

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO/PUC-SP  
FACULDADE DE DIREITO

CAROLINA COLOMBINI LIMA DE CASTRO

A SUSPENSÃO DE SEGURANÇA

SÃO PAULO/SP

2013

CAROLINA COLOMBINI LIMA DE CASTRO

Trabalho de Monografia Jurídica apresentado ao Curso de Pós-Graduação, como parte dos requisitos para obtenção do título de Especialista em Direito, na área de Direito Processual Civil, sob orientação do Professor-Orientador Doutor Rodrigo Otávio Barioni.

São Paulo – SP

Junho de 2013

Aos meus pais, irmã e noivo que sempre me incentivaram, e ao professor Dr. Rodrigo Otávio Barioni, pela orientação e incentivo para a realização desta monografia.

## RESUMO

O presente trabalho proporciona uma melhor compreensão sobre o panorama histórico do mandado de segurança e a sua evolução no tempo até chegar ao modelo instituído pela Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, regulado pela Lei 12.016/2009. Discorre sobre noções gerais do *mandamus* e as inovações trazidas pela nova Lei do Mandado de Segurança. Apresenta com maior enfoque, a possibilidade de concessão de pedido de suspensão de segurança disposto no artigo 15 da Lei, bem como sua natureza jurídica, seus requisitos, sua competência e sua legitimidade para propositura. Discute a constitucionalidade da suspensão, por meio de uma análise das diversas posições doutrinárias e jurisprudenciais a respeito do tema. Além de trazer, outrossim, discussão acerca da vigência da Súmula 626 do Supremo Tribunal Federal perante a lei em comento, avaliando a possibilidade da ultra-atividade daquela e a imediatidade da execução em sede de mandado de segurança.

INTRODUÇÃO .....	7
1. PANORAMA HISTÓRICO DO MANDADO DE SEGURANÇA NO BRASIL .....	9
1.1. BREVES INFORMAÇÕES SOBRE A EVOLUÇÃO HISTÓRICA.....	9
1.2. MANDADO DE SEGURANÇA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	16
2. O MANDADO DE SEGURANÇA CONFORME A LEI Nº 12.016/2009 .....	20
2.1. CONCEITO DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO .....	20
2.2. LIMINAR EM MANDADO DE SEGURANÇA .....	23
2.3. SENTENÇA E COISA JULGADA EM MANDADO DE SEGURANÇA .....	29
2.4. RECURSOS EM MANDADO DE SEGURANÇA.....	33
3. A SUSPENSÃO DA LIMINAR E DA SEGURANÇA .....	36
3.1. ANÁLISE DO ARTIGO 15 DA LEI Nº 12.016/2009.....	36
3.2. OS REQUISITOS DO PEDIDO DE SUSPENSÃO.....	38
3.3 A LEGITIMIDADE .....	43
3.4 A COMPETÊNCIA .....	444
3.5 A NATUREZA JURÍDICA.....	47
3.6 A PROBLEMÁTICA QUANTO À CONSTITUCIONALIDADE DO INSTITUTO.....	51
3.7 A EFICÁCIA DA SÚMULA 626 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.....	59
4. CONCLUSÃO.....	70
5. BIBLIOGRAFIA .....	72

## **INTRODUÇÃO**

O presente trabalho tem por objetivo investigar e traçar um estudo crítico acerca da constitucionalidade do instituto da suspensão de segurança, trazendo todos os posicionamentos levantados pela jurisprudência e pela doutrina. Além disso, evidenciar-se-á acerca da vigência, ou não, da Súmula 626 do Supremo Tribunal Federal em face da nova Lei do Mandado de Segurança, por meio de um estudo doutrinário e jurisprudencial detalhado.

Deste modo, para que se possa realizar tal pretensão, realizar-se-á, *a priori*, uma análise do remédio constitucional do mandado de segurança e de seus aspectos gerais, destacando-se o panorama histórico em que foi criado o *mandamus*, sua evolução histórica no Brasil até chegar a atual Constituição Federal, bem como os principais pontos e alterações trazidas com a nova Lei do Mandado de Segurança.

Posteriormente, será iniciado estudo sobre o pedido de suspensão de segurança disposto no artigo 15 da Lei, para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública, observando sua natureza jurídica, competência, requisitos e legitimidade do incidente processual, ressaltando as diversas questões controvertidas a respeito do tema.

Como enfoque central, analisar-se-á, com base nos posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais, a constitucionalidade ou inconstitucionalidade do pedido de suspensão da decisão liminar ou da sentença, colocando em conflito dois princípios constitucionais, o princípio da garantia dos direitos fundamentais, próprio do mandado de segurança, e em contraposição o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, resguardado pelo instituto da suspensão.

Diante disso, observar-se-á com cautela o instituto, uma vez que se evidencia o direito do indivíduo em face do direito da coletividade, sendo que para o pedido de suspensão ser deferido, deve sempre sobejamente demonstrar a grave lesão que será trazida, sendo sacrificado direito muito mais relevante do que o particular, o qual é o próprio objeto e mérito do mandado de segurança.

