agravo ao Plenário do Tribunal, a ser interposto no prazo de 5 dias. Sendo indeferida a suspensão e conseqüentemente mantida a decisão de primeiro grau, nenhum recurso é previsto pela legislação e a propósito o Egrégio Supremo Tribunal Federal editou a Súmula 506. Esse enunciado, contrastado à luz da Constituição Federal de 1998 foi reafirmado pelo Pretório Excelso.”

No entanto, outros autores, a partir da lei posterior, defendem a utilização deste dispositivo para as outras hipóteses de suspensão da execução da liminar ou sentença, concluindo, portanto, pelo cabimento do agravo contra a decisão que indefere o pedido de suspensão de segurança, bem como da sentença concessiva de *habeas data* e da decisão a respeito de pedido de liminar em ação civil pública, que é regido pela Lei nº 7.347/85 (diversamente da sentença proferida na mesma ação).¹⁴⁸

Cumprindo ainda mencionar que a citada Súmula 217 do STJ foi cancelada, através da publicação no Diário Oficial do dia 10.11.2003, bem como a

¹⁴⁷ NORTHFLEET, Ellen Gracie. *Suspensão de sentença e de liminar*. Revista de Processo. São Paulo, ano 25, n. 97, p. 188, jan./mar. 2000.

¹⁴⁸ Corroborando com este entendimento, Reis Friede asseverou que: “A Lei nº 8.467 de 30 de junho de 1992, entretanto, inovou ao expressamente dispor em seu art. 4º, § 3º, que ‘Do despacho que conceder ou negar a suspensão caberá agravo, no prazo de cinco dias’, eliminando, por sentença, toda e qualquer dúvida a esse respeito, sepultando definitivamente as controvérsias de cunho doutrinário e jurisprudencial que até então subexistam e revogando, por completo, o verbete da súmula de jurisprudência decorrente do STF de nº 506.” (FRIEDE, Reis. *Aspectos Fundamentais das Medidas Liminares em Mandado de Segurança, Ação Cautelar, Ação Civil Pública, Ação Popular*. 2ª ed.. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993. p. 197.).

Súmula 506 do STF, de igual teor, foi revogada, em razão de julgamento realizado em 19.12.2002, cuja ementa vale a pena conferir:

“Suspensão de Segurança. Agravo Regimental. 2. Completa reformulação da legislação, quanto à suspensão das liminares nos diversos processos, até mesmo na ação civil pública e na ação popular. 3. Disciplina assimétrica na legislação do mandado de segurança. Recorribilidade, tão-somente, da decisão que nega o pedido de suspensão em mandado de segurança. Súmula 506. 4. Configuração de lacuna de regulação superveniente. Necessidade de sua colmatação. Extensão da disciplina prevista na Lei nº 8.437, de 1992, à hipótese de indeferimento do pedido de suspensão em mandado de segurança. 5. Admissibilidade do agravo nas decisões que deferem ou indeferem a suspensão de segurança. Questão de ordem resolvida no sentido do conhecimento do agravo. Revogação da Súmula 506. 6. No mérito, em face da grave lesão causada à economia pública, o agravo foi provido, para deferir a suspensão de segurança.”¹⁴⁹

No entanto, há ainda que se atentar para o fato de que a Medida Provisória nº 2.180-35/2001 introduziu o § 1º no art. 4º da Lei nº 4.348/64, que dispõe que caberá novo pedido de suspensão dirigido ao Presidente do Tribunal ao qual competir o julgamento do recurso especial e extraordinário, na hipótese em que o requerimento de suspensão é negado. Essa questão foi levantada no julgamento do MS nº 7.029, ajuizado perante o STJ, contra a decisão proferida pelo presidente do STJ que indeferiu o pedido de suspensão pleiteado. Assim, o Min. Milton Luiz Pereira, ao proferir seu voto pelo não conhecimento do mandado de segurança e pelo descabimento do agravo regimental, fundamentou-se no referido dispositivo concluindo que “está assegurado novo acesso ao judiciário, de modo a afastar o fundamento da inafastabilidade do controle judicial.”¹⁵⁰

Cumpra ainda destacar que a citada medida provisória também acrescentou o § 2º no art. 4º da Lei nº 4.348/64, prevendo que os §§ 5º ao 8º do art. 4º da Lei nº 8.437/92 também seriam aplicáveis ao pedido de suspensão

¹⁴⁹ STF, SS-AgR-AgR-AgR-QO n. 1945, Rel. para acórdão Min. Gilmar Mendes, Brasília, 19 dez. 2002.

¹⁵⁰ STJ, MS n. 7.029/DF, Rel. para acórdão Min. Sálvio de Figueiredo Teixeira, Brasília, 25 jun. 2001.

em mandado de segurança. Assim, o legislador optou por não incluir neste dispositivo o § 3º da referida lei, que trata justamente do cabimento do agravo regimental tanto da decisão que defere, quanto daquela que indefere o pedido de suspensão.

