

**CAMILA CESAR DE ALMEIDA BARBOSA**

**SUSPENSÃO DE SEGURANÇA.**

“Monografia apresentada à PUC-SP, como exigência parcial para aprovação no Curso de Pós-Graduação 'Lato Sensu'- Especialização em Direito Processual Civil” sob orientação do Professor Luis Otávio Sequeira de Cerqueira.

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO**

**2011**

**CAMILA CESAR DE ALMEIDA BARBOSA**

**SUSPENSÃO DE SEGURANÇA.**

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO**

**2011**

**São Paulo, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.**

\_\_\_\_\_

Agradeço ao Rica, pelo fato de que a  
conclusão neste curso de especialização  
não seria possível sem seu apoio.

## ***RESUMO***

Este trabalho tem por objetivo a discussão sobre a inconstitucionalidade do instituto da suspensão de segurança em sede de Mandado de Segurança. Referido instituto da suspensão de segurança é instrumento concedido ao Poder Público a fim de que se suspendam os efeitos de uma decisão judicial em que se encontram as hipóteses previstas no artigo 15 da Lei nº 12.016/09, nos casos de grave lesão a ordem, à saúde, à segurança, à economia pública.

Inicialmente, teceremos uma breve explicação sobre a suspensão de segurança destacando-se as noções históricas, previsão legal, evolução legislativa, natureza jurídica, legitimidade, cabimento, prazo para interposição, eficácia e limites da decisão.

Em um segundo momento, abordaremos as questões concernentes à suspensão de segurança frente a infração aos princípios da isonomia, contraditório, passando pela previsão legal da possibilidade da interposição concomitante do pedido de suspensão e de agravo de instrumento, bem como da apresentação de um novo pedido de suspensão.

Da mesma forma o presente trabalho analisa os fundamentos das correntes doutrinárias que propugnam a constitucionalidade do instituto, por fim, abordaremos os conflitos entre os princípios constitucionais protetores dos direitos individuais frente ao princípio da supremacia do interesse público sobre o privado.

## ***ABSTRACT***

This paper has for objective discussing the unconstitutionality of the institute of the suspension of writ in order of writ of mandamus. The institute of suspension of writ is an instrument granted to the Government to suspend the effect of a court ruling in which are found hypothesis envisaged in article 15 of Law No. 12,016/09, in cases of grave offense against order, health, safety and public economics.

Initially, we will write a brief explanation about the suspension of writ, with emphasis on the historical notions, if it's enacted into positive law, legislative evolution, legal nature, legitimacy, appropriateness, deadline for filing, effectiveness and limits of the decision.

In a second step, it'll tackle issues concerning to suspension of writ against violation of the principles of equality, adversarial, the legal provisions of the possibility of concurrent filing of application for suspension of writ and interlocutory appeal, as well as submitting a new application for suspension of writ.

Likewise, the present study examines the foundations of the doctrinal trends that advocate the constitutionality of the institute, finally, it's discuss the conflicts between the constitutional principles of protecting individual rights against the principle of the supremacy of public over private interests.

## ***SUMÁRIO***

|                                                           |           |
|-----------------------------------------------------------|-----------|
| <b>01. INTRODUÇÃO</b>                                     | <b>08</b> |
| <b>02. ANTECEDENTES HISTÓRICOS</b>                        | <b>10</b> |
| 2.1. Origem do Instituto                                  | 10        |
| 2.2. Evolução legislativa                                 | 12        |
| <b>3. NATUREZA JURÍDICA</b>                               | <b>19</b> |
| <b>4. DO CABIMENTO DA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA</b>          | <b>27</b> |
| 4.1. A Ordem pública                                      | 27        |
| 4.2. A Economia pública                                   | 29        |
| 4.3. A Saúde pública                                      | 30        |
| 4.4. A Segurança pública                                  | 31        |
| 4.5. Flagrante ilegitimidade                              | 31        |
| <b>5. PRAZO PARA APRESENTAÇÃO</b>                         | <b>34</b> |
| <b>6. DA EFICÁCIA TEMPORAL</b>                            | <b>36</b> |
| <b>7. LIMITES OBJETIVOS DA DECISÃO</b>                    | <b>39</b> |
| <b>8. LEGITIMIDADE PARA INTERPOSIÇÃO</b>                  | <b>41</b> |
| 8.1. Empresas públicas e sociedades de economia mista     | 42        |
| 8.2. Legitimidade do Ministério Público.                  | 44        |
| <b>9. SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PRIVADO</b> | <b>46</b> |

## ***SUMÁRIO***

|                                                                                         |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>10. CONSTITUCIONALIDADE DO PEDIDO DE SUSPENSÃO</b>                                   | <b>48</b> |
| 10.1. Novo pedido de suspensão                                                          | 54        |
| 10.2. Concomitância de interposição do pedido de suspensão<br>com agravo de instrumento | 58        |
| 10.3. Projeto de Lei Nº 6.544/06                                                        | 60        |
| <b>11. CONCLUSÃO</b>                                                                    | <b>63</b> |
| <b>12. BIBLIOGRAFIA</b>                                                                 | <b>66</b> |

## 01. INTRODUÇÃO

A Lei 12.016/09 consolidando as regras previstas para o Mandado de Segurança trouxe em seu art. 15 a possibilidade de suspender a eficácia de uma decisão judicial proferida contra o poder público, quando presentes as hipóteses de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública, especificadas no artigo 15 da Lei Federal.

Jorge Tadeu Goffi Scartezzini<sup>1</sup> define a suspensão de segurança como sendo:

(...) a suspensão de liminar ocorrida em Mandado de Segurança é “uma medida provisória com natureza cautelar que apenas suspende o cumprimento judicial passível.”

Assim a existência de ameaça destas lesões aos interesses públicos autoriza o presidente do tribunal competente para apreciar o pedido, a suspender os efeitos da decisão concedida até decisão final e devidamente transitada em julgado sobre a questão.

A Suspensão de Segurança é um instituto processual com a finalidade de suspender a eficácia de uma decisão judicial proferida contra o Poder Público, quando esta decisão possa vir a causar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública, hipóteses legalmente previstas no *caput* do artigo 15 da Lei nº 12.016/09.

Trata-se, assim, de um instituto oferecido ao Poder Público na defesa de seu interesse público, e nesta concepção, a sua utilização se justificaria na medida em que se pretende preservar os interesses da coletividade que se sobreporiam aos interesses individuais.

---

<sup>1</sup> **SCARTEZZINI, Jorge** Tadeu Goffi, Suspensão de Segurança, editora Revista dos Tribunais, 1ª edição, 2010. Pag. 15.

Contudo, o que se percebe é a utilização indiscriminada do referido instituto infringindo princípios e direitos individuais constitucionais a pretexto de preservação do interesse da coletividade.

## 2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

### 2.1. ORIGEM DO INSTITUTO

Para Marcelo Abelha Rodrigues<sup>2</sup> o instituto da suspensão remonta ao Processo Romano Formulário marcado pelo mecanismo da *intercessio*, que segundo o autor, consistia em um veto que um magistrado, de mesma ou superior hierarquia, fazia para suspender a execução de um ato prolatado por outro magistrado.

Essa origem histórica teria influenciado a existência do instituto nos países que adotaram a medida do mandado de segurança, podendo se encontrar na legislação Argentina, bem como no Direito Mexicano com a utilização da *juicio amparo*, que segundo a definição do citado autor seria:

(...) um remédio oriundo do ordenamento mexicano utilizado contra as arbitrariedades do Estado, cujo campo de incidência é superior ao do nosso mandado de segurança. Em linhas gerais, o amparo só é possível por iniciativa da parte, sendo essencial a existência de dano ou prejuízo pessoal, e dificilmente é admitido em caráter preventivo. Passível é a sua utilização contra atos administrativos e jurisdicionais.

No Brasil a origem do incidente de suspensão está vinculado a própria criação do Mandado de Segurança, positivado com a promulgação da Constituição Federal de 1934, que no artigo 113, § 33º estabelecia o primeiro regramento sobre o remédio constitucional.

A previsão legislativa do instituto da suspensão veio a ser normatizada com a edição da Lei nº 191/36 que ao regular o processamento do Mandado de Segurança, e em seu artigo 13 dispunha que:

(...)nos casos dos artigos 8º, § 9º e artigo 10º que o Presidente da Corte Suprema quando se cuidasse de decisão da Justiça Federal, ou da Corte de Apelação, quando se tratar de decisão da Justiça local, para evitar grave lesão à ordem, à saúde ou à segurança pública, podia suspender a

---

<sup>2</sup> RODRIGUES, Marcelo Abelha, Suspensão de Segurança, sustação da eficácia de decisão proferida contra o Poder Público. Revista dos Tribunais, 3ª ed. 2010, pag. 64,65.

execução do ato a requerimento do representante da pessoa jurídica de direito público.

Contudo, não havia previsão e, conseqüentemente a possibilidade da utilização de agravo de instrumento contra a decisão concessiva de liminares. Assim, o pedido de suspensão de segurança foi criado para sustar a eficácia de liminar proferida em Mandado de Segurança, possuindo característica de sucedâneo recursal.

Posteriormente, com a evolução legislativa do próprio Mandado de Segurança, passou-se a manejar recursos próprios contra as decisões concessivas de liminares, no caso, a possibilidade de interposição de agravo de instrumento com efeito suspensivo, mantendo-se também a possibilidade de interposição de pedido de suspensão nos casos em que a lei especificava.

Mas a utilização do agravo de instrumento contra as decisões liminares proferidas em mandado de segurança não era pacífica entre a doutrina, existindo entendimentos contrários a seu manejo contra as decisões proferidas em mandado de segurança.

O impasse somente foi solucionado após a edição da Lei nº12.016/09 que passou a prever expressamente a possibilidade de interposição de agravo de instrumento contra as decisões proferidas em mandado de segurança.

Como o pedido de suspensão de segurança foi criado para suspender a eficácia das decisões judiciais este estendeu-se a todas as ações e situações em que o poder público ocupasse o pólo passivo de uma ação judicial e fosse atingido por uma decisão contrária.

Atualmente, o que se percebe é a larga utilização de referida medida excepcional a fim de se sustar as decisões em ações em que contende o Poder Público restringindo e suspendendo o alcance do provimento jurisdicional até o

trânsito em julgado da decisão, criando verdadeiras ilegalidades e abusos de poder em nome da grave lesão à saúde, à segurança, e ao erário público.

## 2.2. EVOLUÇÃO LEGISLATIVA

Como a criação e previsão legislativa do instituto da suspensão de segurança esta intimamente atrelada a própria criação do Mandado de Segurança, tem-se que o instituto se originou com a própria promulgação da carta de 1934, que assim previa em seu § 33º:

Dar-se-á mandado de segurança para defesa do direito, certo e incontestável, ameaçado ou violado por ato manifestamente inconstitucional ou ilegal de qualquer autoridade. O processo será o mesmo do *habeas corpus*, devendo ser sempre ouvida a pessoa de direito público interessada. O mandado não prejudica as ações petórias competentes.

E como explicado anteriormente, tem-se que a primeira previsão legislativa do instituto ocorreu com a publicação da Lei nº 191/36, que no § 9º do artigo 8º trouxe a seguinte redação:

*Quando se evidenciar, desde logo, a relevância do pedido, e decorrendo do ato impugnado lesão grave irreparável ao direito do impetrante, poderá o juiz, a requerimento do mesmo impetrante, mandar, preliminarmente, sobrestar ou suspender o ato aludido.*

Posteriormente, o Código de Processo Civil de 1939, revogou a lei 191/36, contudo, manteve a previsão do instituto da suspensão inserindo-o no artigo 328, com algumas alterações.

Os meios para o processamento do mandado de segurança previstos no Código de Processo Civil de 1939 em seu artigo 328 vigoraram até a publicação da Lei nº 1.533/51, que revogando o citado artigo, alterou a legislação sobre o mandado de segurança, prevendo situações antes não albergadas pela lei revogada, trazendo assim, um novo regramento jurídico mais adequado as evoluções ocorridas.

A nova Lei nº 1.533/51, levando em consideração as críticas feitas ao dispositivo anterior, e com fundamentos no que Marcelo Abelha Rodrigues denominou de período não intervencionista,<sup>3</sup> em seu artigo 13, deixou ao arbítrio judicial quais seriam as hipóteses justificadoras do deferimento da suspensão, dilatando seu cabimento.

De outro lado, trouxe a possibilidade da interposição de recurso de agravo de petição a ser interposto em face da decisão que determinava a suspensão da execução de sentença, até então inexistente.

Outro ponto relevante das modificações trazidas com Lei nº 1.533/51 se refere a ausência de previsão de interposição da medida de suspensão contra as execuções de liminares, prevendo tão somente esta possibilidade quanto as sentenças.

Contudo, a doutrina e jurisprudência contornaram a ausência legal, e ao que parece realmente não haveria sentido a vedação manejando-se o pedido de medida suspensiva contra as execuções liminares da mesma forma para as sentenças conforme previsão legal. Até mesmo porque, a lacuna de dispositivo legal, não importa em proibição ou vedação sumária.

A controvérsia chegou ao fim em 1964 com a publicação da Lei nº 4.348/64 em plena vigência da Ditadura Militar, a qual previu a possibilidade de interposição do incidente também em face das decisões liminares, sedimentando assim, o entendimento já consagrado pela doutrina e jurisprudência.

---

<sup>3</sup> Neste sentido Marcelo Abelha Rodrigues, define a evolução histórica do instituto de Suspensão de Segurança em 04 fases. Com relação ao período não intervencionista, o autor assim defende: "... desde a sua criação pela Lei 191/1936 até o surgimento da ação civil pública (Lei 7.347/1985), o instituto da suspensão de segurança foi fortemente influenciado pela ideologia estatal vigente aquela época. Era o estado liberal, e, portanto, não intervencionista..." (Marcelo Abelha Rodrigues. Suspensão de Segurança. Sustação de Eficácia de Decisão Judicial Proferida Contra o Poder Público, p. 70)

A referida lei elencou novamente as hipóteses justificadoras do pedido de suspensão (à ordem, à saúde, à segurança, economia pública), e ampliou o rol, incluindo à lesão a economia pública.