De outro canto, após tal estudo, irá se destacar a problemática trazida pela Súmula 626 do Supremo Tribunal Federal, a qual garante a ultra-atividade da

suspensão, isto é, destaca que os efeitos do pedido de suspensão perdurariam até o trânsito em julgado da decisão definitiva, em observância ao princípio da supremacia do interesse público sobre o privado. Com a edição da referida Súmula fixou-se que, para evitar grave lesão à ordem, saúde, economia e segurança públicas, bem como para tutelar tais requisitos, há que se prevalecer o interesse coletivo em face do individual, protegido pelo mandado de segurança, mesmo que proferida decisão definitiva de concessão da ordem.

Ao final, será destacado entendimento que contraria a disposição contida no enunciado da Súmula da Suprema Corte, dispondo que a suspensão da liminar ou da sentença perduraria apenas enquanto essas subsistirem e, portanto, na medida em que a decisão liminar é absorvida pela sentença de procedência, de forma que o texto da Súmula 626 não poderia ter o alcance que pretenderia conduzir.

Assim, estabelecidos tais pressupostos, o estudo se mostra de extrema relevância para superar as adversidades trazidas pelo instituto da suspensão de segurança, principalmente no tocante a sua constitucionalidade ou inconstitucionalidade. Tal tema foi escolhido para, através da teoria, se analisar qual seria o melhor entendimento diante de um caso concreto, avaliando-se o direito coletivo em face do direito individual, próprio do mandado de segurança, sem que haja a mitigação de um em razão do outro, mas sim a ponderação dos direitos delimitados no caso concreto.

## 1. PANORAMA HISTÓRICO DO MANDADO DE SEGURANÇA NO BRASIL

### 1.1. BREVES INFORMAÇÕES SOBRE A EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Com o Estado absolutista, onde todos os poderes eram concentrados e não havia a responsabilidade do Estado pelos atos praticados, mesmo que ilegais ou abusivos, e, com isso, havendo a possibilidade de se violar direitos fundamentais e de se realizar atos lesivos aos direitos do cidadão, fazia-se necessário um instrumento processual que pudesse garantir e proteger referidos direitos.

Com efeito, nessa época, surge o *habeas corpus*<sup>12</sup> com o propósito de proteger a liberdade individual, mas específico para os atos que atentassem contra a liberdade de locomoção dos indivíduos, ainda inexistindo, portanto, qualquer instrumento apto a afastar ameaça ou lesão a outros direitos.

Diante disso, não sendo mais possível a interpretação elástica ao *habeas corpus* (finalidade e natureza da tutela da liberdade física) e ante a justificada necessidade, por volta do ano de 1926<sup>3</sup>, surgiram as primeiras ideias do que seria o

---

<sup>1</sup> CAVALCANTI, Themistocles Brandão Cavalcanti. Do mandado de segurança. 4ª Ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1957.

<sup>2</sup> ARRUDA ALVIM NETO, José Manoel. Revogação da medida liminar em mandado de segurança. São Paulo: Ed. RT, 1978. "Pode-se dizer que, na realidade, entre nós, se constitui o Mandado de Segurança num desdobramento operativo e processual da figura do *habeas corpus*, criado que foi como instrumento especificamente destinado à proteção de assuntos não respeitantes ao direito penal".

<sup>3</sup> RODRIGUES, Marcelo Abelha, Suspensão de Segurança: Sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o Poder Público, 3ª Ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. "A reforma constitucional de 1926 alterou propositalmente o dispositivo relativo AP *habeas corpus* justamente para delimitar seu campo de aplicação. Se, por um lado, nessa reforma se perdeu a oportunidade de inserir tratamento constitucional ao mandado de segurança, cujo estudo já estava bastante evoluído pelo que se percebe do projeto de Gudesteu Pires, por outro lado, com a delimitação do cabimento do *habeas corpus*, acabou forçando a evolução da criação do mandado de segurança uma vez que a utilização de interditos possessórios na defesa de direitos pessoais também, de certa forma, consistia num desvirtuamento desses institutos, Com a reforma, o texto do § 22, art. 72, da Constituição passava a ser o seguinte: 'Dar-se-á o *habeas corpus* sempre que alguém sofrer ou se achar em

mandado de segurança. Neste período, foram apresentados à Câmara dos Deputados diversos anteprojetos com a finalidade de uma ação célere, similar ao das possessórias, para tutela dos direitos pessoais<sup>4</sup>.

Todavia, com a Revolução de 1930, foi dissolvido o Poder Legislativo sem ter sido concluída votação a respeito do remédio, só retornando a discussão na Câmara dos Deputados com o projeto apresentado por João Mangabeira<sup>5</sup>, que propunha no ordenamento jurídico brasileiro uma medida suscetível a tutelar os direitos pessoais, qual seja, o mandado de segurança, que além de apresentar características próprias, passou a ser considerado um remédio constitucional de grande importância para a manutenção da ordem e do Estado Democrático de Direito.