Outra questão controversa, relativa ao agravo inominado interponível contra a decisão proferida nos autos da suspensão de segurança, se refere ao prazo para a sua interposição. As leis que regulam o instituto ora em exame não são uniformes quanto ao prazo do aludido recurso, gerando, da mesma forma, discussões a esse respeito.

A lei que regula a hipótese de suspensão de decisão liminar ou sentença proferidas em mandado de segurança, prevê o prazo de 10 dias para a interposição do agravo inominado. Por sua vez, a Lei nº 9.507/97, que trata das normas procedimentais relativas ao *habeas data*, é silente quanto ao prazo para a sua interposição. O restante das leis que tratam do instituto, quais sejam, a Lei nº 7.347/85, 8.038/90, 8.437/92 e, conseqüentemente, a Lei nº 9.494/97 (que remete ao artigo da Lei nº 8.437/92 que trata da suspensão), estabelecem que o agravo contra a decisão proferida no requerimento de suspensão deve ser interposto no prazo de cinco dias.

Ressalte-se que a doutrina majoritária entende que, em sede de mandado de segurança impetrado em 1º grau de jurisdição, o prazo para o agravo seria de 10 dias, em virtude da especialidade da lei que prevê a suspensão no *mandamus*. Já na hipótese de mandado de segurança originário de 2ª instância, ou seja, impetrado perante os tribunais estaduais ou regionais, o prazo seria de cinco dias, tendo em vista que o pedido de suspensão deverá ser apresentado

perante os Tribunais Superiores, que tem suas normas procedimentais previstas na Lei nº 8.038/90 que, em seu art. 39, estabelece o prazo de cinco dias.¹⁵¹

No entanto, há doutrinadores entendendo que a Lei nº 8.437/92 também se aplicaria ao mandado de segurança, tendo, portanto, derogado o prazo de 10 dias previsto na Lei nº 4.348/64. Assim, o recorrente disporia do prazo de 5 dias para a interposição do agravo inominado contra a decisão relativa ao pedido de suspensão.¹⁵²

Com relação ao prazo do agravo contra as decisões proferidas na suspensão dos efeitos da sentença concessiva de *habeas data*, diante do silêncio da lei que disciplina suas normas procedimentais, aplica-se o prazo de 5 dias, uma vez que, nas palavras de Cassio Bueno¹⁵³, “deve prevalecer, diante do silêncio da lei especial, o prazo genérico do parágrafo único do art. 557 do Código de Processo Civil.”

Por fim, relevante mencionar a discussão acerca do cômputo do prazo em dobro para os recursos interpostos pela Fazenda Pública, na forma do art. 188 do CPC. A Súmula 116 do STJ prevê este privilégio para os agravos regimentais interpostos perante aquele tribunal, fazendo com que Cassio

¹⁵¹ Confira-se, neste sentido, Marcelo Abelha, que reitera a tese adotada por Nery & Nery: “Sobre o prazo, profligamos, integralmente, o entendimento esposado por Nery & Nery (CPC comentado, 3. ed., p. 1.819) no sentido de que a Lei de Recursos ‘apenas alterou o prazo nos processos que tramitam perante o STF e o STJ, mas não modificou a Lei 4.348/64. A norma sob comentário permanece inalterada para os efeitos que se processam perante os demais tribunais do país.” (RODRIGUES, Marcelo Abelha. *O Recurso de Agravo no Incidente de Suspensão de Segurança Requerido ao Presidente do Tribunal*. Revista de Processo. São Paulo, ano 20, n. 78, p. 476, abr./jun. 1995.).

¹⁵² Este é o entendimento de Reis Friede, que afirma que: “A nova lei também encerrou qualquer controvérsia relativa ao prazo de interposição do agravo, fixando-o em cinco dias”. (FRIEDE, Reis. *Aspectos Fundamentais das Medidas Liminares em Mandado de Segurança, Ação Cautelar, Ação Civil Pública, Ação Popular*. 2ª ed.. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993. p. 197.).

¹⁵³ BUENO, Cassio Scarpinella. *Habeas Data – Efeitos da Apelação, Liminar e Suspensão de Sentença*. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.). *Habeas Data*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998. p. 70.

Scarpinella Bueno¹⁵⁴ entenda pela sua aplicação, ainda que o recurso não seja interposto perante o Tribunal Superior.

No entanto, Ellen Gracie¹⁵⁵ e Marcelo Abelha¹⁵⁶ defendem que esta regra não se aplica aos agravos interpostos no incidente de suspensão de liminar e dos efeitos da sentença, tendo em vista a regra de que a lei especial, que não estabeleceu esta prerrogativa, prevalece sobre a lei geral.