Outra inovação trazida pela lei de 1964 foi a previsão da possibilidade de interposição de agravo de instrumento contra a decisão que suspendia a execução da sentença, e em seu artigo 4º prelecionava as seguintes diretrizes:

*Quando a requerimento de pessoa jurídica de direito público interessada e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança, e à economia públicas, 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.*

Denota-se que o veto se referia a impossibilidade de interposição de agravo de instrumento, recurso não previsto na época da edição, recebendo críticas doutrinárias e jurisprudenciais.

Para alguns autores a impossibilidade de interposição de agravo de instrumento em sede de mandado de segurança se justificava, à época, em vista de que o processamento mais célere do remédio constitucional não autorizaria a interposição de agravos, os quais obstariam o normal andamento do processo.

O argumento era bem defendido por Barbosa Moreira<sup>4</sup> que se posicionava da seguinte forma:

*“(...) o aspecto essencial a que se alude é o da celeridade indispensável ao processamento da ação mandamental, que se verifica comprometida pela interposição de agravos de instrumento. (...)”*

Posteriormente, o autor revendo seu posicionamento passou a defender a possibilidade de interposição de agravo de instrumento, acompanhando assim, o

---

1 MOREIRA, Barbosa, Recorribilidade das decisões interlocutórias no processo do mandado de segurança, RePro 72/7-15.

entendimento de Tereza Arruda Alvim Wambier<sup>5</sup>, que justifica a possibilidade do manejo de agravo de instrumento da seguinte forma:

(...) Concluimos assim, no sentido de que não se admitir o agravo contra as interlocutórias no mandado de segurança, especialmente no que diz respeito a liminar, acaba por necessariamente desembocar na inutilização completa do mandado de segurança, que é ação, como vimos, que tem por função política a de preservar o Estado de Direito, já que sua finalidade é reconduzir a atividade do Estado aos limites da legalidade.”

Pacificando a controvérsia existente e consagrando o entendimento doutrinário majoritário a Lei nº 12.016/09, revogou as disposições legais anteriores e previu em seu artigo 7º a possibilidade de interposição de agravo de instrumento da decisão que concede ou denegue a liminar em sede de mandado de segurança.

Embora, preexistente à Lei nº 12.016/09, e já prevendo a consolidação dos entendimentos favoráveis a admissão do agravo, o Superior Tribunal de Justiça havia firmado orientação de que após a edição da Lei nº 9.135/95, que tornou o processamento do agravo de instrumento mais célere, seria admitido a interposição de agravo em face das decisões liminares em mandado de segurança.<sup>6</sup>

Dando seguimento a evolução legislativa do instituto da suspensão de segurança, a próxima alteração legislativa relevante deu-se com a edição da Lei nº 8.038/90 que ampliou a legitimidade ativa inserindo o Procurador Geral da Republica como parte legítima a requerer a suspensão.

Em seu artigo 25, §1º permitiu a oitiva da parte contrária, permanecendo, contudo, a possibilidade de interposição de recurso somente contra a decisão que concedia a suspensão.

---

<sup>5</sup> WAMBIER, Tereza Arruda Alvim, Os agravos no CPC Brasileiro, 4ª ed.rev. atual. e ampl. de acordo com a Lei nº11.187/2005, São Paulo, RT, 2005 citação pág. 610

<sup>6</sup> (STJ, 1ªT., REsp 705892/PE, rel. Min. Teori Albino Zavascki, j 26.04.2005, DJ 09.05.2005, p. 313) é entendimento dominante no Superior Tribunal de Justiça que o recurso cabível contra decisão que defere ou indefere liminar em mandado de segurança é o agravo de instrumento, em razão das alterações ocorridas nos arts. 527, II e 558 do CPC, introduzidas pela Lei 9.139/95.

O que somente foi modificado em 1992, com a publicação da Lei nº 8.437/92 que passou a prever também a possibilidade de interposição de recurso de agravo, dentro do prazo de 05 (cinco) dias, não só quando da concessão da medida de suspensão, mas também em sentido inverso.

Outra inovação trazida foi a obrigatoriedade de intervenção do Ministério Público atuando como *custus legis*, opinando por conta do relevante interesse público que cercam referidas demandas incidentais.

A Lei de 1992 ampliou mais uma vez a hipótese de cabimento do incidente de suspensão inserindo a existência de flagrante ilegitimidade para evitar grave lesão ao interesse público como causa justificadora do pedido de suspensão.

Contudo, a inserção desta causa justificadora desvirtuou a própria natureza do instituto vez que sua análise levaria conseqüentemente a própria a análise do mérito da decisão, quando se detêm outros meios eficazes a fim de se discutir a legalidade e correição da decisão proferida.

Há de se lembrar que a suspensão de segurança deve ser analisada sob a ótica de existência ou não das causas justificadoras, limitando-se a sua apreciação a exatamente a análise da ocorrência dessas circunstâncias.

Neste sentido, se posiciona o STJ no SSL nº755-GO, e Rel. Min. Barros Monteiro, DJU 11.10.2007;

“(...)De acordo com a jurisprudência predominante do STJ o pedido de suspensão não se presta ao exame de *error in procedendo* ou de *error in judicando*, o que deve ser perseguido através dos recursos previstos na legislação processual (AgRgPet n. 1.236-RJ, DJU 13.5.2002, p. 136.)

E também nos seguintes acórdãos: AgRgSSeg n.524-PE, Rel. Min. Bueno de Souza, RSTJ 93/17, e AgRgSSeg n.718-AM, Rel. Min. Antônio de Pádua Ribeiro, RSTJ 119/117

Do exposto percebe-se o sentido em que se inclina a jurisprudência pátria, sendo certo que o raciocínio em contrário emprestaria ao instituto da suspensão um caráter recursal devolvendo ao tribunal o conhecimento do mérito da decisão.

A Lei nº8.437/92 em seu artigo 4º, também ampliou o pedido de suspensão, alcançando a possibilidade de interposição do instituto nas sentenças proferidas em ação popular, ação civil pública, e cautelar nominada Inibindo-se assim a execução de liminares nos mais diversos procedimentos em que contendia o Poder Público, criando uma perfeita blindagem.

Vejamos a transcrição do artigo sob comentário:

Artigo 4º, da Lei nº 8.437/92. 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 publicas.

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

A ampliação trazida por esta Lei alcançou com a evolução legislativa do instituto todas as demais ações que envolviam a Administração Pública de um modo geral.

Assim com a edição da Lei nº 9.494/97, o legislador tratou de cuidar de ampliar o instituto da suspensão a esfera das tutelas antecipadas proferidas contra o poder público, que da mesma forma, que as liminares possuem execução imediata.

Igual forma ocorreu com a edição da Lei nº 9.507/97, que no artigo 16 estendeu a possibilidade de suspensão às decisões proferidas em habeas data.

Com a edição de tantas leis e reincidentes alterações legislativas trazidas ao longo dos anos, bem como de entendimentos sedimentados pela doutrina e jurisprudência e amplamente utilizados, surgiu a necessidade de consolidação de toda esta legislação esparsa em uma só norma, o que se deu com a edição da Lei nº

12.016/09, que em seu artigo 29 previu a revogação de diversas leis reguladoras da matéria, mormente as Lei nºs 1.533/51, 4.166/62, 4.348/64.

Na nova legislação, o instituto da suspensão de segurança vem expressamente regulado pelo artigo 15 e parágrafos 1º ao 5º, sendo certo que a sua previsão e consolidação na atual legislação, não podia ser diferente, já que a origem do instituto da suspensão de segurança esteve atrelado a própria criação do mandado de segurança.

### 3. NATUREZA JURÍDICA

A doutrina divergente sobre qual seria a verdadeira natureza jurídica do instituto da suspensão de segurança, encontrando doutrinadores que defendem ser o instituto da suspensão de segurança como a-) um ato administrativo expedido pelo Presidente do Tribunal, b-) nítida natureza recursal; c-) sucedâneo recursal, d-) incidente processual e, e-) alguns entendem possuir natureza jurídica de medida cautelar.

Diante da divergência encontrada faz-se necessária uma breve explicação dos motivos determinantes de cada corrente doutrinária.

Pois bem, para a primeira corrente doutrinária, o instituto da suspensão de segurança seria um ato de caráter administrativo exercido pelo Presidente do Tribunal, esta corrente doutrinária justifica seu posicionamento no sentido de que a decisão que suspenderia ou não os efeitos da decisão proferida em mandado de segurança ficaria ao critério subjetivo e exclusivo do Presidente do Tribunal competente.

E neste sentido, como se trataria de uma decisão própria do presidente, calcada em seus critérios subjetivos ao analisar o que seria ou não justificativa à concessão da suspensão, esta seria emanada, portanto, de um ato administrativo e não judicial.

Tem-se o posicionamento da Eminente Ministra do Supremo Tribunal Federal Ellen Gracie Northfleet<sup>7</sup>, que sustenta: “Porque não examina o mérito da ação, nem questiona a juridicidade da medida atacada, é com discricionariedade própria de

---

<sup>7</sup> NORTHFLEET, Ellen Gracie Northfleet Suspensão de Sentença e de Liminar. Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo. Ano 1, n.2, São Paulo: RT, 1998, p. 169.

juízo de conveniência e oportunidade que a Presidência avalia o pedido de suspensão.”

Seguindo o entendimento de caráter administrativo da medida, J.E Carreira Alvim<sup>8</sup>, que ao fazer críticas ao pedido de suspensão de segurança fornecido ao Poder Público, fornece seu posicionamento quanto a natureza jurídica da medida, e assim assinala que:

O pedido de suspensão de segurança ao presidente do tribunal tem natureza meramente administrativa, tendo sido concebido como mais uma medida protetora do todo poderoso poder público, com o propósito de neutralizar a eficácia da medida liminar ou da sentença, nas ações em geral, intentadas pelo *súdito na sua batalha contra o soberano*, e não apenas em mandado de segurança, como que fragiliza todo o sistema de tutela jurídica, que deveria ser o norte das prescrições legais.

Contudo, referida corrente doutrinária parece ter sido ultrapassada, porquanto os atuais entendimentos assumem posição crítica de que o instituto da suspensão não possuiria natureza de ato administrativo, pois se assim considerar, a decisão judicial concessiva da medida que se pretende suspender seria sustada por uma decisão administrativa.

Dessa forma, pelo entendimento desta primeira corrente seria admitido que o ato administrativo proferido pelo presidente do tribunal ao analisar a medida de suspensão, se sobreporia ao ato judicial proferido pelo juiz que concedesse a decisão autorizadora da execução da medida contra o poder público.

Crítico a esta doutrina se posiciona Marcelo Abelha Rodrigues no sentido de que estaria se diante de aplicação pelo Judiciário do princípio da proporcionalidade.

E conclui que:

Assim, não podemos considerar como administrativa a natureza do incidente, só porque a sua razão de ser é proteger, pelo menos temporariamente, a afirmação de interesse público em prejuízo de outro interesse. Embora seja um princípio típico da atividade da Administração, isso não quer dizer que não possa inspirar, também, a atividade

---

<sup>8</sup> CARREIRA ALVIM, José Eduardo, Comentário à Nova Lei do Mandado de Segurança, Ed. Juruá, pag. 15/16.

jurisdicional, nos casos em que o choque de interesses disputados e juízo reclame uma tutela imediata para evitar a grave lesão<sup>9</sup>.

Essa também é a posição defendida por Eduardo Arruda Alvim<sup>10</sup>:

(...) ao pedido de suspensão também não pode ser atribuído a natureza de ato administrativo. Outro, aliás, não poderia ser o entendimento, porquanto nos parece bastante remota a possibilidade de admitir-se como legal e/ou constitucional a suspensão de decisão judicial por ato administrativo.

Outro ponto pelo qual insurge a doutrina, que se manifesta contrariamente a esta corrente diz respeito a impossibilidade de admissão de caráter administrativo da decisão, porquanto, o recurso cabível contra esta seria o mandado de segurança e não o recurso de agravo como vem previsto no artigo 15 da Lei nº 12.016/09.

A segunda corrente doutrinária entende que a suspensão de segurança teria natureza de recurso, e para esta corrente doutrinária o pedido de suspensão de segurança teria sido criado a fim de suprir a falta de recursos contra as sentenças concessivas de mandado de segurança.

Contudo, por diversas razões a doutrina diverge deste entendimento, visto que este instituto não coaduna com as características típicas recursais, tais como devolutividade, tempestividade, preparo, legitimidade.

O pedido de suspensão de segurança não devolve ao conhecimento do tribunal a matéria, tão pouco revoga a decisão proferida. Ademais, a análise do mérito encontra óbice na própria legislação - artigo 15 da Lei nº 12.016/09, ficando à análise, de sua concessão ou não pelo presidente do tribunal, restrita a demonstração de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública.

---

<sup>9</sup> RODRIGUES, Marcelo Abelha. Suspensão de Segurança, Sustação da eficácia proferida Contra o Poder Público. Rev. Dos tribunais, 3ª ed., pag. 93.

<sup>10</sup> Suspensão da eficácia da decisão liminar ou da sentença em mandado de segurança: aspectos controvertidos do art.4º. da Lei 4.348/64. In Cassio Scarpinela Bueno ET. AL (coords), Aspectos polêmicos e atuais do mandado de segurança:51 anos depois, p.255

Assim, não cabe no pedido de suspensão a análise da juridicidade ou legalidade do conteúdo da decisão que deferiu a medida executiva, mas tão somente se presentes as hipóteses autorizadoras previstas na legislação.

Neste sentido, vem se firmando a jurisprudência pátria e na lavra do Eminentíssimo Ministro Asfor Rocha que se posiciona em recente decisão proferida perante o Superior Tribunal de Justiça:

“Ementa: AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. PREFEITOMUNICIPAL. AFASTAMENTO PELA CÂMARA LEGISLATIVA. – O exame da legalidade e da constitucionalidade da liminar está relacionado com os temas jurídicos de mérito, ultrapassando os limites estabelecidos para a suspensão de liminar ou de sentença, cujo propósito é, apenas, obstar a possibilidade de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas. – O afastamento definitivo do Prefeito Municipal em julgamento concluído pela Câmara Legislativa, reconhecida a prática de atos ilegais por parte do Chefe do Poder Executivo local, não acarreta grave lesão à ordem pública. Agravo Regimental improvido. (AgRg na SLS 1224/MA - Agravo Regimental na Suspensão de Liminar e de Sentença 2010/0066608-0, Ministro Cesar Asfor Rocha, 29/06/2010, DJe 12/08/2010).