De fato, foi com a elaboração da Constituição de 1934<sup>6</sup>, com diferentes tendências políticas, que surgiu um instituto processual para a proteção de direito incontroverso, ameaçado ou violado por ato manifestamente ilegal do Poder Executivo.

Com efeito, com base no direito comparado, foram observados institutos semelhantes ao mandado de segurança:

O mandado de segurança encontra similaridade nos *writs*, instituídos pelo Direito Americano para acatamento da constitucionalidade das leis. Dos *writs*, o que mais se assemelha ao mandado de segurança criado pelo Direito brasileiro é o *writ of injunctions*, que se indica como o “remédio destinado à suspensão de ato ilícito, de ente provado ou de agente do poder público, convertido no mandamento básico do controle da constitucionalidade de leis e atos (J.M. Othon Sidou)”. Há ainda os *writs of*

---

imminente perigo de sofrer violência, por meio de prisão ou constrangimento ilegal em sua liberdade de locomoção”.

<sup>4</sup> RODRIGUES. Marcelo Abelha. Suspensão de segurança: sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o Poder Público. 3 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

<sup>5</sup> RODRIGUES. Marcelo Abelha. Suspensão de segurança: sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o Poder Público. 3 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

<sup>6</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. Mandado de segurança e ações constitucionais. 33ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2010. “Tendo surgido há 75 anos, com a Constituição de 1934, preencheu uma lacuna decorrente das restrições ao uso do *habeas corpus* que, a partir de 1926, passou a proteger tão somente a liberdade de locomoção. Para todos os demais direitos individuais que pudessem ser evidenciados, desde logo, concebeu-se um novo instituto que pudesse ter efeitos imediatos e obrigar a autoridade coatora a restabelecer a situação jurídica anterior ao ato manifestamente inconstitucional ou ilegal”.

*error, writ of mandamus e writ of certiorari*, utilizados, conforme as circunstâncias, para impor medidas assecuratórias às liberdades humanas<sup>7</sup>.

A ação mandamental foi objeto de tratamento especial na Alemanha, no começo do século XX, e nos demais países europeus, com destaque para França e Inglaterra. Os germânicos tornaram-se expoentes na aplicação de meios de conduzir o executado a cumprir a ordem judicial emanada, cujo suporte teórico nos é dado pelo emérito Professor Barbosa Moreira. Pontes de Miranda, em seu Tratado das Ações<sup>8</sup>, aponta desde 1914 o trabalho de Georg Kuttner (*Urteilswirkungen ausserhalb des Zivilprozesses - Efeitos da Sentença Fora do Processo Civil*, Aalen, 1971), visto que, para este doutrinador o que diferenciava a sentença mandamental das outras era o fato dessa ordem, na sentença mandamental, dirigir-se a outro órgão estatal<sup>9</sup>.

Com efeito, embora existissem institutos que se assemelhassem a ordenamentos jurídicos estrangeiros, o mandado de segurança foi desenvolvido sem a influência do direito estrangeiro, possuindo características próprias e diversas de outros instrumentos.

Ao final de discussões na Câmara, tal Constituição instituiu, observando a necessidade de se limitar os abusos do Estado e garantir ao cidadão uma possibilidade de proteção, o mandado de segurança em seu artigo 113, como parte do capítulo dos direitos fundamentais, o qual possuía a seguinte redação, *in verbis*:

Art. 113 – (...) § 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 petições competentes.

O texto constitucional possuía a marca das várias correntes que influenciaram em sua elaboração, sendo que o mandado de segurança foi criado

---

<sup>7</sup> SILVA, Plácido e, Vocabulário Jurídico, Rio de Janeiro: Editora Forense, 2002.

<sup>8</sup> MIRANDA, Francisco Cavalcante Pontes de. Tratado das ações. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1972. v. 1.

<sup>9</sup> MOREIRA, José Carlos Barbosa. Notas sobre o problema da "efetividade" do processo. *Ajuris* 29, 1997.

com o propósito de proteger direito incontroverso, ameaçado ou violado por ato manifestamente ilegal do Executivo<sup>10</sup>. Desta feita, se o juiz julgasse procedente o pedido, mandaria expedir “mandado de segurança”, a fim de proibir a Administração de praticar o ato ou determinar que a situação anterior fosse restabelecida. O mandado teria caráter provisório, pois só vigoraria até que o Poder Judiciário resolvesse a questão definitivamente.

Ressalta-se, nesse instante, que a expressão “direito incontestável”, usada na redação do artigo, não seria a de melhor técnica, tendo em vista que não há direito que não pode ser contestado ou questionado. Além disso, verifica-se que o texto deu à parte contrária a possibilidade de apresentar resposta ao mandado de segurança, contrariando a referida expressão. Dessa forma, nas Constituições posteriores a expressão foi retirada, sendo introduzido o termo “direito líquido” para demonstrar direito possível e auferível pelo Poder Judiciário.

Nos primeiros tempos de aplicação do *mandamus*, a doutrina e jurisprudência hesitavam ante a correta aplicação do *writ*, a extensão de seu campo de incidência e os direitos que visava proteger, já que se entendia o mandado de segurança como uma espécie de *habeas corpus* civil.