4.8 – Novo Pedido de Suspensão ou Pedido de Suspensão *Per Saltum*

Cumprido mencionar que a Medida Provisória nº 2.180-35 de 2001 criou um novo instituto denominado, pela doutrina, de pedido de suspensão *per saltum* (ou novo pedido de suspensão ou, ainda, segundo pedido de suspensão).

Na Lei nº 4.348/64 acrescentou-se o §1º no art. 4º que dispõe que “indeferido o pedido de suspensão ou provido o agravo a que se refere o *caput*, caberá novo pedido de suspensão ao Presidente do Tribunal competente para conhecer de eventual recurso especial e extraordinário”.

Assim, duas são as hipóteses de cabimento do novo pedido de suspensão em sede de mandado de segurança: i) se indeferido o requerimento de suspensão originário e ii) se provido o agravo interno interposto contra a decisão que deferiu o pedido, restabelecendo a decisão que se visa suspender.

¹⁵⁴ Ibid. p. 71.

¹⁵⁵ NORTHFLEET, Ellen Gracie. *Suspensão de sentença e de liminar*. Revista de Processo. São Paulo, ano 25, n. 97, p. 189, jan./mar. 2000.

¹⁵⁶ RODRIGUES, Marcelo Abelha. *O Recurso de Agravo no Incidente de Suspensão de Segurança Requerido ao Presidente do Tribunal*. Revista de Processo. São Paulo, ano 20, n. 78, p. 476, abr./jun. 1995.

Este dispositivo reforçou a tese de que não seria cabível agravo interno contra a decisão que indefere o pedido de suspensão, na medida em que previu o pedido de suspensão *per saltum* para esta hipótese. No entanto, insta salientar que a citada medida provisória acabou por criar um mecanismo que possibilita a apreciação de uma decisão monocrática pelos Tribunais Superiores, independentemente de qualquer formalidade exigida para os demais casos, tais como, prequestionamento, impossibilidade de reexame da matéria fática ou, ainda, a regra de trancamento dos recursos especiais e extraordinários interpostos contra decisão interlocutória, gerando muitas críticas da doutrina.

Esta mesma Medida Provisória também instituiu o segundo pedido de suspensão na Lei nº 8.437/92, ao acrescentar o § 4º em seu art. 4º, que assim dispõe: “Se do julgamento do agravo de que trata o § 3.º resultar a manutenção ou o restabelecimento da decisão que se pretende suspender, caberá novo pedido de suspensão ao Presidente do Tribunal competente para conhecer de eventual recurso especial ou extraordinário.”

Note-se que o legislador condicionou a utilização do novo pedido de suspensão ao julgamento do agravo interno, ou seja, faz-se necessário o pronunciamento do órgão colegiado sobre a matéria. Mas nem sempre foi assim. Em edição anterior, a Medida Provisória previa que: “Negada a suspensão, mesmo antes da interposição do agravo a que se refere o parágrafo precedente, caberá novo pedido de suspensão ao Presidente do Tribunal competente para julgar eventual recurso especial e extraordinário.” Assim, admitia-se a utilização do segundo pedido de suspensão em face da decisão monocrática do Presidente.

Cumprido salientar que este novo instituto criado para os pedidos de suspensão de liminares e de sentenças possui natureza recursal, “na medida em

que em seu bojo se há de demonstrar que estão presentes os motivos conducentes à suspensão da decisão (liminar/sentença) e que, portanto, errou o Presidente do tribunal local ao não determiná-la.”¹⁵⁷

Assim, não obstante existir uma grande controvérsia acerca da natureza jurídica do requerimento de suspensão originário, a doutrina é praticamente unânime em atribuir a natureza jurídica de recurso ao segundo pedido de suspensão, uma vez que, o que se pretende é a anulação ou reforma da decisão proferida no primeiro pedido de suspensão, quando desfavorável ao Poder Público.

Quanto ao prazo para sua interposição, há divergência na doutrina uma vez que os dispositivos que tratam da matéria foram silentes quanto a esta questão. Dessa forma, uma parte da doutrina entende que não há prazo para sua interposição, e outra entende que o prazo seria de 15 (quinze) dias, na forma do art. 508 CPC, em razão de sua natureza recursal.

Ressalte-se que o pedido de suspensão *per saltum* foi alvo de grande crítica por parte da doutrina, uma vez que, “não só pretende modificar a natureza do instituto, mas principalmente porque cuida de criar um remédio de uma só via, que se presta apenas ao requerente do pedido de suspensão, já que só é cabível quando prejudicar a Fazenda Pública”.¹⁵⁸ Assim, entende-se que o objetivo da inserção deste dispositivo foi criar não prerrogativas, mas verdadeiros privilégios à pessoa de direito público, pois possibilitou a fácil e rápida chegada de situações à ela desfavoráveis ao Presidente do STJ ou STF.