No mesmo sentido converge Marcelo Abelha Rodrigues, “(...) Nunca é demais repetir que o pedido de suspensão requerido ao presidente do tribunal não pretende a reforma ou anulação da decisão, o que significa dizer que, mesmo depois de concedida a medida o conteúdo da decisão permanecerá incólume.”<sup>11</sup>

Ademais, caso fosse emprestado ao pedido de suspensão à natureza de recurso estar-se ia ferindo o princípio da unirecorribilidade das decisões, posto que se estaria prevendo duas formas de rever a mesma decisão proferida.

Outra corrente doutrinária entende que o pedido de suspensão possuiria natureza jurídica de sucedâneo recursal.

Para a corrente doutrinária que entende que o instituto da suspensão de segurança teria natureza jurídica de incidente processual, o pedido de suspensão seria interposto durante o transcorrer de um processo pré existente sendo

---

<sup>11</sup> RODRIGUES, Marcelo Abelha. Suspensão de Segurança, Sustação da eficácia proferida Contra o Poder Público. Rev. Dos tribunais, 3ª ed., pag. 87/88.

dependente e acessório deste processo, em outras palavras possuiria a formação de um procedimento lateral à causa principal incidindo sobre esta.

E a decisão que defere a suspensão teria o objetivo de resguardar interesse público possuindo nítido um caráter preventivo desses interesses sustando, temporariamente a execução da decisão judicial.

E estes caracteres, bem como o de medida de prevenção dos efeitos da decisão é que emprestaria a natureza jurídica de incidente processual, não se confundindo com natureza acautelatória, posto que não teria o objetivo de assegurar o fim útil do processo ou o objetivo proposto com a ação, mas tão somente sustar a medida cuja execução traria danos ao interesse público.

Sustenta ainda esta corrente que o legitimado a requerer o pedido de suspensão é a parte contrária do que interpôs a ação. O que afastaria ainda mais a natureza jurídica de cautelar, haja vista inexistir qualquer relação entre o bem tutelado pela medida suspensiva e o objeto discutido na lide.

Neste sentido posiciona-se Marcelo Abelha Rodrigues<sup>12</sup>:

(...) É, pois, um incidente processual, que tem por conteúdo uma defesa impeditiva levada pela Fazenda Pública a órgão do Tribunal com competência absoluta para tanto. Pelo fato de ser acessório e secundário, depende da existência do processo principal, e, como já ressaltado alhures, possui indubitosa finalidade preventiva.

Dentro dessa concepção, para esta corrente doutrinária o incidente processual, como incidente que é, não pode ser proposto de ofício, como nos casos de duplo grau de jurisdição obrigatório, deve sim ser devidamente provocado pela parte contrária, no caso, a Fazenda Pública, sendo pois a decisão proferida no incidente, decisão interlocutória, agravável, de certo com caráter suspensivo e preventivo.

---

<sup>12</sup> RODRIGUES, Marcelo Abelha. Suspensão de Segurança, Sustação da eficácia proferida Contra o Poder Público. Rev. Dos tribunais, 3ª ed., pag.95.

Por fim, encerrando as posições doutrinárias quanto à natureza jurídica do instituto da suspensão, alguns autores o caracterizam como medida cautelar, visto que o pedido de suspensão estaria condicionado a existência de grave lesão ao interesse público, discriminados no artigo 4º da Lei nº 8.437/48, e urgência da concessão da medida suspensiva da execução. Assim, na concepção desta corrente doutrinária estariam presentes os requisitos das cautelares em geral, quais sejam, o *periculum in mora*, e o *fumus boni iuris*.

Arruda Alvim<sup>13</sup> entende que:

(...) Cuida-se, então, em verdade, de mero incidente processual, a ser dirigido ao Presidente do Tribunal competente para conhecer dos recursos cabíveis contra aquela decisão cujos efeitos se pretende suspender. Quanto à natureza jurídica desta providência, se antecipatória ou cautelar, preferimos alinharmo-nos ao segundo pensamento, entendendo que tal providência revela conter natureza eminentemente cautelar.

Dessa forma, embora a decisão concessiva da suspensão não discorra sobre a legalidade e correição da medida, como se trata de pedido suspensivo justificado pela ocorrência de danos, caberia analisar a existência de *fumus boni iuris* e do *periculum in mora* requisitos intrínsecos as medidas cautelares.

Alerta Elton Venturi<sup>14</sup> para o fato de que a análise do *periculum in mora* vem expressamente previsto na lei do mandado de segurança quando determina a observação de graves danos à saúde, à ordem, à segurança ou à economia pública, o que não ocorre com o *fumus boni iuris*. Contudo, salienta que embora não venha previsto expressamente na legislação deve ser observado visto o caráter suspensivo e preventivo da medida a ser imposta.

---

<sup>13</sup> Arruda Alvim, Suspensão da Eficácia da Decisão Liminar ou da Sentença em Mandado de Segurança - Aspectos controvertidos do Art. 4º da Lei 4.348/64, artigo publicado em site do escritório de advocacia e consultoria jurídica, [www.arrudaalvim.com.br](http://www.arrudaalvim.com.br).

<sup>14</sup> VENTURI, Elton, Suspensão de Liminares e Sentenças contrárias ao poder público, Ed. Revista dos Tribunais, 2ª ed. Rev. atual. Ampl., 2010, pag.67.

Arruda Alvim, compartilha do entendimento esposado por Elton Venturi e não vislumbra qualquer possibilidade do instituto não ser analisado do ponto de vista da existência do *fumu boni iuris*, embora a legislação seja omissa quanto a este.

Assim se posiciona o citado autor:

(...) Em nosso sentir, só pode ter cabimento (ou melhor, só pode ser acolhido) o requerimento de suspensão se efetivamente se fizerem presentes na hipótese a ser examinada, além da possibilidade de lesão aos bens pela lei tutelados (ordem, saúde, segurança e economia públicas), o *fumus boni iuris*. Isto porque todos os motivos enumerados pela Lei 4.348 (artigo 4º), ainda que reconhecidos como de interesse público, são motivos de ordem estritamente política, esfera na qual o Judiciário não poderia adentrar, sendo assim, estes motivos devem estar conjugados, ainda que não previsto expressamente na lei, com a demonstração de questões que envolvam a legalidade do ato impugnado ou a possibilidade de êxito ao final da demanda. Entenda-se bem que quando nos referimos à necessidade de demonstração do *fumus boni iuris*, não afirmamos de forma alguma que o mérito da demanda deva ser analisado no curso do pedido de suspensão da liminar ou sentença, mas que, o Tribunal deverá analisar se as razões do pedido do Poder Público são plausíveis, pois, se se tratar de incidente fundado em argumentos já reconhecidamente tido por ilegais ou inconstitucionais, não haverá perigo que faça com que a medida de suspensão da liminar ou sentença seja cabível.

Dessa forma, embora a legislação não preveja a existência do *fumus boni iuris*, faz-se necessário a análise da plausibilidade jurídica do pedido almejado pelo Poder Público, a fim de se verificar a constitucionalidade e legalidade das razões invocadas.

Contudo, esta análise deve ser restrita a plausibilidade do direito intentado pelo Poder Público, sendo vedada a apreciação da legalidade e ou acerto da decisão prolatada sob o risco de admitir a natureza recursal do instituto, bem como extrapolar os limites do pedido de suspensão.

Assim, as razões da suspensão têm o objetivo de evitar grave lesão ao interesse público, calcado na lesão à ordem, à saúde, à economia pública, independente do acerto ou desacerto da decisão, questão esta adstrita aos recursos próprios cujo objetivo é modificar a decisão proferida.

Com relação a esta corrente doutrinária Jorge Tadeo Scartezzini<sup>15</sup>, seguindo a concepção de Marcelo Abelha Rodrigues, ressalva que a preventividade da medida não estaria ligada a instrumentalidade, pois não se analisaria a justiça da decisão mas tão somente a existência de graves danos aos interesses públicos, o que em suas palavras Essa concepção a distanciaria da cautelar propriamente dita.

Assim a seu ver, a terminologia mais adequada a ser dada ao instituto seria a de contracautela, pois: “(...) se suspenderia o provimento jurisdicional com o intuito de se evitar prejuízos maiores ao interesse público (*periculum in mora* inverso).”

A jurisprudência pátria parece seguir apoiada na corrente doutrinária que entende que o instituto da suspensão de segurança teria natureza jurídica cautelar é o que se observa dos seguintes acórdãos RMS 1624/SP, AgRg na SL 116/MG, AgRg na SLS 222/DF, proferidos perante o Superior Tribunal de Justiça.

Exemplificativamente tem-se decisão proferida perante o Superior Tribunal de Justiça que pela relatoria do Eminentíssimo Ministro Edson Vidigal, assim se posiciona sobre o tema:

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL - SUSPENSÃO LIMINAR - INDEFERIMENTO - AUSÊNCIA DE LESÃO AOS BENS JURÍDICOS TUTELADOS PELA NORMA DE REGÊNCIA - 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. (AgRg na SL 116 / MG Agravo Regimental na Suspensão de Liminar 2004/0106304-8, DJ 06/12/2004 p. 172, RSTJ vol. 191 p. 39, 25/10/2004).

<sup>15</sup> SCARTEZZINI, Jorge Tadeo Goffi, Suspensão de Segurança, RT,. Pag.52/53

#### 4. DO CABIMENTO DA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA

O pedido de suspensão de segurança é cabível tanto nas execuções de decisões liminares como também de sentenças proferidas em primeiro grau de jurisdição, sempre que nessas decisões estiverem presentes as hipóteses previstas no art. 15 da Lei nº 12.016/09.

Dessa forma a suspensão de segurança pode ser interposta das decisões liminares proferidas por juízes de primeiro grau, de decisões liminares

E a Lei nº 12.016/09 prevê em seu artigo 15, quais as hipóteses justificadoras do pedido de suspensão:

Artigo 15º. Quando a requerimento de pessoa jurídica de direito público interessada ou do Ministério Público e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, o presidente do tribunal ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso suspender, em decisão fundamentada, a execução da liminar e da sentença, dessa decisão caberá agravo, sem efeito suspensivo, no prazo de 5 (cinco) dias, que será levado a julgamento na sessão seguinte à sua interposição.

O citado artigo elenca como causa determinante do pedido de suspensão as seguintes situações: a) Quando ocorrer grave dano a ordem pública; b) a saúde; c) à economia pública; d) à segurança pública; e) flagrante ilegitimidade.

4.1. A ORDEM PÚBLICA - englobaria todos os atos administrativos que constituem a normal execução dos serviços públicos.

Desta forma, para justificar o pedido de suspensão de segurança não basta a mera alterações na execução dos serviços ou atividades públicas, mas para a obtenção da suspensão da decisão a lesão a ordem pública deve ser expressiva o bastante a ponto de causar a inviabilidade da execução da atividade ou do serviço público.

O Superior Tribunal de Justiça por diversas vezes já se posicionou neste sentido, e exemplificativamente, tem-se o seguintes julgados proferidos naquela corte:

Ementa: PEDIDO DE SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. LESÃO À ORDEM PÚBLICA. A decisão que determina a criação de vaga para remoção e subsequente lotação sem a realização de concurso causa lesão à ordem administrativa porque, mantidos seus efeitos, a Procuradoria da Fazenda Nacional estaria obrigada a reformular seu quadro de procuradores no Estado do Ceará para atender interesse particular de um de seus servidores. Agravo regimental não provido. AgRg na SLS 1264 /CE Agravo Regimental na Suspensão de Liminar e de Sentença 2010/0123057-2, Ministro Ari Pargendler, 28/10/2010, DJe 19/11/2010.

PEDIDO DE SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS. Os idosos não pagam o transporte coletivo, mas estão sujeitos a cadastramento; a decisão que os libera dessa exigência dificulta o controle e a administração do município sobre o transporte público, causando lesão à ordem e à economia públicas. Agravo regimental não provido, AgRg na SLS 1070/RJ Agravo Regimental na Suspensão de Liminar e de sentença 2009/0122573-0, Ministro Ari Pargendler, 06/10/2010, DJe 14/12/2010.

Ressalvam alguns autores entre eles Elton Venturi<sup>16</sup> de que o presidente do tribunal ao analisar o pedido de suspensão e as hipóteses justificadoras do pedido não pode confundir a ocorrência de lesão a ordem pública com lesões a ordem jurídica, por tratarem-se de institutos diversos.

A ordem pública como já definido constituiria em lesão as atividades desenvolvidas pela administração pública no exercício da função pública, por outro lado a lesão à ordem jurídica seria a lesão a legalidade, constitucionalidade do ato judicial proferido e que julgou a decisão desfavorável ao ente público.

E conforme orientação pacífica da corte nacional, na medida excepcional e estreita do pedido de suspensão ao mandado de segurança não caberia qualquer análise quanto ao mérito ou a existência de *erroris in procedendo* ou *erroris in judicando* da medida tomada.

PEDIDO DE SUSPENSÃO DE LIMINAR. PARALISAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO PARA PROVIMENTO TEMPORÁRIO DE CARGOS. A suspensão

<sup>16</sup> VENTURI, Elton, Suspensão de Liminares e Sentenças contrárias ao poder público, Ed. Revista dos Tribunais, 2ª ed. Rev. atual. Ampl., 2010, pag. 132.

de medida liminar exige um juízo político a respeito dos valores jurídicos tutelados pela Lei nº 8.437, de 1992, no seu artigo 4º, a saber, ordem, saúde, segurança e economia públicas. Nesse âmbito, não se avalia a correção ou equívoco da decisão, mas a potencialidade de lesão àqueles valores - circunstância não demonstrada na espécie. Agravo regimental não provido. (AgRg na SLS 1209/DF Agravo Regimental na Suspensão de Liminar e de Sentença - 2010/0049202-6, Ministro Ari Pargendler, 28/10/2010, DJe 19/11/2010).

Dessa forma, ainda que exista infração a ordem processual ou a constitucionalidade da medida, referidas questões não podem ser suscitadas e apreciadas em sede de suspensão de segurança, porquanto não se incluem dentre os conceitos descritos pela legislação.