Dois anos após a Constituição de 1934, o mandado passou a ser também regulado pela Lei Ordinária nº 191, de 16 de janeiro de 1936<sup>11</sup>, que manteve as características de sumariedade, de mandamentalidade e da produção da tutela específica. Essa norma infraconstitucional trazia vantagens indiscutíveis, tais como: a autoexecutoriedade do texto, a garantia do caráter sumaríssimo peculiar ao *habeas corpus* e a neutralização do ato gravoso em caráter liminar.

---

<sup>10</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. Mandado de segurança e ações constitucionais. 33ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2010. “A Constituição de 1934 estabelecia que, para ser cabível o mandado de segurança, haveria de ser manifesta a ilegalidade ou inconstitucionalidade”.

<sup>11</sup> CAVALCANTI, Themistocles Brandão. Do mandado de segurança. 4ª Ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1957. “Por mais rigorosa que tenha sido a Constituição, ao definir o Mandado de Segurança, não se poderia, nunca, negar ao poder legislativo a faculdade de regulamentá-lo sem quebra, naturalmente, do mandamento constitucional, estendendo somente a regulamentação àquilo que o instituto tem de peculiar. (...) A iniciativa da regulamentação coube ao Senador Alcântara Machado, que elaborou um projeto, a nosso ver, superior a tudo quanto posteriormente foi feito sobre o assunto. Claro, conciso, definido com precisão a natureza do mandado, dentro do quadro do nosso direito judiciário. (...) Votado com certas incongruências, transformou-se na Lei 191 de 16 de janeiro de 1936”.

Entretanto, após este advento, com o golpe de Estado anunciado pelo então presidente Getúlio Vargas, fora apresentada nova Constituição em 10 de novembro de 1937. A Constituição de 1937, por ser típica dos regimes autoritários, suprimiu vários direitos individuais, dentre eles, o mandado de segurança, que não encontrou mais previsão expressa.

Ainda que a referida Constituição de 1937 não tenha incluído o mandado de segurança como uma garantia constitucional, o instituto continuou a vigorar como remédio infraconstitucional<sup>12</sup>.

Nesse sentido, o Decreto-Lei nº 06, de 16 de novembro de 1937, buscou evitar discussão sobre o assunto, dispondo em seu art. 16, que "*Continua em vigor o remédio do mandado de segurança, nos termos da Lei n. 191, de 16 de janeiro de 1936, exceto, a partir de 10 de novembro de 1937, quanto aos atos do Presidente da República e dos ministros de Estado, Governadores e Interventores*".

Com a entrada em vigor do Código de Processo Civil, em 18 de setembro de 1939, foram dados contornos praticamente definitivos ao mandado de segurança, limitando o seu uso a apenas alguns casos.

No Código de Processo Civil de 1939, o artigo 319, através do mandado de segurança, excluía da análise judicial os atos do Presidente da República, dos Governadores, dos Ministros de Estado e dos interventores.

Com o fim do regime ditatorial de Getúlio Vargas e com o restabelecimento da democracia no Brasil, em 1946, o *mandamus* passou a ter novamente previsão constitucional<sup>13</sup>. Com o retorno do remédio, as limitações impostas no período ditatorial foram revogadas, passando a englobar a defesa dos direitos individuais contra qualquer ato ilegal e danoso praticado por qualquer autoridade responsável pela ilegalidade alegada.

---

<sup>12</sup> RODRIGUES. Marcelo Abelha. Suspensão de segurança: sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o Poder Público. 3 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. "Com o advento da Carta 1937, o mandado de segurança não foi considerado garantia constitucional, o que se justifica pelo regime político instituído no País, tendo sido mantido, de qualquer forma, no plano infraconstitucional (...)".

<sup>13</sup> RODRIGUES. Marcelo Abelha. Suspensão de segurança: sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o Poder Público. 3 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

Disponha a Constituição de 1946 que: “Art. 141 (...).§ 24 - Para proteger direito líquido e certo não amparado por *habeas corpus*, conceder-se-á mandado de segurança, seja qual for a autoridade responsável pela ilegalidade ou abuso de poder”.

Desta maneira, a Constituição de 1946<sup>14</sup> deu tratamento geral ao instituto do mandado de segurança, definindo-o por exclusão do *habeas corpus*, sendo cabível tão somente nos casos em que a ilegalidade ou o abuso de poder não fossem regulados por esse último instituto.

A alteração dos termos constitucionais de “direito certo e incontestável, ameaçado ou violado por ato manifestamente inconstitucional ou ilegal de qualquer autoridade” da Constituição de 1934, para “direito líquido e certo”<sup>15</sup> contra a “ilegalidade ou abuso de poder” da Constituição Federal de 1946, veio ampliar a abrangência e uso do mandado de segurança, traçando-lhe um caráter bem mais genérico e com amplitude mais coerente a natureza do interesse que ele pode defender<sup>16</sup>.