¹⁵⁷ ALVIM, Eduardo Arruda. *Suspensão da Eficácia da Decisão Liminar ou da Sentença em Mandado de Segurança – Aspectos Controvertidos do art. 4.º da Lei 4.348/64*. In: BUENO, Cassio Scarpinella; ALVIM, Eduardo Arruda; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.). *Aspectos Polêmicos e Atuais do Mandado de Segurança: 51 anos depois*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 279.

¹⁵⁸ RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Suspensão de Segurança: Sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o Poder Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 221/222.

Discute-se, ainda, a constitucionalidade do novo pedido de suspensão, pois o dispositivo em análise legislou sobre matéria inerente à competência do STJ e STF, na medida em que criou um recurso de sua competência, sem qualquer previsão nos art. 102 e 105 da Constituição Federal, bem como feriu a garantia do devido processo legal, ao criar um recurso apenas para uma das partes do processo.¹⁵⁹

No entanto, apesar das fortes críticas por parte da doutrina, o pedido de suspensão *per saltum* foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.251, na qual se declarou, liminarmente, a constitucionalidade do instituto.

4.9 – Recurso Especial e Extraordinário contra a Decisão Proferida no Requerimento de Suspensão

Há uma grande discussão acerca da possibilidade de se interpor recurso especial ou extraordinário contra o acórdão do agravo regimental que reforme ou mantenha a decisão proferida pelo presidente do tribunal.

A discussão gira em torno do fato de que a decisão que defere ou indefere a suspensão de liminar e dos efeitos da sentença possui caráter eminentemente político, na medida em que verifica a presença do pressuposto de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas.

¹⁵⁹ Cassio Bueno assim se posiciona: “O que deve ser observado é a garantia do devido processo legal que interdita, dentre outras coisas, a criação de novas regras processuais, apenas para e por uma das partes do processo judicial (o Estado), aos saberes das conveniências necessidades e derrotas (embora provisórias) em litígios concretos”. (BUENO, Cassio Scarpinella. *As Novas Regras da Suspensão de Liminar em Mandado de Segurança*. In: BUENO, Cassio Scarpinella; ALVIM, Eduardo Arruda; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.). *Aspectos Polêmicos e Atuais do Mandado de Segurança*: 51 anos depois. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 200.).

Assim, tendo em vista que o recurso especial e extraordinário se presta ao exame da legalidade da decisão, ou seja, é afeta somente à matéria de direito, não teriam os Tribunais Superiores competência para rever a decisão baseada em um juízo político. Do mesmo modo, a averiguação da presença do mencionado pressuposto demandaria a análise do conjunto fático-probatório, inviável em sede de recurso especial e extraordinário, na forma da Súmula nº 7 do STJ.¹⁶⁰

Neste sentido, confira-se a ementa de acórdão da relatoria do Ministro Teori Albino Zavascki, que assim decidiu:

“ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POPULAR. RECURSO ESPECIAL. SUSPENSÃO DE MEDIDA LIMINAR. ART. 4º DA LEI 8.437/92. AVERIGUAÇÃO DAS CIRCUNSTÂNCIAS DE FATO DO CASO CONCRETO. SÚMULA 07/STJ. VIGÊNCIA ATÉ O TRÂNSITO EM JULGADO DA DECISÃO DE MÉRITO NA AÇÃO PRINCIPAL. PRECEDENTE DO STJ.

1. A competência outorgada ao Presidente do Tribunal para suspender a execução de medidas liminares e de sentenças não é exercível discricionariamente. Ao contrário, supõe a ocorrência de pressupostos específicos alinhados em lei (Lei 8.437/92, art. 4º; Lei 7.347/85, art. 12, § 1º; Lei 4.348/64, art. 4º) e nesse aspecto o juízo que então se faz tem natureza eminentemente jurisdicional. É inegável, todavia, que os referidos pressupostos são normativamente formulados por cláusulas abertas, de conteúdo conceitual com elevado grau de indeterminação ("grave lesão à ordem, à saúde, à segurança, à economia públicas" e "manifesto interesse público", "flagrante ilegitimidade"). Isso exige que a interpretação e a aplicação da norma se façam mediante preenchimento valorativo moldado às circunstâncias de cada caso. É nesse sentido que deve ser entendido o juízo político a que às vezes se alude no âmbito de pedidos de suspensão.

2. Sendo assim, indispensável que é a averiguação das circunstâncias de fato do caso concreto, a decisão que defere o pedido de suspensão fica sujeita a revisão pelo órgão colegiado no tribunal de origem (art. 4º, parte final, da Lei 4.348/64), mas não se mostra amoldada à revisão por recurso especial, nomeadamente em face do enunciado da Súmula 07/STJ.