4.2. A ECONOMIA PÚBLICA – vem prevista nos artigos 170 e seguintes da Constituição Federal Brasileira de 1988, e neste conjunto de leis o que se percebe é a existência de uma proteção as finanças públicas da administração preservando as reservas orçamentárias do Estado a fim de que este possa continuar a investir na construção de obras essenciais a coletividade.

Os pedidos de suspensão fundados na lesão a economia pública, como no caso dos outros requisitos previstos no artigo 15 da Lei nº 12.016/09, devem vir documentalmente comprovados a fim de que se autorize a suspensão da decisão.

Neste sentido empresta-se o acórdão proferido perante o Superior Tribunal de Justiça, citado na obra de Jorge Tadeo Goffi Flaquer Scartezini<sup>17</sup>:

(...) STJ, AgRg SS 546/CE, Corte Especial, j.19.12.1996, rel. Min. Bueno de Souza, DJ 28.06.1999. “Agravo Regimental”. Suspensão de Segurança. Grave lesão à economia pública. 1. A grave lesão à economia Pública não esta relacionada tão somente com o montante do débito, mas sim com os danos que a decisão judicial possa causar na ordem jurídica, no ponto em que privilegia o interesse particular em detrimento do público . 2. Agravo Regimental desprovido” (acórdão anterior ao advento da Lei 12.016/09, continuando atual a discussão)

---

<sup>17</sup> SCARTEZZINI, Jorge Tadeo Goffi Flaquer, Suspensão de Segurança de acordo com a nova lei do mandado de segurança, Edit. Revista dos Tribunais, 2010, pag. 95, nota de nº29.

Dessa forma, a administração pública deve comprovar documentalmente e por formas aritméticas que a caso não seja suspensa a decisão, esta causará graves danos as finanças públicas e a coletividade, impondo-se assim a suspensão da medida.

4.3. A SAÚDE PÚBLICA – vem expressamente prevista na Constituição Federal Brasileira de 1.988, em dois momentos, a primeira no artigo 6º, o qual inclui a saúde como direitos sociais e em outro momento quando especifica uma seção para o tema, prevendo no artigo 196 que a saúde seria um direito de todos e dever do estado.

Inclusive prevê no citado artigo que como dever do estado cabe a este a implantar medidas que visem a à redução do risco de doença e o acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Assim o conceito de saúde pública engloba toda a atividade que garanta à saúde a sociedade, incluindo neste conceito todas as formas de instrumentalização ou os meios os quais darão o devido acesso a população a usufruir da saúde e do bem estar social.

Nos dizeres de Elton Venturi<sup>18</sup> a proteção as lesões a saúde pública invocadas nos pedidos de suspensão teriam com missão a:

(...) garantia do bem estar social, ou seja, de todas as condições físicas e psíquicas necessárias para a manutenção de um padrão de vida saudável e interativo com o ambiente natural e social. Nesta medida, boa parte dos pedidos de suspensão que se fundam em grave lesão à saúde pública diz respeito a decisões que de forma indireta acabam por comprometer a gestão do sistema de saúde, como ocorre com liminares e sentenças que determinam o custeamento estatal de tratamentos de saúde onerosos a determinados pacientes, ou que de qualquer forma implicam diminuição das verbas orçamentárias destinadas ao setor, hipóteses nas quais é comum

---

<sup>18</sup> VENTURI, Elton, Suspensão de Liminares e Sentenças contrárias ao poder público, Ed. Revista dos Tribunais, 2ª ed. Rev. atual. Ampl.,2010, pag.151.

acumularem-se os fundamentos referentes à grave lesão à saúde e à economia pública.

4.4. A SEGURANÇA PÚBLICA – está prevista no artigo 144 da Constituição Federal de 1988 e prevê o seguinte texto:

Artigo 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos(...)

Elton Venturi<sup>19</sup> ao citar José Afonso da Silva traz o conceito de segurança pública que sustentariam os pedidos de suspensão de segurança e assim conceitua que:

(...) segurança pública consiste numa situação de preservação ou restabelecimento da convivência social que permite que todos gozem de seus direitos e exerçam suas atividades sem perturbação de outrem, salvo nos limites de gozo e reivindicação de seus próprios direitos e defesa de seus legítimos interesses.(...)

4.5. FLAGRANTE ILEGITIMIDADE – se refere a legitimidade da parte em propor uma ação judicial ou ter legitimidade para ingressar em juízo, sendo pois uma das condições da ação especificadas no artigo 3º do Código de Processo Civil.

Para alguns autores, como Elton Venturi<sup>20</sup>, a análise da existência de flagrante ilegitimidade levaria em consequência a análise da juridicidade/legalidade da medida, a qual não pode ser invocada na via estreita e excepcional do pedido de suspensão da decisão, conforme já demonstrado no decorrer deste trabalho.

E continua o citado autor aduzindo que a flagrante ilegitimidade não poderia ser analisada sozinha, sem a adição dos outros conceitos inseridos no artigo 15 da

---

<sup>19</sup> VENTURI, Elton, Suspensão de Liminares e Sentenças contrárias ao poder público, Ed. Revista dos Tribunais, 2ª ed. Rev. atual. Ampl.,2010, pag.149.

<sup>20</sup> VENTURI, Elton, Suspensão de Liminares e Sentenças contrárias ao poder público, Ed. Revista dos Tribunais, 2ª ed. Rev. atual. Ampl.,2010, pag.127 e 129.

Lei nº 12.016/09, mas sim para o deferimento do pedido de suspensão a flagrante ilegitimidade deve ser analisada em conjunto a existência ou não de grave lesão ao interesse público.

Acrescenta Marcelo Abelha Rodrigues<sup>21</sup>:

Que o termo possuiria certa inutilidade haja vista que para a concessão da medida de suspensão basta a existência e comprovação do manifesto interesse público adicionado a existência, e da mesma forma, comprovação, de graves danos à ordem, à saúde, à segurança, e à economia pública.

(...) o que determinará a suspensão é o interesse público, que é a única causa bastante para a suspensão da execução da decisão. A presença pura e simples da flagrante ilegitimidade é causa insuficiente para a obtenção da suspensão, ao passo que a existência de interesse público é bastante para tal.

Como visto da disposição do artigo 15 da Lei nº 12.016/09, transcrito, percebe-se que a previsão das causas justificadoras (grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas), são situações amplas e indeterminadas, a fim de que o Presidente do Tribunal, ao analisar o caso concreto possa identificar, dentre estas hipóteses, o que efetivamente poderia causar danos ao interesse público.

E, embora fique ao convencimento subjetivo do presidente o que seria grave lesão ao interesse público, devem estas mesmas hipóteses, após identificadas, e comprovadas e deve ser demonstrado o interesse público, a fim de que se autorize a suspensão da execução da decisão judicial.

Vale dizer que, não basta a simples indicação pelo Poder Público da existência das hipóteses previstas em lei, mas deve demonstrar a iminente ameaça de danos ao interesse público.

Esse é o entendimento majoritário perante os Tribunais Superiores, veja-se do acórdão a seguir transcrito em que o Ilustre Ministro Nilson Naves assim ponderou:

---

<sup>21</sup> RODIGUES, Marcelo Abelha, Suspensão de Segurança, Sustação da Eficácia de decisão judicial proferida contra o poder público, Revista dos Tribunais, pag.166/167

Ementa: Agravo regimental. Execução de cautelar. Suspensão de liminar (indeferimento) - Impossível o exame do mérito da controvérsia no âmbito da suspensão de liminar. - A suspensão de liminar pressupõe a existência de manifesto interesse público para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, requisito cuja comprovação é indispensável ao deferimento da medida. - A estreita e excepcional via da suspensão não se presta a sucedâneo recursal ordinário. (AgRg na Pet 1317 / ES - Agravo Regimental na Petição2000/0093076-8, Ministro Nilson Naves, 24/10/2002, DJ 16/12/2002 p. 223.)

E a lesão deve ser expressiva o bastante a fim de que se justifique a prevalência do interesse público sobre o privado, autorizando o deferimento da medida excepcional, que é a suspensão da decisão.

Como visto, para a viabilidade do pedido de suspensão devem estar presentes o interesse público, adicionada à grave lesão a este interesse, bem como que a decisão tenha sido proferida contra o poder público em processo em que assim se posiciona.

## 5. PRAZO PARA APRESENTAÇÃO

A legislação é omissa quanto ao estabelecimento de prazo para apresentação do requerimento do pedido de suspensão.

E ante a ausência de previsão legal entende-se que o pedido de suspensão pode ser apresentado a qualquer momento.

Contudo, levando em consideração as peculiaridades da medida, que pressupõem a existência de grave lesão ao interesse público e urgência no deferimento do pedido, tem-se que este deve ser apresentado logo que o Poder Público tenha ciência da decisão proferida.

Até mesmo para justificar a existência do *periculum in mora*, o que não estaria caracterizado caso o pedido de suspensão fosse feito após decorrido extenso lapso temporal, entre a decisão proferida e o pedido apresentado, posto que a demora na sua interposição não coaduna com a idéia de urgência que o caso requer.

Para alguns autores, como Marcelo Abelha Rodrigues<sup>22</sup>, o pedido de suspensão teria um limite para ser interposto, e que seria o início da execução da decisão nos casos em que os efeitos da execução imediata tornaram-se irreversíveis.

Ressalva o autor, permanecer a possibilidade de interposição da medida nas execuções em curso, cujos efeitos não se esgotam imediatamente, e sim de forma, diferida, ficando o pedido de suspensão apto a evitar a continuidade da execução.

Para alguns autores, como Cassio Scarpinella Bueno<sup>23</sup>, que entendem ser a suspensão de segurança meio recursal, o pedido deve ser interposto dentro do

---

<sup>22</sup>RODIGUES, Marcelo Abelha, Suspensão de Segurança, Sustação da Eficácia de decisão judicial proferida contra o poder público, Revista dos Tribunais.

<sup>23</sup>BUENO, Cassio Scarpinella, A Nov Lei do Mandado de Segurança, Editora Saraiva, 2ªed., 2010.

prazo previsto para os recursos em geral, conforme artigo 508 do Código de Processo Civil.

## 6. DA EFICÁCIA TEMPORAL

Outra questão que se coloca é quanto ao prazo de duração dos efeitos da decisão de suspensão, isto é, se permaneceriam até a prolação da sentença concessiva do próprio mandado de segurança ou até o trânsito em julgado da decisão.

Os entendimentos sobre a questão não são unânimes tanto que a questão acabou sendo dirimida pela edição do § 9º do artigo 4º da Lei nº 8.437/92, acrescentado pela medida provisória nº 2.18-35 de 24.08.201, que estabelecia que: “A suspensão deferida pelo Presidente do Tribunal vigorará até o trânsito em julgado da decisão de mérito da ação principal.”

Contudo, mesmo diante da previsão legal ainda assim os entendimentos não se tornaram unânimes, entendendo alguns autores que referida disposição não estaria de acordo com a lógica processual e jurídica.

A situação não se alterou com a edição da Lei nº 12.016/09, que foi omissa quanto a eficácia temporal dos efeitos da decisão concessiva de suspensão e a doutrina continua a divergir em relação a sua eficácia temporal.

Entendem alguns autores, como Marcelo Abelha Rodrigues<sup>24</sup> que os efeitos da decisão suspensiva seguiriam até a decisão concessiva ou denegatória da ação principal, devendo após esta, e caso existente interesse do Poder Público interpor novo pedido de suspensão, agora da sentença concessiva do *writ*.

Assim se expressa o citado autor:

(...) Ratificando essas idéias preliminares, vemos que, se o pedido foi de suspensão de execução de uma liminar concedida, não se pode pretender que a decisão positiva do presidente do tribunal perpetue para além da existência da liminar, e, portanto, para além daquilo para o qual foi criado e

---

<sup>24</sup> Marcelo Abelha Rodrigues, Suspensão de Segurança: sustação de eficácia de decisão judicial proferida contra o Poder Público, pag. 189/190.

devidamente utilizado. Se por qualquer motivo deixar de existir a liminar concedida, ou ter perdido a sua eficácia (como no caso do MS e das medidas cautelares), o incidente terá, como se diz na linguagem forense, perdido seu objeto, que na verdade corresponde a típico caso de perda superveniente do interesse de agir, recaindo o ônus para o legitimado postular novamente a medida nos casos em que a lei admite, só que dessa vez com novo objeto: suspender a execução da sentença.

Para estes autores, o mesmo entendimento se daria não só em relação as liminares, mas também em relação aos pedidos de suspensão das sentenças proferidas. Assim, quando o recurso de apelação é julgado cessam os efeitos da suspensão requerida devendo o Poder Público apresentar um novo pedido de suspensão perante o tribunal superior.

Nessa mesma linha de raciocínio posiciona-se Jorge Tadeo Goffi Flaquer Scartezzini<sup>25</sup>:

(...) Ainda que na sentença mantenha-se expressamente aquela primeira decisão, nos mesmos termos, não há como se admitir que a suspensão da liminar perdure até o trânsito em julgado, uma vez que se trata inegavelmente de uma nova decisão, com cognição exauriente e novos recursos, o que obriga, portanto, a apresentação de novo incidente (suspensão de segurança) se for o caso.

Discordando desta corrente doutrinária, tem-se a posição de outros autores, que entendem que os efeitos da suspensão perdurariam até o trânsito em julgado da decisão, uma vez que a decisão que defere a segurança não seria capaz de revogar a decisão proferida pelo Presidente do Tribunal que decidiu pela suspensão da liminar.

Eduardo Arruda Alvim<sup>26</sup> assim se posiciona sobre o tema:

(...) Em nosso pensar, contudo, e como já sustentamos linhas acima, a concessão da segurança não tem o condão de retirar a eficácia da decisão proferida pelo Presidente do Tribunal competente, e que decidiu pela suspensão da liminar concedida pela primeira instância. É por isso que, alinhando-nos ao quanto tem sido ostensivamente sustentado em sede jurisprudencial, em especial pelos Tribunais Superiores, entendemos que apenas com o exame final e definitivo da questão litigiosa (e com a

---

<sup>25</sup> Jorge Tadeo Goffi Flaquer Scartezzini, Suspensão de Segurança: De acordo com a nova lei do mandado de segurança (Lei 12016/09).