Assim, fixou-se um tratamento mais geral ao emprego do mandado de segurança, sendo passível sua propositura contra as violações de direito individual praticadas por autoridades. Na lição de alguns doutrinadores, direito líquido e certo é o direito que se apresenta manifesto na sua existência, delimitado na sua extensão e apto a ser exercitado no momento da impetração.

Diante deste quadro, surgiu a necessidade de uma lei que tratasse com maior proeminência o mandado de segurança, possibilitando, dessa forma, a sua aplicação de modo mais concreto e de acordo com os novos comandos surgidos

---

<sup>14</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. Mandado de segurança e ações constitucionais. 33ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2010. “Com a promulgação da Constituição de 1946, não perduraram as restrições ao uso do mandado de segurança decorrentes da legislação do Estado Novo. Na realidade, a Constituição de 1946 definiu amplamente o mandado, considerando-o cabível, por interpretação conjunta dos §§ 23 e 24 do art. 141, ‘sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação’, e a fim de ‘proteger direito líquido e certo não amparado por *habeas corpus* seja qual for a autoridade responsável pela ilegalidade ou abuso de poder’”.

<sup>15</sup> RODRIGUES, Marcelo Abelha. Suspensão de segurança: sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o Poder Público. 3 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. “Percebe-se que neste texto constitucional não mais há alusão ao direito ‘incontestável’ existente naquele. Há a manutenção tão somente da expressão ‘direito líquido e certo’”.

<sup>16</sup> LOPES, Mauro Luís Rocha. Mandado de segurança – doutrina – jurisprudência – legislação. Rio de Janeiro: Editora Impetus, 2004.

com a Constituição de 1946, surgindo, assim, a Lei nº 1.533, de 31 de dezembro de 1951<sup>17</sup>.

A Lei nº 1.533, de 31 de dezembro de 1951, apresentava a seguinte redação em seu primeiro artigo:

Art. 1º Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus*, sempre que, ilegalmente ou com abuso do poder, alguém 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.

O artigo em comento ampliava a aplicação do instituto aos atos de quaisquer autoridades, desde que houvesse um justo receio de se sofrer o dano. Assim, o mandado de segurança apresentava o aspecto de *prevenção* ou de *reparação* ao dano sofrido em decorrência de ilegalidade ou abuso do poder de qualquer autoridade.

Entretanto, a Lei nº 1.533, de 31 de dezembro de 1951 sofreu uma série de alterações<sup>18</sup> para tornar-se mais apropriada, como se demonstra: Lei 4.166, de 04 de dezembro de 1962, da Lei 4.348, de 26-06-64 e da Lei 5.021, de 09-06-66, Lei nº 6.014, de 27-12-1973, Lei nº 6.071, de 3-7-1974 e ainda Lei nº 9.259, de 9-1-1996.

Após o advento dessa Lei, ainda que com o surgimento de nova ditadura no Brasil, no ano de 1964, o mandado de segurança foi mantido.

Com a Constituição de 24 de janeiro de 1967<sup>19</sup> não se modificou a substância do enunciado da Constituição anterior, pelo contrário, no artigo 150, § 21º, reproduziu-se o conceito do mandado de segurança, mas acrescentou-lhe o

---

<sup>17</sup> RODRIGUES, Marcelo Abelha. Suspensão de segurança: sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o Poder Público. 3 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. “Para o processamento do mandado de segurança, o plexo de normas jurídicas a serem utilizadas eram as previstas no CPC/1939 que permaneceram em vigor até o advento da Lei 1.533/1951, que teria surgido para suprir as inúmeras lacunas não resolvidas pelo processamento previsto no Código. Assim, revogou os dispositivos daquele diploma relativos ao mandado de segurança”.

<sup>18</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. Mandado de segurança e ações constitucionais. 33ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2010.

<sup>19</sup> LOPES, Mauro Luís Rocha. Mandado de segurança – doutrina – jurisprudência – legislação. Rio de Janeiro: Editora Impetus, 2004. “A Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional nº 01/69 mantiveram o Mandado de Segurança no ordenamento jurídico brasileiro (...)”.

termo "individual", dispondo: "conceder-se-á mandado de segurança, para proteger direito individual líquido e certo, não amparado por *habeas corpus*, seja qual for a autoridade responsável pela ilegalidade ou abuso de poder".

Com o endurecimento ainda maior do regime, imposto pela ditadura militar, a tendência era a de se restringir a utilização do mandado de segurança, assim como foi feito com outros direitos constitucionais, razão pela qual foi inserida a expressão "individual" para o direito líquido e certo, delimitando o alcance do instituto processual.

A referida Constituição de 1967 durou pouco tempo, haja vista a expedição do Ato Institucional nº5, que rompeu com a ordem constitucional, sendo seguido por inúmeros atos complementares. O Presidente da época, Costa e Silva, é declarado temporariamente impedido do exercício da Presidência, atribuindo-se o Poder Executivo aos Ministros da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica Militar, que completaram o preparo de novo texto constitucional, promulgado em 1969.