(...)

4. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não-provido.”¹⁶¹

¹⁶⁰ Súmula 7 do STJ: “A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial.”

¹⁶¹ STJ, REsp n. 1001838/RJ, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Brasília, 04 mar. 2008.

No entanto, Gleydson de Oliveira critica tal posicionamento, pois entende que o incidente de suspensão possui caráter jurisdicional, o que permitiria a interposição do recurso especial, *in verbis*:

“Tendo em vista que o pedido de suspensão de decisão possui inegavelmente natureza jurisdicional – trata-se de um incidente de um processo jurisdicional -, afigura-se cabível, em tese, recurso especial em face de decisão de única ou última instância proferida no bojo do incidente de suspensão.”¹⁶²

Com a edição da Medida Provisória nº 2180-35 de 2001, tal como abordado no item anterior, acrescentou-se o § 4º no art. 4º da Lei 8.437/92, que prevê que, do julgamento do agravo regimental que mantêm ou restabelece a decisão que se visa suspender, caberá novo pedido de suspensão dirigido ao STJ ou STF, dependendo da matéria em discussão.

Assim, este dispositivo encerrou com uma parte da divergência, uma vez que, caso a pessoa de direito público seja prejudicada com o acórdão que julga o agravo interno, poderá interpor novo pedido de suspensão, sem quaisquer formalidades inerentes aos recursos especial e extraordinário. A questão se mantém na hipótese do recurso dirigido à Superior Instância ser do particular.

¹⁶² OLIVEIRA, Gleydson Kleber Lopes De. Incidente de Suspensão de Execução de Liminar e de Sentença em Mandado de Segurança. In: BUENO, Cassio Scarpinella; ALVIM, Eduardo Arruda; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.). *Aspectos Polêmicos e Atuais do Mandado de Segurança: 51 anos depois*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 396.

Capítulo V - Conclusão

O instituto da suspensão da execução de liminar e dos efeitos da sentença, a despeito da discussão acerca de sua natureza jurídica, é um instrumento muito importante na defesa do interesse público. Assim, o Poder Público e seus agentes não só necessitam do requerimento de suspensão no exercício de suas funções primárias, ou seja, “para propiciar o cumprimento do dever a que estão ligados”¹⁶³ quanto à satisfação do interesse da coletividade, como também a utilizam correntemente no desenvolver deste encargo.

Com efeito, os tribunais brasileiros se deparam em seu dia-a-dia com diversos pedidos de suspensão que, no entanto, não são objeto de maior detença pela doutrina pátria. Em outras palavras, não é dada a devida importância ao instituto ora em exame, nada obstante ser frequentemente utilizado pelo Poder Público.

Nota-se com o estudo do tema que, apesar de suas leis não serem muito recentes, existe muita discussão sobre diversas questões basilares relacionadas ao pedido de suspensão, tais como, a natureza jurídica, a legitimidade ativa, os limites na análise do pedido, o cabimento de recurso contra a decisão que indefere a suspensão em algumas hipóteses, dentre outras.

Além da escassez de juristas que se debruçaram sobre o tema, a existência de inúmeras controvérsias com relação ao instituto da suspensão de liminar e dos efeitos da sentença também pode ser atribuída à ausência de uniformidade das leis que tratam sobre o tema.

¹⁶³ MELLO, Celso Antônio Bandeira De. *Curso de Direito Administrativo*. 23ª ed.. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 94.

Apesar da tentativa perpetrada pela Medida Provisória nº 2.180-35/2001 no sentido de acrescentar o § 2º no art. 4º da Lei nº 4.348/64 - que trata do pedido de suspensão de decisão judicial proferida em mandado de segurança -, que remete a alguns parágrafos do art. 4º da Lei nº 8.437/92 - que trata das decisões concessivas de medida liminar nas ações ajuizadas contra o Poder Público e seus agentes e, da suspensão dos efeitos das sentenças proferidas nas ações cautelares, ação popular e ação civil pública -, as leis referentes ao pedido de suspensão não se encontram uniformizadas, de modo a facilitar a interpretação dos dispositivos que tratam da matéria.

Do mesmo modo, as leis não abordam de forma satisfatória o procedimento relativo ao instituto, sendo silentes quanto a diversos aspectos relevantes, como por exemplo, a ausência de previsão quanto aos bens jurídicos tutelados pelo pedido de suspensão e a legitimidade para pleiteá-lo, na hipótese de sentença concessiva de *habeas data*, regulada pela Lei nº 9.507/97.

Dessa forma, assim como são raros os doutrinadores que se detêm a um exame mais aprofundado do requerimento de suspensão, os artigos relacionados ao tema estão longe de esgotar as questões relativas ao instituto.