<sup>26</sup> Arruda Alvim, Suspensão da Eficácia da Decisão Liminar ou da Sentença em Mandado de Segurança - Aspectos controvertidos do Art. 4º da Lei 4.348/64, artigo publicado em site do escritório de advocacia e consultoria jurídica, [www.arrudaalvim.com.br](http://www.arrudaalvim.com.br).

formação da coisa julgada), é que sucumbirá a decisão prolatada em sede de pedido de suspensão

Hely Lopes Meireles<sup>27</sup> segue na mesma linha de raciocínio e pondera que diante da omissão da Lei nº 12.016/09 vigorariam ainda as disposições contidas no §9º do artigo 4º, do regramento anterior, isto é, da Lei nº 8.437/92.

Esta parece ser a decisão adotada pelos tribunais superiores, o Superior Tribunal de Justiça no voto do eminente Ministro Nilson Naves, proferido na Reclamação nº 1.141-BA, assim se posicionou:

“Com efeito, o artigo 4º, § 9º, da Lei nº 8.437/92 dispõe que a decisão deferitória de pedido de suspensão vigorará até o trânsito em julgado da decisão de mérito da ação principal; assim sendo, a autoridade reclamada, ao determinar o cumprimento imediato da sentença, acolhendo as argumentações da empresa Jaguaripe Agroindustrial, descumpriu a decisão proferida por esta Presidência nos autos da Petição nº 1.489 - BA. Isso posto, julgo procedente o pedido nesta reclamação para determinar a cassação dos efeitos da antecipação da tutela concedida pela Juíza da Comarca de Nazaré – BA nos autos do processo nº 117/2001. Em consequência, julgo prejudicado o agravo regimental de fls. 62-69.”<sup>28</sup>

Esta parece ser também a posição adotada pelo Supremo Tribunal Federal que no julgamento da Reclamação nº 718/PA<sup>29</sup> da Relatoria Ministro Celso de Mello, entendeu que inobstante o pedido de suspensão se restringisse tão somente a liminar, sobrevivendo o julgamento de mérito pelo tribunal ad quem, os efeitos do incidente seriam mantidos até o trânsito em julgado do acórdão que havia concedido a ordem mandamental, desde que o conteúdo se revelasse idêntico ao acórdão que deferiu o mandado de segurança.

---

<sup>27</sup> Hely Lopes Meireles, Mandado de Segurança e Ações Constitucionais, Atual. De acordo com a Lei 12.016/09, Edit. Malheiros, pag.108/109.

<sup>28</sup> STJ, Rcl 1.141-BA, Rel. Min. Nilson Naves, DJU 23.02.2003.

<sup>29</sup> STF, Rcl 718-PA, Pleno, j. 30.04.1998, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 03.10.1998.

## 7. LIMITES OBJETIVOS DA DECISÃO

O incidente de suspensão de segurança tem por objetivo, suspender a eficácia da decisão proferida em sede de liminar ou de sentença, a favor do impetrante e conseqüentemente em desfavor do poder público, para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança, à economia pública.

O artigo 15 da Lei nº 12.016/09, cuida de elencar e limitar as hipóteses de admissão do pedido de suspensão, restringindo-o a ocorrência de lesões à ordem, à saúde, à segurança, à economia pública, quando estas puderem causar ofensas ao interesse público ou tenham sido deflagradas por flagrante ilegitimidade.

Com base na existência destes requisitos o presidente do tribunal, segundo o seu livre convencimento, irá denegar ou conceder o pedido de suspensão, mas o que se faz importante consignar é se esta análise do presidente do tribunal estaria adstrita ou não aos limites impostos pelo citado artigo.

A doutrina se posiciona em duas vertentes, a primeira e minoritária, entende que ao Presidente do Tribunal caberia não somente a análise da existência e comprovação de danos aos interesses públicos, mas também caberia a análise da legalidade da decisão proferida e que foi contrária aos interesses públicos.

Cássio Scarpinella Bueno<sup>30</sup> argumenta que a grave lesão que justificaria o pedido de suspensão só teria sentido se a decisão concessiva da liminar ou da sentença fosse injurídica.

Outra vertente e que é majoritária, tanto na doutrina quanto jurisprudência, defende que a decisão do Presidente do Tribunal estaria atrelada as hipóteses disposta na lei, (artigo 15 da Lei nº 12.016/09), isto é, ao presidente do Tribunal

---

<sup>30</sup> Cassio Scarpinella Bueno, Liminar em Mandado de Segurança, In: Marcelo Abelha Rodrigues, Suspensão de Segurança: sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o Poder Público, pag.160.

caberia a análise da existência e comprovação, tão somente de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública, sendo vedado pronunciamento sobre a legalidade ou juridicidade da decisão.

Isto porque ao analisar a juridicidade da decisão proferida o presidente do tribunal iria de encontro a orientações e princípios norteadores do instituto, tal como forneceria caráter recursal ao instituto, incorreria em julgamento *ultra petita*, posto que o pedido de suspensão tem o objetivo de apenas sustar os efeitos da decisão e não reformá-la, feriria o princípio da unicidade recursal, já que existentes os remédios próprios a fim de revogar a decisão proferida, e tantos outros óbices que justificam a via estreita do pedido de suspensão.

Sendo assim, tanto a doutrina e jurisprudência são assentes quanto a impossibilidade de o Presidente do Tribunal analisar o acerto ou desacerto da decisão concessiva de liminar ou de sentença.

Suas ilações devem restringir-se tão somente a identificar as causas lesivas ao interesse público, verificar a comprovação cabal dessas mesmas causas e assim sustar os efeitos da decisão proferida.

## 8 - LEGITIMIDADE PARA INTERPOSIÇÃO.

O artigo 15 da Lei nº 12.016/09 cuida de identificar quais seriam os legitimados a apresentar o pedido de suspensão perante o presidente do tribunal, dispondo que seria apto a pessoa jurídica interessada ou o Ministério Público.

A legitimação do Ministério Público para formular o pedido de suspensão foi reintroduzida pelo *caput* do artigo 15 da Lei nº 12.016/09 que repete a disposição contida no revogado artigo 4º da Lei nº. 4.348/1964, atuando neste incidente processual como *custus legis* e não como parte. Contudo, sua legitimidade encontra respaldo no artigo 127 da Constituição Federal de 1988.

Questão que se propõe é a de quem seria a pessoa jurídica interessada, a ser legitimada a formular o pedido de suspensão de segurança diante do fato de que nem sempre a entidade pública atingida em seus interesses pela decisão concessiva, será a mesma que participa no pólo passivo da ação.

A própria lei se refere ao legitimado a interpor o pedido de suspensão como a “pessoa jurídica interessada”, não fazendo qualquer distinção entre impetrada ou requerida. Elton Venturi <sup>31</sup>deixa claro o entendimento da locução prevista na lei e assim define:

Segundo a literalidade dos dispositivos legais pertinentes à suspensão, pode requerê-la a “pessoa jurídica interessada”. Note-se que a expressão não se refere à pessoa jurídica impetrada ou requerida, mas sim interessada, expressão esta que certamente conduz a uma ampliação subjetiva da legitimação ativa.

Acompanhando o entendimento do citado autor, Jorge Tadeo Goffi Flaquer Scartezzini<sup>32</sup> define que a pessoa jurídica interessada não precisa necessariamente

---

<sup>31</sup> VENTURI, Elton, Suspensão de Liminares e sentenças contrárias ao poder público, pag.79.

<sup>32</sup> SCARTEZZINI, Jorge Tadeo Flaquer Goffi, Suspensão de Segurança: de acordo com a nova lei do mandado de segurança (Lei 12016/2009)

integrar o pólo passivo na ação mandamental, mas tão somente que autoridade coatora possua interesse na demanda.

Partindo dessas disposições pode se concluir que autoridade interessada é o ente que exerce os atos da administração pública direta ou indireta, e que a decisão judicial que se pretenda suspender atinja seus interesses públicos.

Assim, a pessoa jurídica interessada não se restringe a ocupante do pólo passivo da ação, mas a todo ente público que na prática de atos afetos a administração venha a sofrer grave lesão aos seus interesses, seja de que categoria ou administração direta /indireta.

Da mesma forma, e levando em consideração as disposições sobre autoridade coatora, discute-se a possibilidade de outros órgãos públicos não dotados de personalidade jurídica, poderiam requerer o pedido de suspensão.

## 8.1. EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA

A Lei nº 12.016/09 no §1º do artigo 1º amplia e descreve quais seriam as autoridades equiparadas, e diante da ampliação trazida, tanto a doutrina e jurisprudência vem estendendo referida ampliação aos legitimados a requerer o pedido de suspensão, incluindo na categoria de pessoa jurídica de direito público as sociedades de economia mista e empresas públicas.

O mandado de segurança é ação constitucional, e conforme descrição contida no artigo 1º da Lei nº 12.016/09 visa à proteção de direito líquido e certo não amparado por habeas corpus ou habeas data, sempre que qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça.

Como se extrai do texto legal, no conceito de autoridade coatora se engloba o ente que exerce função pública no interesse da administração, pouco importando a categoria ou função exercida.

Hely Lopes Meireles<sup>33</sup> fornece a conceituação de ato de autoridade como sendo “(...) toda manifestação ou omissão do Poder Público ou de seus delegados, no desempenho de suas funções ou a pretexto de exercê-las.”

Diante dessas argumentações tem-se que qualquer ente da administração pública é legitimado a integrar o pólo passivo do mandado de segurança, e conseqüentemente seria legitimado a apresentar o pedido de suspensão.

Sobre a ampliação, Cássio Scarpinella Bueno<sup>34</sup>, assim propõe:

Tem legitimidade para formular o “pedido de suspensão” a “pessoa jurídica de direito público interessada”. A locução, que repete a do artigo 4º, *caput*, da Lei 4.348/1964, continua a merecer interpretação ampla: todo aquele que pode ser alvo de mandado de segurança em função do exercício de função pública tem legitimidade para pleitear a suspensão nos termos e para os fins do dispositivo em exame.

Ademais, no mesmo sentido que Cássio Scarpinella Bueno, Marcelo Abelha Rodrigues<sup>35</sup> acrescenta que o artigo 37 da Constituição Federal Brasileira não faz qualquer distinção quanto aos órgãos da administração direta ou indireta, pelo que seria legitimado a interpor o pedido de segurança as empresas públicas e sociedades de economia mista, no que se referem aos atos afetos à administração pública. Contudo, ressalva o autor a exclusão das empresas exploradoras de atividade econômica descritas pelo §1º do artigo 173 da Constituição Federal, a fim de evitar desequilíbrio econômico nas relações econômicas que participe.

Seguindo nessa linha de raciocínio, isto é, da legitimidade para apresentar pedido de suspensão de segurança, dos entes da administração direta e indireta

---

<sup>33</sup> MEIRELES. Hely Lopes, Arnold Wald, Gilmar Ferreira Mendes, Mandado de Segurança e Ações Constitucionais, pag.33.

<sup>34</sup> SCARPINELLA, Cássio Bueno, A nova Lei do Mandado de Segurança, pag. 129.

<sup>35</sup> RODRIGUES, Marcelo Abelha, Suspensão de Segurança: sustação de eficácia de decisão judicial proferida contra o Poder Público

encontra-se forte posicionamento jurisprudencial em se admitir alguns entes despersonalizados como as Câmaras e Assembléias Legislativas, Câmaras dos Deputados Tribunal de Contas. Sua admissão se sustentaria no argumento de que possuem capacidade processual ou personalidade judiciária, e desde que a decisão constitua um óbice a seus poderes e prerrogativas.<sup>36</sup>

## 8.2. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O artigo 127 da Constituição Federal Brasileira dispõe sobre as prerrogativas do Ministério Público, como sendo:

“(...) instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Diante das atribuições dispostas no artigo citado, tem-se por óbvia a legitimação do Ministério Público para propor pedido de suspensão de uma decisão, quando entenda que esta possa lesionar os interesses públicos, os quais, por força constitucionais, receberam a incumbência de proteger e velar.

Sobre a competência de qual membro do Ministério Público poderia propor o pedido de suspensão de segurança, entende a doutrina que em razão da unidade e da indivisibilidade do órgão Ministerial o pedido poderia ser interposto por qualquer membro do *Parquet*.

---

<sup>36</sup> VENTURI, Elton, Suspensão de Liminares e Sentenças Contrárias ao Poder Público, citando precedente jurisprudencial: “(...) Conforme assentou a Ministra Ellen Gracie, “A jurisprudência dessa Corte nesse aspecto, reconhece legitimidade ativa aos órgãos não personificados, permitindo, desse modo, ao Tribunal de Contas, a defesa judicial de suas atribuições. Destaco, por oportuno, excerto do julgamento proferido na SS 936-AgR, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Pleno, unânime, 23.02.1996, nos seguintes termos: “(...) A exemplo de que se consolidou com relação ao mandado de segurança, é 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.”” (SS 2911/MA, j. 02.05.2006, DJ 10.05.2006, p.26)

Contudo esse não é o entendimento que vem se firmando nos tribunais pátrios, já decidindo o STJ pela legitimidade dos Subprocuradores-Gerais da República para propor o pedido de suspensão de segurança.<sup>37</sup>

Elton Venturi<sup>38</sup> discorda da posição adotada pela jurisprudência e assim se posiciona:

(...) É que, nada obstante a unidade e a indivisibilidade institucional do *Parquet*, há inegável autonomia na atuação das suas funções constitucionais nos âmbitos federal e estadual, autonomia essa que, para além de ser peculiar do próprio sistema federativo, revela-se indispensável para o adequado desempenho das inúmeras atribuições que lhe são vinculadas. Dessa forma, não se pode conceber como correto, nem adequado, que os representantes do Ministério Público dos diversos Estados-membros sejam obrigados a solicitar a intermediação dos Subprocuradores-Gerais da República, a todo momento em que necessitem deduzir perante o STJ ou o STF pedidos de suspensão.