No mencionado ano, a Emenda Constitucional nº 1<sup>20</sup> manteve, em seu artigo 153, parágrafo 21, o conceito do mandado de segurança instituído na Constituição de 1967, restaurando o enunciado de 1946.

Essa Carta foi alterada por várias emendas constitucionais, até que a Emenda Constitucional nº 26 convocou a Assembleia Constituinte para elaborar nova Constituição que iria substituir a Constituição em vigor na época, sendo decretada, portanto, a Constituição de 1988.

## 1.2. MANDADO DE SEGURANÇA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

---

<sup>20</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. Mandado de segurança e ações constitucionais. 33ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2010. "A Constituição de 1967, com as modificações introduzidas pela Emenda Constitucional n. 1, de 1969, manteve a definição do mandado de segurança por exclusão do campo de abrangência do *habeas corpus*".

A Constituição de 1988 foi denominada por Ulisses Guimarães, Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, como a “Constituição Cidadã” por ter havido a ampla participação popular em sua elaboração, bem como o exercício da cidadania.

Nesse momento, o diploma constitucional chega ao Estado Democrático de Direito<sup>21</sup> preocupando-se com a instituição de um processo de convivência que objetiva a justiça social, emanando que o poder deriva do povo e deve ser exercido, portanto, em seu próprio proveito, diretamente ou por representantes eleitos no processo político.

Além de restabelecer o Estado Democrático de Direito, a Constituição de 1988 acarretou diversas inovações no ordenamento jurídico brasileiro, dentre elas, vários direitos foram expressamente abalizados como direitos fundamentais, foram criados novos remédios constitucionais como o *habeas data*, mandado de injunção e o mandado de segurança coletivo<sup>22</sup>.

A redação relativa ao mandado de segurança na Constituição passou a ter o seguinte texto, *in verbis*:

*Art. 5º (...):*

*LXIX - conceder-se-á mandado de segurança para 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 de atribuições do Poder Público;*

*LXX - o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:*

- a) partido político com representação no Congresso Nacional;*
- b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados;*

De igual forma, a Constituição de 1988, assim como as Constituições anteriores, não dispôs acerca da aplicação do mandado de segurança aos atos ilícitos das pessoas jurídicas de direito privado, continuando estas a serem

<sup>21</sup> CARVALHO, Kildare Gonçalves. Direito constitucional didático. Belo Horizonte: Del Rei, 2002. “Entende-se Estado Democrático de Direito como a limitação jurídica do arbítrio do poder político e a estabilidade jurídica das garantias individuais, tendo a Constituição como norma suprema, o que reclama adequação de todo o ordenamento infraconstitucional com as normas constitucionais”.

<sup>22</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. Mandado de segurança e ações constitucionais. 33ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2010.

responsabilizadas pelas ações ilícitas, conforme os dispositivos do direito processual.

A grande inovação trazida com a Constituição de 1988 com relação ao *mandamus* foi a criação de uma nova modalidade, o mandado de segurança que tutela os interesses coletivos. Este mandado de segurança, que é coletivo<sup>23</sup>, passou a ter a mesma função do individual, mas o seu campo de incidência é, evidentemente, maior, visto poder atingir a coletividade.

A Constituição de 1988 consagrou as modalidades de mandado de segurança individual e coletivo<sup>2425</sup>, passando a ser um instituto utilizado e apto a tutelar direito líquido e certo, não amparável 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 de atribuições públicas<sup>26</sup>.

Desta feita, pelo quanto exposto, verifica-se que estamos diante de um instituto processual de raiz constitucional, em norma de eficácia absoluta e plena, destinado à proteção das prerrogativas do indivíduo ou da coletividade em face do Estado. Sua atuação possui como características a celeridade e eficácia, acarretando na correção jurídica de abusos do Poder Público em estado de iminência ou que já foram perpetrados por autoridade coatora<sup>27</sup>.

---

<sup>23</sup> LOPES, Mauro Luís Rocha. Mandado de segurança – doutrina – jurisprudência – legislação. Rio de Janeiro: Editora Impetus, 2004. “Mandado de segurança coletivo é o instrumento processual constitucional destinado a tutelar interesses (ou direitos) coletivos, sendo espécie do gênero mandado de segurança, condicionando-se, pois aos mesmos pressupostos constitucionais específicos de cabimento do *mandamus* individual (direito líquido e certo, ato ou omissão de autoridade, ilegalidade ou abuso de poder, prazo)”.

<sup>24</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. Mandado de segurança e ações constitucionais. 33<sup>a</sup> ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2010. “Coube também à Constituição de 1988, em seu art. 5<sup>o</sup>, inciso LXX, introduzir, no direito brasileiro, o mandado de segurança coletivo, cuja interpretação pode ser feita por partido político com representação no Congresso Nacional, por organização sindical, e por entidade de classe ou associação legalmente constituída, desde que esteja em funcionamento há pelo menos um ano e a impetração seja para a defesa dos interesses de seus membros ou associados”.

<sup>25</sup> MOREIRA, José Carlos Barbosa. O novo processo civil brasileiro. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

<sup>26</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. Mandado de segurança e ações constitucionais. 33<sup>a</sup> ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2010.