Cumprindo ainda mencionar que o instituto da suspensão de liminar e dos efeitos da sentença encontra respaldo no princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, uma vez que se trata de prerrogativa concedida à Administração Pública, representante dos interesses públicos, a fim de evitar grave lesão à ordem, à saúde, à economia e à segurança públicas.

No entanto, há que se ver com cautela o instituto em exame, na medida em que pode se tornar um verdadeiro privilégio, sendo utilizado na defesa de

interesses secundários da Administração Pública, ou seja, aqueles interesses próprios desta entidade personalizada, diversos dos interesses da coletividade. Neste sentido é que muitos doutrinadores defendem a inconstitucionalidade do pedido de suspensão *per saltum*, na medida em que criou um verdadeiro atalho para os Tribunais Superiores, sem qualquer formalidade própria dos recursos que se destinam a estas Cortes.

Do mesmo modo, as liminares concedidas nas ações nas quais o requerimento de suspensão é previsto visam a assegurar o resultado útil do processo. Assim, fácil perceber que a demora na prestação reclamada pelo particular na ação ajuizada contra o Poder Público poderá frustrar o próprio direito objeto do processo principal. Dessa forma, o requerimento de suspensão pode impossibilitar ou dificultar a efetividade na prestação jurisdicional, em total afronta ao princípio do devido processo legal.

Neste sentido que se insere a discussão acerca da necessidade do presidente do tribunal realizar uma análise perfunctória do mérito da demanda na qual se originou o requerimento de suspensão. Tal se justifica pelo fato de que a decisão que deferiu a liminar na ação originária, por estarem presentes o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, poderá ser suspensa pelo presidente do tribunal, se estiver na iminência de ocorrer grave lesão aos bens jurídicos tutelados na lei de regência, ainda que sem qualquer possibilidade de provimento do recurso ordinário interposto contra a decisão que deferiu a liminar.

Assim, sem qualquer análise superficial acerca da possibilidade de êxito do recurso ordinário, o presidente do tribunal poderá suspender uma liminar que acabe por frustrar o direito reclamado pelo particular na ação de origem, que só terá eficácia após o trânsito em julgado da decisão de mérito da ação.

Dessa forma, forçoso concluir-se que há um conflito entre dois interesses fundamentais, que devem ser ponderados pelo julgador na análise do caso concreto, a fim de que o interesse público não seja prejudicado em face do imediato exercício do direito de determinado particular, mas também que este último não tenha seu direito esvaziado em razão da demora na prestação judicial.

BIBLIOGRAFIA

ALVIM, Eduardo Arruda. Suspensão da Eficácia da Decisão Liminar ou da Sentença em Mandado de Segurança – Aspectos Controvertidos do art. 4.º da Lei 4.348/64. In: BUENO, Cassio Scarpinella; ALVIM, Eduardo Arruda; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.). *Aspectos Polêmicos e Atuais do Mandado de Segurança: 51 anos depois*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 246 - 286.

AMORIM, Domingos Sávio Tenório De. *Natureza Metajurídica da Suspensão de Liminar em Ação Civil Pública*. Revista de Processo. São Paulo, ano 31, n. 140, p. 267 - 278, out. 2006.

ATHENIENSE, Aristoteles. A suspensão da liminar no mandado de segurança. In: TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo (Coord.). *Mandado de segurança e de injunção: estudos de direito processual-constitucional em memória a Ronaldo Cunha Campos*. São Paulo: Saraiva, 1990. p. 243 - 254.

BUENO, Cassio Scarpinella. As Novas Regras da Suspensão de Liminar em Mandado de Segurança. In: BUENO, Cassio Scarpinella; ALVIM, Eduardo Arruda; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.). *Aspectos Polêmicos e Atuais do Mandado de Segurança: 51 anos depois*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 188 – 219.

_____. Habeas Data – Efeitos da Apelação, Liminar e Suspensão de Sentença. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.). *Habeas Data*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998. p. 33 – 71.

_____. *Inconstitucionalidade das novas regras da suspensão de liminar em mandado de segurança*. Revista do Advogado. São Paulo, ano XXI, n. 64, p. 20 – 33, out. 2001.

_____. *O Poder Público em Juízo*. São Paulo: Max Limonad, 2000. 269 p.

CARNEIRO, Athos Gusmão. *Da Antecipação de Tutela no Processo Civil*. 2ª ed.. Rio de Janeiro: Forense, 1999. 190 p.

CARVALHO FILHO, José Dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 18ª ed.. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. 1080 p.

CUNHA, Leonardo José Carneiro Da. *Do Conflito entre o Agravo de Instrumento e o Pedido de Suspensão de Liminar*. Revista dos Tribunais. São Paulo, ano 92, v. 813, p. 163 - 172, jul. 2003.