---

<sup>37</sup> AgRg na SS 1410, DJ 29.08.2005. Nesse sentido, o STJ já decidiu por unanimidade: "... não se pode confundir o ato de se recorrer para um tribunal com o ato de atuar na própria Corte e que da mesma forma que um agente de primeiro grau do *Parquet* não pode sustentar oralmente uma apelação, interpor um recurso especial ou opor embargos de declaração em segundo grau, um Procurador de Justiça ou, ainda, um Procurador Regional da República não pode, sem designação legalmente prevista, atuar na Corte Superior como se fosse Subprocurador-Geral da República" (ERESP 2166721/SP, 3ª Seção, rel. Min. Felix Fischer, DJ 16.10.2000)

<sup>38</sup> VENTURI, Elton, Suspensão de Liminares e Sentenças Contrárias ao Poder Público, pag. 86.

## 9. SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PRIVADO

O Mandado de segurança é ação constitucional que visa a proteção dos direitos do impetrante contra abusos cometidos pelo Poder Público no exercício da administração da coisa pública.

Dessa forma, o mandado de segurança é uma ação constitucional em que o indivíduo pode contestar os atos cometidos pelo Poder Público pleiteando a concessão de uma decisão judicial que possa fazer imperar seus direitos de forma imediata.

E o pedido da suspensão de segurança, é uma prerrogativa colocada a disposição do Poder Público, que vem justamente suspender a eficácia de uma decisão judicial concessiva do direito pleiteado pelo impetrante, postergando a sua execução.

A justificativa fornecida para essa suspensão da decisão judicial é a de que os interesses tutelados pelo ente público, nestes inseridos a lesão, à saúde, à segurança, à ordem, à economia pública, seriam na verdade os interesses da coletividade, e que se sobreporiam aos interesses do particular.

Assim o pedido de suspensão da decisão proferida contra o poder público seria justificado em face da existência do princípio da supremacia do direito público sobre o privado, e que por assim dizer, teria prevalência sobre os demais direitos.

Sobre o princípio da supremacia do Direito Público sobre o privado, Celso Antonio Bandeira de Mello<sup>39</sup>, assim descreve o instituo:

(...) Trata-se de verdadeira axioma reconhecível no moderno Direito Público. Proclama a superioridade do interesse da coletividade, firmando a prevalência dele sobre o do particular, como condição, até mesmo, da sobrevivência e asseguramento deste último.

---

<sup>39</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo, 9ª ed. São Paulo, Malheiros, 1997, pag. 29.

A supremacia do interesse público sobre o privado se justifica em vista que a medida de suspensão de uma decisão proferida contra o poder público visa à proteção a um bem maior e de interesses mais relevantes e prioritários sobre os interesses individuais de um particular ou de um determinado grupo de particulares.

Contudo, como bem salientado no decorrer deste trabalho a supremacia do interesse público sobre o privado e a larga utilização do pedido de segurança, já descaracterizado como medida excepcional, não podem infringir princípios basilares como a isonomia, devido processo legal, contraditório, ampla defesa sob o pretexto de preservação dos interesses da coletividade.

## 10. CONSTITUCIONALIDADE DO PEDIDO DE SUSPENSÃO

Questão relevante deste estudo é a constitucionalidade ou inconstitucionalidade do pedido de suspensão de segurança colocado a disposição do Poder Público, frente aos interesses individuais, bem como frente ao princípio da isonomia, devido processo legal, contraditório, unicidade recursal e demais princípios constitucionais.

A doutrina nacional diverge sobre a constitucionalidade ou não do pedido de suspensão de segurança, alguns doutrinadores entendem que sequer o art. 4º da Lei nº 4.348/64, atualmente, art. 15º da Lei nº 12.016/09, teria sido recepcionado pela Constituição Federal Brasileira, posto ter sido criado à época do regime militar e, portanto, influenciado por um regime voltado ao controle político-governamental sobre os processos judiciais.

Nelson Nery Júnior<sup>40</sup> bem delineia a não recepção do art. 4º da Lei nº 4.348/64 pela Constituição Federal de 1988 ao dispor que:

“criado para contornar situação de recorribilidade, justificável sob os regimes da Lei 191/1936, CP1939 e LMS, não mais se justifica sua manutenção no direito vigente. Instrumento autoritário e excepcional, não pode ter incidência no verdadeiro Estado Democrático de Direito.”

Cássio Scarpinella Bueno<sup>41</sup> questiona a constitucionalidade da suspensão de segurança pela sua própria natureza.

Segundo o renomado doutrinador o instituto tem a finalidade de minimizar os efeitos salutareos e democráticos do mandado de segurança, o que, em última instância, é uma agressão ao cidadão lesado.

---

<sup>40</sup> Nelson Nery Júnior e Rosa Maria de Andrade Nery, Código de Processo Civil comentado, p. 1.648.

<sup>41</sup> IN: BUENO, Cássio Scarpinella. *Mandado de Segurança*. São Paulo, Saraiva, 2002, p. 179.

Em suas palavras, assim descreve sobre a inconstitucionalidade do instituto da suspensão de segurança:

“(...) Se o que o mandado de segurança tem de mais caro é sua predisposição constitucional de surtir efeitos imediatos e favoráveis ao impetrante, seja liminarmente ou a final, a mera possibilidade da ‘suspensão de segurança’ coloca em dúvida a constitucionalidade do instituto. Em verdade, tudo aquilo que for criado pelo legislador infraconstitucional para obstaculizar, dificultar ou empecer a plenitude da eficácia do mandado de segurança agride sua previsão constitucional. Nesse sentido, não há como admitir a constitucionalidade do instituto, independente de qual seja sua natureza jurídica. É instituto que busca minimizar efeitos do mandado de segurança? Positiva a resposta, trata-se de figura inconstitucional”.

Ainda sobre a inconstitucionalidade da medida Eduardo Arruda Alvim<sup>42</sup> defende que a liminar em mandado de segurança teria status constitucional e assim seriam inconstitucionais as medidas infraconstitucionais tendentes a impor limitações a sua fruição.

O citado autor assim se manifesta sobre o tema:

(...) Deste modo, conquanto prevista expressamente apenas em lei ordinária (artigo 7º, inc.II, da Lei 1.533/51), é imperioso entender-se que a liminar em mandado de segurança possui status constitucional, e, sendo assim, não pode ser acutilada por leis infraconstitucionais. Pode-se dizer, inclusive, que se o acesso à Justiça - falamos aqui no acesso efetivo à Justiça - é assegurado em caso de lesão ou ameaça de lesão a direito (CF, artigo 5º, inc.XXXV), com muito mais razão deverá sê-lo se se tratar de direito líquido e certo, isto é, se o particular puder deduzir, contra a Administração, pretensão demonstrável de plano através dos documentos anexados ao pedido inicial do mandado de segurança. Afiguram-se, então, insofismavelmente inconstitucionais quaisquer leis que pretendam restringir as hipóteses de cabimento da medida liminar em mandado de segurança.

Entendem ainda os defensores da inconstitucionalidade do pedido de suspensão que este instituto estaria desrespeitando princípios constitucionais como o princípio da isonomia, contraditório, ampla defesa e unicidade recursal, proporcionando privilégios à administração pública não concedidos ao impetrante.

Pela própria sistemática processual do pedido de suspensão, previsto na Lei nº 12.016/09, se propiciaria à administração pública, diversos privilégios não

---

<sup>42</sup> ARRUDA ALVIM, Eduardo, Suspensão da eficácia da decisão liminar ou da sentença em mandado de segurança – Aspectos controvertidos do art. 4º da Lei 4.348/64, in Cássio Scarpinella Bueno e Eduardo Arruda Alvim e Tereza Arruda Alvim Wambier ( coord.), aspectos polêmicos e atuais do mandado de segurança: 51 anos depois, p.247-248)

concedidos ao impetrante tal como diversos meios de impugnação às decisões contrárias a seus interesses.

Inclusive a Lei nº 12.016/09 proporciona à Administração a possibilidade de interposição de duas formas de atacar a decisão proferida, tal como previsto no §3º do artigo 15, da Lei nº 12.016/09, sendo, portanto, possível a interposição de agravo de instrumento e apresentação de pedidos de suspensão ao Presidente do Tribunal de forma concomitante, sem qualquer prejudicialidade ou condicionamento, tanto para o agravo de instrumento quanto para o pedido de suspensão.

Tem-se assim que ao conhecer do pedido de suspensão de segurança, o Presidente do Tribunal concederá ou denegará o pedido, por meio de despacho fundamentado, sendo possível a interposição de agravo de instrumento, em ambos os casos, no prazo de cinco dias.

Dependendo do resultado do agravo, possíveis se tornam algumas distorções causadas pela suspensão de segurança, tal como quando a decisão concede a suspensão de segurança, o impetrante terá o prazo de cinco dias para agravá-la. Se provido o agravo, voltam os efeitos da decisão que concedeu a segurança. Porém, se negado seu provimento, nada mais poderá fazer o agravante, tendo que esperar a decisão final do processo principal. E como já exposto neste trabalho em item de nº 4.3., enquanto não ocorre tal decisão, a suspensão de segurança, conforme doutrina majoritária produzirá seus efeitos até o trânsito em julgado da ação principal.

Em contra partida, quando a decisão denega a suspensão de segurança, a fazenda pública terá o prazo de cinco dias para agravar ou recorrer. Se provido o agravo, ocorre a satisfação do interesse público. De outra forma, se negado seu provimento, poderá a Fazenda Pública renovar seu pedido de suspensão de

segurança, desta vez, remetido ao Superior Tribunal de Justiça ou ao Supremo Tribunal Federal, dependendo da matéria versada.

Como visto a sistemática processual da Lei nº 12.016/09, proporciona a administração pública diversos meios para impugnar uma decisão contrária a seus interesses, inclusive com a possibilidade de interposição simultânea de duas formas para atacar uma única decisão proferida, da mesma forma, prevê a possibilidade de interposição de um novo pedido de suspensão. O que para muitos autores essa possibilidade é entendida como inconstitucional.

Acompanhando esse raciocínio e entendendo pela não recepção da Lei nº 4.348/64 pela Constituição Federal Brasileira de 1998, Nelson Nery Junior <sup>43</sup> assim declara:

“(...) Do ponto de vista substancial a norma ofende os princípios constitucionais da razoabilidade, pois, sendo recorrível a decisão interlocutória proferida no MS, não se justifica outra medida, excepcional, protetiva do interesse público. Fere o princípio da isonomia, pois o Poder Público teria as seguintes oportunidades para impugnar a decisão concessiva da liminar, suspendendo a eficácia do ato coator: (a) agravo; (b) pedido de suspensão; (c) agravo contra denegação do pedido de suspensão; (d) novo pedido de suspensão no STF ou STJ; (e) agravo interno (CPC, artigo 557, §1º) contra ato do presidente do STF ou STJ que denega o segundo pedido de suspensão. O particular a seu turno, somente poderia impugnar a decisão denegatória da liminar com o recurso de agravo. São cinco chances contra uma, em flagrante ofensa à CF, artigo 5º, caput, I.”

Outros autores têm posicionamentos diferentes e pugnam pela constitucionalidade do pedido de suspensão de segurança, e este parece ser, ao menos no momento, a posição adotada pelo Supremo Tribunal Federal.

Entendem os defensores da constitucionalidade do instituto, que a supremacia do interesse público sobre o privado, justificaria o pedido de suspensão de uma decisão judicial ou de uma liminar, posto que a proteção ao interesse

---

<sup>43</sup> NELSON, Nery Junior e Rosa Maria Andrade Nery, Código de Processo Civil Comentado, p. 1.648. APUD, Elton Venturi, Suspensão de Liminares e Sentenças Contrárias ao Poder Público, Editora Revista dos Tribunais, 2ª Edição, 2010, p. 30/31.

público, oferecida pelo instituto da suspensão se constituiria na proteção de um bem maior, e de prioridade sobre os demais interesses.

Marcelo Abelha Rodrigues<sup>44</sup> se posiciona na defesa da constitucionalidade do instituto da suspensão de segurança e assim defende:

(...) Ao nosso ver portanto, é o próprio texto constitucional que assegura a constitucionalidade do incidente de suspensão de execução de decisão, seja quando assegura a proteção dos direitos individuais e coletivos, seja quando se protegem os direitos sociais do artigo 6º., quando se prevê a ampla defesa, e, principalmente, quando se protege o “direito” contra a ameaça de lesão, que, no caso, é o que ocorre.

Nessa linha de raciocínio segue majoritária jurisprudência pátria, sendo certo que o Supremo Tribunal Federal posicionou-se em diversas oportunidades pela declaração da constitucionalidade do instituto da suspensão de segurança.<sup>45</sup>:

---

<sup>44</sup> RODRIGUES, Marcelo Abelha, Suspensão de Segurança, sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o poder público, Revista dos Tribunais, 2010, pag.125

<sup>45</sup> AgRSS 1149/PE, rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 03.04.1997, v.u., DJ 09.05.1997, p. 18.138. (EMENTA: I. 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, 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. III. Previdência social do Estado: contribuição do segurado: alíquota progressiva conforme a remuneração: arguição de inconstitucionalidade, que em ação direta, o STF reputou inconsistente: grave risco à viabilidade do sistema previdenciário local: suspensão de liminar deferida. EMENTA: Suspensão de Segurança. Estabilidade de integrantes do Quadro Temporário. É do Corpo Feminino da Reserva da Aeronáutica. Artigo 42, §9º, da Constituição Federal. Artigo 4º da Lei 4.348, de 26.06.1964, artigo 297 do R.I.S.T.F. e artigo 25 da Lei 8038, de 28.05.1990. 1. Tendo sido suscitadas, no processo do mandado de segurança, questões constitucionais, a competência, para a suspensão da decisão concessiva do “writ”, é do Presidente do Supremo Tribunal Federal (artigo 297 do R.I.S.T.F. e artigo 25 da Lei nº8038, de 28.05.1990). 2. É pacífica a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que, na Suspensão de Segurança, de que tratam os artigos 4º da Lei nº4348, de 26.06.1964, 297 do R.I.S.T.F. e 25 da Lei nº8038 de 28.05.1990, compatíveis, todos, com a Constituição de 1998, o Presidente não examina as questões da causa, na qual foi a segurança deferida. 3. Deferida a estabilidade a dezenas de policiais-militares do Quadro Temporário do Corpo Feminino da Aeronáutica, sem embargo do disposto no parágrafo 9º do artigo 42 da C.F, em situação ostentada por inúmeras outras, que, em tese, poderão se valer de impetração idêntica, caracteriza-se o risco de grave lesão às finanças públicas e à ordem administrativa militar, justificando-se, em tais circunstâncias, a suspensão do “writ”, até que sejam

Outro autor que aponta a constitucionalidade da medida é Jorge Tadeo Goffi

Flaquer Scartezinni<sup>46</sup> que assim se posiciona:

(...) O fato de o Poder Público poder se valer dessa medida excepcional, portanto, não significa a infringência ao princípio constitucional da isonomia. Pela sua própria definição, dispensar tratamento isonômico às partes significa tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de suas desigualdades.