<sup>27</sup> MACHADO, Hugo de Brito. Mandado de segurança em matéria tributária, 3<sup>a</sup> ed., São Paulo, Dialética, 1998, p. 13. “a) uma garantia constitucional que, como tal, não pode ser abolida, direta ou indiretamente, pela lei; b) um instrumento processual destinado a proteger todo e qualquer direito, desde que líquido e certo e não amparado pelo *habeas corpus* nem pelo *habeas data*; c) uma garantia constitucional e um instrumento processual, do particular, contra o Poder Público”.

O termo *mandado* originado do latim *mandatum* ou *mandatus* significa uma ordem ou determinação; e *segurança*, tem o sentido de estado em que se encontra o seu perigo, sem dano ou incerteza, proporcionando uma carência de transtorno ou remoção de suas causas; ou seja, mandado de segurança é uma ação utilizada adequadamente para corrigir as ilegalidades ou os abusos cometidos pelos órgãos estatais ou aqueles em função do Poder Público.

O *mandamus*, ao lado de outros instrumentos de acesso e recurso ao controle jurisdicional instituídos no ordenamento jurídico de um Estado Democrático de Direito (ação popular, *habeas corpus*, *habeas data*, ação civil pública, etc), por possuir uma estrutura simplificada e especial, é um mecanismo expedito e eficiente de salvaguarda de direitos individuais e coletivos<sup>28</sup>, ameaçados ou lesados por ato de autoridade pública. Este último aspecto denota com maior vigor o instituto do mandado de segurança como meio de controle judiciário da Administração Pública e não simplesmente um processo constitucional vocacionado à defesa de direitos individuais e coletivos.

O mandado de segurança, portanto, é um instrumento eficaz no combate de ilegalidades ou abusos de poder no exercício de medidas autoexecutórias realizadas pelo Estado. É uma modalidade especial de ação de conhecimento<sup>29</sup>, destinada a garantir direitos individuais e coletivos ameaçados ou violados por ato de pessoa que exerça função pública.

Ademais, no mandado de segurança, é necessário que o alegado direito seja comprovado por documentos e que não haja necessidade de produção de outras provas ao longo do procedimento, isto é, não há a necessidade de dilação probatória, de forma que as provas devem ser pré-constituídas. É assim que, em sendo líquido e certo o direito violado se admite a impetração do *mandamus* para a busca da plena proteção jurídica.

---

<sup>28</sup> MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. O mandado de segurança e o Direito Administrativo. In: Revista do Advogado, n.64, São Paulo: Associação dos Advogados de São Paulo, outubro/2001.

<sup>29</sup> Para CELSO AGRÍCOLA BARBI, em célebre obra, o mandado de segurança é “ação de cognição”, que se exerce através de um procedimento especial da mesma natureza, de caráter documental, pois só admite prova dessa espécie, e caracterizado também pela forma peculiar da execução do julgado” (Do mandado de segurança, 10ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 2001, n. 64. p. 44, atualizada por ELIANA BARBI BOTELHO).

Constata-se, desta forma, que o mandado de segurança é instrumento altamente dinâmico no combate ao abuso no exercício de medidas autoexecutórias, realizadas pela Administração Pública. Caracteriza-se, ainda, por ser uma garantia constitucional contra atos ilegais ou abusivos do Poder Público, que serve para preservar o princípio da legalidade administrativa em sua mais ampla concepção.

Consagra-se, portanto, o mandado de segurança como garantia constitucional.

## **2. O MANDADO DE SEGURANÇA CONFORME A LEI Nº 12.016/2009**

### **2.1. CONCEITO DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO**

Sob o aspecto constitucional, o mandado de segurança possui natureza jurídica de remédio constitucional, previsto para o caso de violação ou ameaça de violação de um direito líquido e certo, praticada por autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público.

Já sob o aspecto processual, o *writ of mandamus* possui natureza de ação cível, a qual se submete a procedimento especial de jurisdição contenciosa.

De fato, o mandado de segurança possui extrema relevância no meio jurídico ao integrar a categoria dos direitos de primeira geração. Através destes, procura-se garantir a possibilidade do indivíduo se defender de atos do Estado que sejam considerados abusivos ou, ainda, evitados de ilegalidade.

Desta feita, o mandado de segurança é uma ação de rito sumário especial, com “status” de remédio constitucional, através do qual a pessoa que sofrer ilegalidade ou abuso de poder ou receio de sofrer, oriundo de autoridade pública ou nos casos em que se é delegado a terceiros, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, para proteger direito líquido, certo e incontestável do impetrante, estará tutelada por referido remédio. Maria da Sylvania Zanella De Pietro assim conceitua:

Mandado de segurança é a ação civil de rito sumaríssimo pela qual a pessoa pode provocar o controle jurisdicional quando sofrer lesão ou ameaça de lesão a direito líquido e certo, não amparado por *Habeas Corpus* nem *Habeas Data*, em decorrência de ato de autoridade, praticado com ilegalidade ou abuso de poder<sup>30</sup>.