DIREITO, Carlos Alberto Menezes. *Manual do Mandado de Segurança*. 2ª ed.. Rio de Janeiro: Renovar, 1994. 227 p.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. *Mandado de Segurança*. 3ª ed.. São Paulo: Malheiros, 2000. 230 p.

FRIEDE, Reis. *Aspectos Fundamentais das Medidas Liminares em Mandado de Segurança, Ação Cautelar, Ação Civil Pública, Ação Popular*. 2ª ed.. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993. 389 p.

GUTIÉRREZ, Cristina. *Suspensão de Liminar e de Sentença na Tutela do Interesse Público*. Rio de Janeiro: Forense, 2000. 181 p.

LIMA, Arnaldo Esteves. Agravo e suspensão de liminar ou de sentença: Comentários. In: CALMON, Eliana; BULOS, Uadi Lammêgo (Coord.). *Direito Processual: inovações e perspectivas*. Estudos em homenagem ao Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira. 2ª ed.. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 39 - 53.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de Segurança*. 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006. 829 p.

MELLO, Celso Antônio Bandeira De. *Curso de Direito Administrativo*. 23ª ed.. São Paulo: Malheiros, 2007. 1057 p.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 4ª ed.. Rio de Janeiro: Forense, 1983. 510 p.

NORTHFLEET, Ellen Gracie. *Suspensão de sentença e de liminar*. Revista de Processo. São Paulo, ano 25, n. 97, p. 183 - 194, jan./mar. 2000.

OLIVEIRA, Gleydson Kleber Lopes De. Incidente de Suspensão de Execução de Liminar e de Sentença em Mandado de Segurança. In: BUENO, Cassio Scarpinella; ALVIM, Eduardo Arruda; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.). *Aspectos Polêmicos e Atuais do Mandado de Segurança: 51 anos depois*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 379 - 409.

PINTO, Rodrigo Strobel. *Decisão contrária à súmula vinculante: incabimento da suspensão de segurança*. Revista de Processo. São Paulo, ano 32, n. 150, p. 97 - 104, ago. 2007.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. *A possibilidade de uso concomitante do pedido de suspensão dos efeitos da liminar com o recurso de agravo de instrumento no processo de mandado de segurança*. Revista do Advogado. São Paulo, ano XXI, n. 64, p. 92 – 96, out. 2001.

_____. *O Recurso de Agravo no Incidente de Suspensão de Segurança Requerido ao Presidente do Tribunal*. Revista de Processo. São Paulo, ano 20, n. 78, p. 471 – 477, abr./jun. 1995.

_____. *Suspensão de Segurança: Sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o Poder Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. 255 p.

_____. *Tutela Antecipada contra o Poder Público*. Revista de Processo. São Paulo, ano 29, n. 115, p. 334 – 344, mai./jun. 2004.

SILVA, José Afonso Da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 23ª ed.. São Paulo: Malheiros, 2004. 900 p.

SOUZA, Fátima Fernandes Rodrigues De. *Suspensão de segurança em matéria tributária*. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MARTINS, Rogério Vidal Gandra da Silva (Coord.). *A Defesa do Contribuinte no Direito Brasileiro*. São Paulo: IOB, 2002. p. 59 - 76.

TESSLER, Marga Barth. *Suspensão de Segurança*. Disponível em <<http://www.revistadoutrina.trf4.gov.br>>. Acesso em 25 mar. 2008.

WALD, Arnoldo. *Do Mandado de Segurança na Prática Judiciária*. 5ª ed.. Rio de Janeiro: Forense, 2006. 297 p.

WALD, Arnoldo; FONSECA, Rodrigo Garcia. *O Habeas Data na Lei 9.507/97*. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.). *Habeas Data*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998. p. 13 – 32.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. *Ainda sobre a Recorribilidade da Liminar em Mandado de Segurança*. In: BUENO, Cassio Scarpinella; ALVIM, Eduardo Arruda; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.). *Aspectos Polêmicos e Atuais do Mandado de Segurança: 51 anos depois*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 787 – 809.

Jurisprudência:

STF, SS-AgR n. 936/PR, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Brasília, 07 dez. 1995.

STF, SS-AgR n. 1149/PE, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Brasília, 03 abr. 1997.

STF, Pet. n. 1.456-8/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Brasília, 24 mai. 1999.

STF, STA-ED n. 85/PE, Rel. Min. Ellen Gracie, Brasília, 12 set. 2007.

STF, SS-AgR n. 2948/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, Brasília, 10 mar. 2008.

STF, SS-AgR n. 2385/BA, Rel. Min. Ellen Gracie, Brasília, 10 mar. 2008.

STF, SS-AgR n. 1272/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, Brasília, 10 fev. 1999.

STF, STA-AgR n. 62/PE, Rel. Min. Ellen Gracie, Brasília, 14 jun. 2006.