Mas ressalta este autor que o interesse público não pode servir de pretexto para privilegiar uma das partes do processo, mas sim deve garantir o interesse da coletividade e não da administração. Em suas exatas palavras: <sup>47</sup>

(...) Essa concepção de interesse público, não pode servir de pretexto para privilegiar uma das partes no processo, vale dizer o Estado. A supremacia do interesse público sobre o privado deve garantir o interesse da coletividade e não o da Administração, caso contrário estar-se-á infringindo o princípio da isonomia.

Do exposto, observa-se que mesmos dentre aqueles que defendem a constitucionalidade do pedido de suspensão, nestes incluídos os entendimentos jurisprudenciais a cerca da matéria, o fazem com a ressalva de que o instituto possui natureza excepcional e devem ser respeitadas as garantias constitucionais como direito ao contraditório, ampla defesa, sob pena de ferindo estes princípios, ter-se por inconstitucional o pedido de suspensão de segurança.

Contudo, das denota-se que o pedido de suspensão vem perdendo seu caráter originário e de excepcionalidade para ser utilizado nas mais diversas ações em que contende o poder público infringindo princípios constitucionais basilares e que devem ser preservados.

Neste sentido parece-me mais adequado o posicionamento pela inconstitucionalidade do pedido de suspensão de segurança, na medida em que sua larga e indiscriminada utilização ao arrepio de princípios constitucionais acaba por

---

julgados pelo S.T.F os recursos extraordinários, ou até que transitem em julgado as decisões concessivas. Agravos regimentais improvidos.

<sup>46</sup> SCARTEZINI, Jorge Tadeo Goffi Flaquer, Suspensão de Segurança, Revista dos Tribunais, 2010, pag. 64

<sup>47</sup> SCARTEZINI, Jorge Tadeo Goffi Flaquer, Suspensão de Segurança, Revista dos Tribunais, 2010, pag.66

desvirtuar a verdadeira origem de sua criação e seu foco que é a de preservação dos interesses da coletividade.

Sobre a constitucionalidade da permissão legal dada à administração pública de renovar seu pedido de suspensão, bem como da possibilidade da utilização concomitante de agravo de instrumento e pedidos de suspensão, faz-se necessário a abertura de dois pequenos tópicos a fim de que se traçar as linhas gerais pelas quais as correntes doutrinárias entendem pela inconstitucionalidade ou constitucionalidade do instituto da suspensão.

#### 10.1. NOVO PEDIDO DE SUSPENSÃO

A possibilidade de novo pedido de suspensão a ser formulado perante os Tribunais Superiores – Superior Tribunal de Justiça ou Supremo Tribunal Federal, vem previsto no §1º do artigo 15 da Lei nº 12.016/09, e repete a regra anterior prevista pelo §1º do artigo 4º da Lei nº 4.348/64, e assim dispõe que:

Artigo 15, §1º - Indeferido o pedido de suspensão ou provido o agravo a que se refere o *caput* deste artigo, caberá novo pedido de suspensão ao presidente do tribunal competente para conhecer de eventual recurso especial ou extraordinário.

Em outras palavras, o novo pedido de suspensão previsto no §1º do artigo 15 da Lei nº 12.016/09, consiste no fato de que caso seja negado o pedido de suspensão interposto pela administração pública, ou quando a decisão que deferir o pedido de suspensão, for reformada por força de agravo interno interposto pelo impetrante previsto no *caput* do artigo 15 da Lei nº 12.016/09 pode a administração Pública formular novo pedido de suspensão dirigido aos presidentes do Superior Tribunal de Justiça ou ao Supremo Tribunal Federal, conforme o caso.

A simples interpretação dada ao artigo em comento causa certa estranheza, ante ao fato de que é permitida a apenas umas das partes, uma nova chance de tentar reverter uma decisão contrária a seus interesses, além de prever o não esgotamento da via recursal, causando inclusive inseguranças jurídicas por conta da permissão contida no artigo.

Pondera-se assim, que o novo pedido de suspensão feito aos Tribunais Superiores teria caráter recursal, haja vista que para a análise pelos Tribunais Superiores a Administração Pública teria que demonstrar em suas razões a legalidade e a juridicidade da decisão, adentrando na esfera do mérito da decisão tomada pelo Presidente do Tribunal.

Eduardo Arruda Alvim<sup>48</sup>, propõe o seguinte

“(...) Se se diz que o pedido de suspensão, com a feição que lhe dá a doutrina majoritária (secundada por vasta jurisprudência) não tem natureza recursal, pois não se objetiva por seu intermédio a reforma ou anulação da decisão (objetivos típicos dos recursos), este pedido de suspensão *per saltum*, e objeto de exame, não deixa de ter uma certa feição recursal, como argutamente ponderado por Cássio Scarpinella Bueno, 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. Com razão, pondera mencionado autor - Cássio Scarpinella Bueno - que a Fazenda há de demonstrar, em seu bojo, que “a decisão presidencial, ao negar o pedido de suspensão originário, acabou por contrariar o interesse público ou é flagrantemente ilegítima ou, ainda, que viola os bens jurídicos referidos no caput do dispositivo. (...)”.

Conclui referido autor que o novo pedido de suspensão tem natureza recursal, no sentido de que por seu intermédio a Fazenda impugna os motivos da decisão do Presidente do Tribunal local que tiver negado a suspensão, e não, simplesmente, renovar o pedido de suspensão na instância *ad quem*.

---

<sup>48</sup> ALVIM, Eduardo Arruda, Suspensão da Eficácia da Decisão Liminar ou da Sentença em Mandado de Segurança - Aspectos controvertidos do Art. 4º da Lei 4.348/64, artigo publicado no site [www.arrudaalvim.com.br](http://www.arrudaalvim.com.br).

Do exposto chega-se a conclusão de que o novo pedido de suspensão desnaturaria a figura do próprio pedido de suspensão o qual, como anteriormente descrito, deve se ater a demonstração e comprovação do rol descrito no artigo 15 da Lei nº 12.016/09, como a lesão à ordem, à saúde, à segurança, à economia pública.

Cássio Scarpinella Bueno<sup>49</sup>, faz severas críticas ao novo pedido de suspensão previsto no §1º, do artigo 15, da Lei nº 12.016/09 aludindo que o citado artigo rompe a igualdade na relação processual entre as partes, e assim preleciona que:

“(...) Uma vez mais, a demonstrar o patente rompimento da paridade de armas no plano do direito processual civil, em detrimento do impetrante que tem razão, estás a lei infraconstitucional a criar mecanismo de reexame da decisão do Tribunal ou, quando menos, de sustação de seus efeitos imediatos, perante os Tribunais Superiores, que não é concebido para o impetrante.

Ademais, entendem os defensores da inconstitucionalidade do instituto que não se encontraria dentro da competência dos Tribunais Superiores no caso o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal a autorização para dirimir as questões do pedido de suspensão de segurança, sendo, pois o novo pedido de suspensão dirigido a estes dois tribunais, inconstitucional, por mais este motivo.

Cassio Scarpinella Bueno<sup>50</sup> apóia se neste entendimento, dispondo que a previsão contida no §1º do artigo 15 da Lei nº 12.016/09 estaria “ao arrepio de autorização constitucional”

Acompanhando este mesmo entendimento Elton Venturi<sup>51</sup>, dispondo que:

(...) Em se tratando de recurso, de um lado, frontal a violação constitucional perpetrada, vez que falece competência tanto ao STF quanto ao STJ para funcionarem como revisores das decisões dos tribunais estaduais ou federais, sem expressa previsão constitucional a respeito, como inclusive

---

<sup>49</sup>BUENO, Cassio Scarpinella, A Nov Lei do Mandado de Segurança, Editora Saraiva, 2ªed. ,2010, pag.133.

<sup>50</sup> BUENO, Cassio Scarpinella, A Nov Lei do Mandado de Segurança, Editora Saraiva, 2ªed. ,2010, pag.133

<sup>51</sup> VENTURI, Elton, Suspensão de Liminares e Sentenças contrárias ao Poder Público, Editora Revista do Tribunais, 2ªedição, 2010, pag. 178

apontam as súmulas 330 do STF e 41 do STJ. Da mesma forma, não possui o STF função revisional ordinária das decisões proferidas pelo STJ, inclusive daquelas referentes aos pedidos de suspensão. À toda evidência não poderia a norma infraconstitucional, ainda mais criada por medida provisória, atribuir novas competências a tais Tribunais, diversas das suas funções institucionais constitucionalmente implementadas.

Em que pesem os argumentos expostos defendendo a inconstitucionalidade do instituto, certo é que a jurisprudência pátria calcada no permissivo legal, admite a interposição de novo pedido de suspensão perante o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal, sob a justificativa de se permitir uma nova análise das questões que envolvam a Administração Pública.

Contudo, ressalva-se a necessidade de esgotamento das vias ordinárias a fim de que o novo pedido de suspensão possa ser conhecido perante os Tribunais Superiores, sendo certo que referida orientação não vem sendo seguida perante o Superior Tribunal de Justiça<sup>52</sup>, contudo, o Supremo Tribunal Federal já proferiu julgamento no sentido da necessidade de esgotamento das vias ordinárias. Veja-se do seguinte acórdão proferido perante o citado Tribunal Constitucional<sup>53</sup>:

“Ementa: “(...) Não há dúvida, portanto, de que a matéria discutida na origem reveste-se de índole constitucional. A análise da petição inicial e dos documentos que a acompanham permite verificar que o presente pedido de suspensão de tutela antecipada tem como objeto decisão monocrática do Presidente do Tribunal de origem que indeferiu idêntico pedido antes apresentado pelo mesmo requerente. A propósito, dispõe o artigo 4º, §§ 3º e 4º, da Lei nº 8.437/92: “Artigo 4º 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. (...) § 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.” A redação literal dos referidos dispositivos não deixa dúvidas de que a renovação do pedido de suspensão perante o Supremo Tribunal Federal – em verdade, um pedido de suspensão “*per saltum*” – somente é admitida ante a existência de julgamento proferido no agravo regimental interposto contra a decisão

<sup>52</sup> CE, AgRg na SLS 370/PE, rel. min. Barros Monteiro, j. 06.06.2007, DJ 13.08.2007, p. 280.

<sup>53</sup> STF, STA 311/PR, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 12.03.2009, DJe-052, div. 18.03.2009, pub. 19.03.2009, site oficial do STF, [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br).

monocrática da Presidência do Tribunal de origem. Conforme o teor do citado artigo 4º da Lei nº 8.437/92, esse entendimento é plenamente aplicável às suspensões de liminar, assim como às suspensões de tutela antecipada, ante a determinação do artigo 1º da Lei nº 9.494/97. Isso significa que, uma vez rejeitado pelo Presidente do Tribunal o pedido de suspensão de liminar ou tutela antecipada deferida por juízo de primeira instância, a Fazenda Pública não poderá renová-lo imediatamente perante o Supremo Tribunal Federal, antes deverá interpor o agravo interno e aguardar seu julgamento naquele Tribunal. Apenas após a confirmação, pelo Tribunal, do indeferimento do pedido de suspensão, é que outro pedido de suspensão poderá ser ajuizado nesta Corte. Aplicável, portanto, às suspensões de liminar e de tutela antecipada, por determinação expressa do artigo 4º da Lei nº 8.437/92, esse entendimento não parece ser estranho à sistemática da suspensão de segurança.

## 10.2. CONCOMITÂNCIA DE INTERPOSIÇÃO DO PEDIDO DE SUSPENSÃO COM AGRAVO DE INSTRUMENTO

A possibilidade da utilização concomitante do pedido de suspensão e do agravo de instrumento é possível graças a previsão inserta no §3º do artigo 15 da Lei nº 12.016/09 e que repete o que já dispunha o §5º, do artigo 4º, da revogada Lei nº 8.437/92, e assim determina:

Artigo 15, §3º - A interposição de agravo de instrumento contra a liminar concedidas 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.

Dentro de uma perspectiva sistemático-processual, possível se torna o uso simultâneo de duas armas, por parte da administração pública, para combater a decisão que concede a segurança, porém, não se concede a mesma oportunidade ao impetrante do mandado de segurança.

Diante disso, a doutrina se divide em duas correntes, dentre os que entendem ser inconstitucional referido sistema, porquanto, estar-se-ia promovendo a desigualdade entre os litigantes dentro do processo, bem com, estaria sugerindo a possibilidade de interposição de dois meios para atacar uma única decisão proferida.

Referida possibilidade acabaria por ferir os princípios da isonomia e unirrecorribilidade das decisões, previsto no artigo 5º, caput, inciso I, inserto como garantia da Carta Constitucional Brasileira de 1988. E assim, seria taxado de inconstitucional.

Apoiado na ofensa ao princípio da isonomia, e, portanto, na inconstitucionalidade da utilização concomitante do pedido de suspensão e agravo de instrumento, Nelson Nery Júnior deixa claro sua posição:

(...) Manteve-se na lei o criticável instituto da suspensão de execução de liminar ou, o que é pior, a suspensão da execução da sentença concessiva da ordem, instituída pela Lei 4.348/1964, no início do período da ditadura militar, de modo a fazer prevalecer a vontade do detento do poder do momento, pela insindicabilidade momentânea dos atos administrativos ilegais em detrimento dos direitos e garantias fundamentais constitucionais. Muito embora não seja recomendável analisar a constitucionalidade da norma pela sua certidão de nascimento, não é possível ignorar-se a flagrante inconstitucionalidade do instituto, de que padece a norma que cria e regula este instituto, por ofensa ao regime democrático e à garantia da isonomia, pois a sociedade (por meio do Ministério Público), o impetrante e o impetrado têm, à sua disposição, os recursos ordinários contra as medidas concessivas ou denegatórias de liminar ou da própria segurança, de modo que esse *plus* não está conforme o Verfassungsstaat brasileiro.

Por outro lado, há corrente doutrinária, que entende inexistir a infração a estes princípios da isonomia e unirrecorribilidade da decisão haja vista que se tratariam de institutos distintos possuindo naturezas distintas.

Assim, para esta corrente o pedido de suspensão teria o objetivo de suspender os efeitos da decisão impugnada, contudo não se impugnaria o mérito da decisão proferida, ater-se-ia somente a demonstração e comprovação da lesão à ordem, à saúde, à segurança pública e à economia pública, conforme a disposição legal.

Por outro lado, o agravo de instrumento importaria em impugnação as próprias razões e juridicidade da decisão proferida, isto é, sua pretensão é a reforma da decisão proferida sob a justificativa de erro ao prolatar a decisão.

Na mesma linha de raciocínio segue o ilustre jurista Eduardo Arruda Alvim<sup>54</sup> que assim conclui:

(...) De fato, em nosso entender, não devem pairar dúvidas sobre o cabimento do recurso de agravo em tais casos, ainda que já obtida a suspensão almejada pela Administração. Tratam-se de institutos diversos, que visam a resultados absolutamente distintos. A utilização de um destes instrumentos não pode, portanto, invalidar a utilização do outro. O fato de o Poder Público oferecer o pedido de suspensão não pode representar óbice à apresentação, quando for o caso e, obviamente, se fizerem presentes os requisitos e pressupostos para tanto, do competente recurso de agravo .

O ilustre jurista ainda comenta a posição contrária adotada por Lúcia Valle Figueiredo, e assim continua:

(...) Enfrentando a questão que agora se nos apresenta, a Professora Lúcia Valle Figueiredo sustenta que "escolhido um caminho, impede-se o outro, sob pena, como já afirmamos, de atrito aos princípios constitucionais, sobretudo do juiz natural.

A jurisprudência pátria é uníssona quanto a possibilidade de interposição simultânea de agravo de instrumento e de pedido de suspensão contra a decisão proferida em mandado de segurança, veja dos acórdãos proferidos perante o Superior Tribunal de Justiça de nºs 1094/RS ou SS 1747/MS

### 10.3. PROJETO DE LEI Nº 6.544/06

E diante de tantos estudos e doutrinadores concluindo pela inconstitucionalidade sobre o instituto da suspensão de segurança foi apresentado um projeto de Lei que recebeu o nº 6.544/06, de autoria do Deputado Federal Carlos Souza, e que propunha a revogação dos artigos 4º e 5º da Lei nº 4.348, de 26 de junho de 1964, que estabelecia normas processuais relativas a mandado de segurança.

---

<sup>54</sup> ALVIM, Eduardo Arruda, Suspensão da Eficácia da Decisão Liminar ou da Sentença em Mandado de Segurança - Aspectos controvertidos do Art. 4º da Lei 4.348/64, artigo publicado no site [www.arrudaalvim.com.br](http://www.arrudaalvim.com.br).

Na justificação dos motivos para a revogação dos citados artigos da Lei nº

4.348/64, dispôs, em seu projeto de Lei, o Ilustre Deputado Federal, o seguinte:

“(…)A vigente Carta Política, no seu artigo 5º, inciso LXIX, estabeleceu a garantia fundamental do mandado de segurança, visando a proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício das atribuições do poder público. Estabeleceu, ainda, no inciso XXXV do mesmo artigo, a garantia fundamental da inafastabilidade do Poder Judiciário, sempre que houver violação do direito, mediante lesão ou ameaça. Infere-se, da leitura dos dispositivos constitucionais apontados, que o constituinte originário pretendeu excluir do mundo jurídico qualquer reserva legal que permitisse ao legislador infraconstitucional condicionar ou restringir o âmbito de aplicação tanto do mandado de segurança quanto do direito de ação.

Ora bem, o artigo 4º da Lei nº 4.348, de 1964, ao suspender a execução da liminar e da sentença em sede de mandado de segurança, a pretexto de “evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas”, padece de manifesto vício de inconstitucionalidade, por vulnerar as garantias fundamentais aludidas. Pelas mesmas razões, apresenta flagrante eiva de inconstitucionalidade o artigo 5º da mesmo diploma legal, ao vedar a concessão de medida liminar de mandado de segurança impetrado com vistas à “reclassificação ou equiparação de servidores públicos, ou à concessão de aumento ou extensão de vantagens”. “Em face do exposto, esperamos contar com o apoio de nossos pares no Congresso Nacional para a aprovação do presente projeto de Lei. Sala das Sessões, em \_ de 2006. Deputado Carlos Souza.”

Contudo, a Lei nº 12.016/09 e que traz a previsão da matéria em seu artigo 15º, revogou a Lei nº 4.348/64 e, conseqüentemente o Projeto de Lei que previa a revogação dos artigos 4º e 5º da Lei de 64 acabou perdendo seu objeto.

Assim, na data de 27 de novembro de 2009, referido projeto de Lei foi arquivado pela Mesa Diretora da Câmara Dos Deputados, que assim se manifestou:

(…)Tendo em vista a vigência da Lei n.º 12.016, de 07 de agosto de 2009, que disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências, declaro, nos termos do artigo 164, inciso II, do RICD, a prejudicialidade dos Projetos de Lei nºs 2.698/2003, 2.880/2004, 6.433/2005, 6.434/2005, 6.544/2006, 7.337/2006, 883/2007, 2.949/2008, e 4.661/2009. Por oportuno, determino sejam arquivadas todas as proposições acessórias aos projetos mencionados, devendo ser juntadas aos respectivos autos. Publique-se DCD de 01/12/09 PÁG 67777 COL 02.

A discussão sobre a constitucionalidade do pedido de suspensão não é matéria considerada totalmente pacificada sendo evidente em alguns casos o questionamento quanto a constitucionalidade do instituto, veja-se do recente julgamento proferido perante o Supremo Tribunal Federal- AgRgSS3273-9, de

relatoria da Eminente Ministra Ellen Gracie, em que em voto vencido o Eminente Ministro Marco Aurélio de Mello assim se posicionou sobre a constitucionalidade do instituto da suspensão:

“(...) Reitero que tenho a suspensão de segurança, a suspensão de liminar, a suspensão de tutela antecipada como de constitucionalidade duvidosa, presente o fato de não atender a bilateralidade do processo.”

## 11. CONCLUSÃO.

Como demonstrado no transcorrer deste trabalho, o pedido de suspensão de segurança tem origem legislativa na Lei 4.348/64, durante a vigência de governo militar, que era voltado ao controle máximo do estado. Dessa forma, criavam-se mecanismos a fim de salvaguardar o exercício deste controle.

Em um primeiro momento o pedido de suspensão de segurança foi criado para ser utilizado de forma excepcional, e com o fim de proteger com urgência o interesse público, quando presentes hipóteses que viessem a causar lesão a coletividade.

Com a evolução legislativa do instituto, o pedido de suspensão acabou por ser estendido a todas as ações em que a administração pública ocupe o pólo passivo da demanda e cujos efeitos da sentença possam repercutir de forma negativa aos interesses públicos.

Atualmente, o pedido de suspensão de segurança pode ser utilizado, tanto contra sentenças, acórdãos, como contra liminares cautelares, ou antecipatórias, desde que presentes as hipóteses autorizadoras do pedido de suspensão.

A ampla utilização do instituto distanciou-o dos critérios de sua origem, sendo certo que atualmente, vem sendo utilizado de forma indiscriminada, e nem sempre de acordo com os reais interesses da administração pública.

Por sua vez a consolidação das normas relativas ao mandado de segurança pela Lei nº 12.016/09 e expressa previsão do pedido de suspensão de segurança em seu art. 15 e parágrafos, não trouxeram grandes mudanças ao instituto do pedido de suspensão.

E a discussão sobre a constitucionalidade ou não do pedido de suspensão continua sendo discutida pela doutrina, sendo evidente o inconformismo de diversos autores, já citados neste trabalho, opondo-se à constitucionalidade do pedido de suspensão de segurança desde a sua criação, pela Lei nº4.348/1964.

O pedido de suspensão de segurança, atualmente consolidado no art. 15 da Lei nº12.016/09, infringe diversos princípios constitucionais como o princípio da isonomia, contraditório, ampla defesa, unicidade recursal, proporcionando privilégios à administração pública não concedidos ao impetrante.

Aliás, a aplicação do pedido de suspensão de segurança em sede de mandado de segurança parece causar uma lesão ainda maior ao impetrante.

Isto porque, se o mandado de segurança é ação constitucional célere, que visa a proteção dos direitos do impetrante contra abusos cometidos pelo poder público, postergar a aplicabilidade da sentença suspendendo seus efeitos até que passe em julgado a decisão, seria o mesmo que tornar inócuo os próprios fins do mandado de segurança.

Tereza Arruda Alvim Vambier<sup>55</sup> ao tratar sobre a interposição de agravo de instrumento contra as decisões interlocutórias proferidas em mandado de segurança, bem delineia a perda de sentido da ação mandamental face a impossibilidade do uso do agravo de instrumento.

Em seu estudo, justifica o fato de que a impossibilidade de interposição de agravo de instrumento contra a decisão que denega a liminar proferia no *writ*, acarreta a perda do sentido da ação mandamental, isto porque, a função do *mandamus* é a de reconduzir as atividades do estado ao limite da legalidade.

---

<sup>55</sup> WAMBIER, Tereza Arruda Alvim, Os agravos no CPC Brasileiro, 4ª ed.rev. atual. e ampl. de acordo com a Lei nº11.187/2005, São Paulo, RT, 2005, pág. 610.

A assertiva exposta pela doutrinadora se aplica ao presente instituto do pedido de suspensão de segurança, isto porque ao suspender a eficácia de uma decisão liminar proferida em mandado de segurança, sem proporcionar ao impetrante qualquer meio de defesa contra este ato, tem-se sem qualquer sentido a impetração do *writ* pelo impetrante.

Com efeito, postergar a decisão proferida em sede de ação mandamental em que se contende contra o poder público, acarreta a total perda de seus objetivos, qual seja, a de corrigir a atividade estatal praticada ilegalmente e a de proporcionar ao autor da ação, o alcance célere e urgente do direito pleiteado.

Do exposto em todo o decorrer deste trabalho, concluímos pela inconstitucionalidade da suspensão das decisões proferidas contra o poder público, haja vista que em que pese a sobreposição do interesse público sobre o particular, os direitos individuais inseridos nos princípios constitucionais ao contraditório, isonomia, unicidade recursal, não podem ser suprimido sob o pretexto de proteção a coletividade, sob pena de considerar como retroativa à ordem constitucional.

## 12. BIBLIOGRAFIA

- SCARTEZZINI, Jorge Tadeo Goffi, Suspensão de Segurança, 1ª ed., São Paulo, ed. Revista dos Tribunais, 2010.
- WAMBIER, Tereza Arruda Alvim, Os Agravos no CPC Brasileiro, 4ª ed.rev. atual. e ampl. de acordo com a Lei nº 11.187/2005, São Paulo, RT, 2005.
- RODRIGUES, Marcelo Abelha, Suspensão de Segurança, sustação da eficácia de decisão proferida contra o Poder Público. 3ª ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2010.
- BUENO, Cássio Scarpinella. A nova lei do mandado de segurança, 2ªed., Editora Saraiva, 2010.
- BUENO, Cássio Scarpinella. Suspensão da eficácia da decisão liminar ou da sentença em mandado de segurança: Aspectos Controvertidos do artigo 4º. da Lei nº 4.348/64., Aspectos polêmicos e atuais do mandado de segurança: 51 anos depois, São Paulo, 2010.
- BUENO, Cássio Scarpinella, Liminar em Mandado de Segurança. 2ª ed.RT, 1999, São Paulo, 1999.
- MARINONI, Luis Guilherme, A antecipação da tutela, ed. 11ª, ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 2009.
- VENTURI, Elton. Suspensão de liminares e sentenças contrárias ao poder público, 2ª ed. rev. atual. ampl., ed. Revista dos Tribunais, 2010

- ARRUDA Alvim, Suspensão da eficácia da decisão liminar ou da sentença em mandado de segurança - aspectos controvertidos do artigo 4º da Lei nº 4.348/64, artigo publicado em site do escritório de advocacia e consultoria jurídica, [www.arrudaalvim.com.br](http://www.arrudaalvim.com.br).
- MEIRELES, Hely Lopes. Mandado de segurança e ações constitucionais, atual. de acordo com a Lei nº 12.016/09, 33ª ed. ed. Malheiros, São Paulo, 2010.
- GAJARDONI, Fernando da Fonseca, José Miguel Garcia Medina e Fábio Caldas de Araújo, Procedimentos Cautelares e Especiais, Antecipação de tutela, jurisdição voluntária ações coletivas e constitucionais, vol. 04 ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 2009.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio, Curso de Direito Administrativo, 9ª ed. ed. Malheiros, São Paulo, 1997.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio, Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade, 3ªed. atual. ed. Malheiros, São Paulo, 2000.
- CERQUEIRA, Luis Otávio Sequeira e outros autores, Comentários a Nova Lei do Mandado de Segurança, ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 2009.
- DINAMARCO, Candido Rangel, Fundamentos do processo civil moderno. vol. 01, ed. Malheiros, São Paulo, 2000.
- CARREIRA, J.E Alvim, Comentários à Nova Lei do Mandado de Segurança, 1ª reimpressão. ed. Juruá, Curitiba, 2010.
- BARBOSA MOREIRA, José Carlos, Recorribilidade das decisões interlocutórias no processo do mandado de segurança, RePro 72/7-15.

- ASSIS, Araken de, Manual dos Recursos, 2ªed.rev.atual. e ampl., ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 2008.
- FRIEDE, Reis, Aspectos fundamentais das medidas liminares, 5ªed. Ed. Forense Universitária, 2002
- THEODORO JUNIOR, HUMBERTO, O mandado de segurança segundo a Lei 12.016/09, 1ª ed.ed. Forense, ano 2009.