STF, Pet-AgR n. 2455/PA, Rel. para acórdão Min. Gilmar Mendes, Brasília, 13 mar. 2003.

STF, SS-AgR-AgR-AgR-QO n. 1945, Rel. para acórdão Min. Gilmar Mendes, Brasília, 19 dez. 2002.

STF, Rcl n. 443/PI, Rel. Min. Paulo Brossard, Brasília, 08 set. 1993.

STF, SS-AgR n. 3157/MG, Rel. Min. Ellen Gracie, Brasília, 10 mar. 2008.

STF, Pet-AgR 2225/GO, Rel. para acórdão Min. Sepúlveda Pertence, Brasília, 17 out. 2001.

STJ, REsp n. 175.360/DF, Rel. Min. Garcia Vieira, Brasília, 22 set. 1998.

STJ, AgRg na SLS n. 210/SP, Rel. Min. Edson Vidigal, Brasília, 20 mar. 2006.

STJ, AgRg na SS n. 1453/BA, Rel. Min. Edson Vidigal, Brasília, 29 jun. 2005.

STJ, AgRg na SLS n. 37/CE, Rel. Min. Edson Vidigal, Brasília, 29 jun. 2005.

STJ, AgRg na SS n. 1045/RJ, Rel. Min. Edson Vidigal, Brasília, 04 ago. 2004.

STJ, AgRg na SS n. 1410/CE, Rel. Min. Edson Vidigal, Brasília, 29 jun. 2005.

STJ, AgRg na SS n. 1744/RJ, Rel. Min. Barros Monteiro, Brasília, 21 nov. 2007.

STJ, AgRg na SLS n. 782/SP, Rel. Min. Barros Monteiro, Brasília, 05 dez. 2007.

STJ, AgRg na SS n. 1563/SP, Rel. Min. Barros Monteiro, Brasília, 07 jun. 2006.

STJ, AgRg na SLS n. 212/SP, Rel. Min. Barros Monteiro, Brasília, 04 out. 2006.

STJ, AgRg na SS n. 1467/DF, Rel. Min. Edson Vidigal, Brasília, 16 fev. 2005.

STJ, AgRg na SS n. 1550/GO, Rel. Min. Edson Vidigal, Brasília, 20 mar. 2006.

STJ, AgRg na SL n. 122/RS, Rel. Min. Edson Vidigal, Brasília, 18 ago. 2004.

STJ, REsp n. 399244/RS, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, Brasília, 05 fev. 2004.

STJ, AgRg na SLS n. 741/PB, Rel. Min. Barros Monteiro, Brasília, 17 out. 2007.

STJ, AgRg na SS n. 1758/SE, Rel. Min. Barros Monteiro, Brasília, 17 out. 2007.

STJ, AgRg na SLS n. 744/CE, Rel. Min. Barros Monteiro, Brasília, 07 nov. 2007.

STJ, AgRg na SS n. 1784/SP, Rel. Min. Barros Monteiro, Brasília, 21 nov. 2007.

STJ, AgRg na SLS n. 299/SC, Rel. Min. Francisco Peçanha Martins, Brasília, 16 mai. 2007.

STJ, EDcl no AgRg na SL n. 26/DF, Rel. para acórdão Min. Nilson Naves, Brasília, 06 dez. 2006.

STJ, AgRg na Pet n. 1526/AL, Rel. Min. Edson Vidigal, Brasília, 25 out. 2004.

STJ, AgRg na STA n. 58/RS, Rel. Min. Edson Vidigal, Brasília, 29 jun. 2005.

STJ, AgRg na STA n. 55/RS, Rel. Min. Edson Vidigal, Brasília, 18 ago. 2004.

STJ, AgRg na SS n. 1642/CE, Rel. Min. Barros Monteiro, Brasília, 07 fev. 2007.

STJ, AgRg na SLS n. 227/RJ, Rel. Min. Barros Monteiro, Brasília, 23 nov. 2006.

STJ, Rcl n. 1339/ES, Rel. Min. Franciulli Neto, Brasília, 09 jun. 2004.

STJ, AgRg nos EDcl no Ag n. 156497/MG, Rel. Min. José Delgado, Brasília, 11 mai. 1998.

STJ, MS n. 7.029/DF, Rel. para acórdão Min. Sálvio de Figueiredo Teixeira, Brasília, 25 jun. 2001.

STJ, REsp n. 1001838/RJ, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Brasília, 04 mar. 2008.

STJ, REsp n. 97.838/RS, Rel. Min. Milton Luiz Pereira, Brasília, 16 jun. 1997.

STJ, AgRg na SL n. 116/MG, Rel. Min. Edson Vidigal, Brasília, 25 out. 2004.

STJ, AgRg na SL n. 9/PR, Rel. Min. Edson Vidigal, Brasília, 20 out. 2004.