O remédio constitucional encontra-se previsto no art. 5º, inciso LXIX<sup>31</sup> da Constituição Federal e é regulado por legislação especial. Há pouco tempo a regulamentação sobrevinha da Lei nº 1.533, de 31 de dezembro de 1951, após, com as alterações da Lei nº 4.166/62, da Lei nº 4.348/64 e da Lei nº 5.021/66, sendo que todas essas normas foram revogadas expressamente com a entrada em vigor da Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009, que passou a regulamentar integralmente essa ação especial, *in verbis*:

*LEI Nº 12.016, DE 7 DE AGOSTO DE 2009.*

*Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências.*

*O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:*

*Art. 1º Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, 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 (...).*

Observa-se que o mandado de segurança, na atual regulamentação, pode ser repressivo ou preventivo, individual ou coletivo, e possui como requisitos para sua impetração, a ameaça ou a violação a direito líquido e certo por ato ilegal, contrário à lei ou praticado com abuso de poder e perpetrado por uma autoridade coatora.

O direito líquido e certo pode ser entendido como aquele que pode ser comprovado, pelo impetrante, desde logo, no momento de impetração do mandado de segurança, não sendo cabível, assim, comprovação posterior, pois, caso

<sup>30</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, Direito Administrativo, 10ª Ed, São Paulo: Atlas, 1999.

<sup>31</sup> LXIX - conceder-se-á mandado de segurança para 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 de atribuições do Poder Público.

contrário, este direito não seria líquido e certo, como determinado legalmente. Cabe salientar, nesse sentido, que o mandado de segurança deve ser apresentado com prova pré-constituída, ou seja, não há possibilidade de se juntar prova aos autos após a impetração do mesmo. No entanto, nada impede que o interessado procure outros meios judiciais, tendo em vista que o mandado de segurança não obsta o acesso a possíveis outras vias judiciais. Segundo Hely Lopes Meirelles:

Direito líquido e certo é o que se apresenta manifesto na sua existência, delimitado na sua extensão e apto a ser exercido no momento da impetração. Por outras palavras, o direito invocado, para ser amparável por mandado de segurança, há de vir expresso em norma legal e trazer em si todos os requisitos e condições de sua aplicação ao impetrante: se sua existência for duvidosa; se sua extensão ainda não estiver delimitada; se seu exercício depender de situações e fatos ainda indeterminados, não rende ensejo à segurança, embora possa ser defendido por outros meios judiciais<sup>32</sup>.

Para Buzaid:

O conceito de direito líquido e certo, embora se avizinha do de título líquido e certo, com ele não se confunde; ao contrário, até se pode dizer que esta última ideia serve ultimamente para extremar o conceito de direito líquido e certo é a ideia de sua incontestabilidade, isto é, uma afirmação jurídica que não pode ser séria e validade impugnada pela autoridade pública, que se pratica um ato ilegal ou de abuso de direito<sup>33</sup>.

Por fim, deve-se seguir, em relação aos pressupostos processuais e condições da ação, a legislação processual ordinária (art. 6º, da Lei 12.016/2009), em especial os artigos 282<sup>34</sup> e 283<sup>35</sup> do Código de Processo Civil.

---

<sup>32</sup> MEIRELLES, Hely Lopes, Mandado de Segurança, 23ª Ed, São Paulo: RT, 2011.

<sup>33</sup> BUZOID, Alfredo, Do Mandado de Segurança, Vol. 1, São Paulo: Saraiva, 1989.

<sup>34</sup> Art. 282. A petição inicial indicará:

I - o juiz ou tribunal, a que é dirigida;

II - os nomes, prenomes, estado civil, profissão, domicílio e residência do autor e do réu;

III - o fato e os fundamentos jurídicos do pedido;

IV - o pedido, com as suas especificações;

V - o valor da causa;

VI - as provas com que o autor pretende demonstrar a verdade dos fatos alegados;

VII - o requerimento para a citação do réu.

## 2.2. LIMINAR EM MANDADO DE SEGURANÇA

Da análise do artigo 7º, III<sup>36</sup>, da Lei nº 12.016/2009 verifica-se a possibilidade de concessão de medida liminar para suspender o ato impugnado, mediante o preenchimento de dois pressupostos indispensáveis: a) relevância do fundamento justificador do pedido; e b) o risco de ineficácia da segurança em razão da demora.

Cumpra esclarecer que a referida medida é concedida no despacho inicial, antecedendo a notificação e a resposta da impetrada, como preceitua Humberto Theodoro Júnior:

A medida liminar, no mandado de segurança individual, é sempre deferível *inaudita altera parte*, isto é, sua concessão ocorre no despacho da inicial, antes, pois, da notificação e resposta da autoridade coatora. Não é assim no mandado de segurança coletivo, já nesse tipo de *writ* o juiz somente pode conceder a suspensão liminar do ato impugnado ‘ após a audiência do representante judicial da pessoa jurídica de direito público, que deverá se pronunciar no prazo de 72 (setenta e duas) horas’ (Lei n. 12.016, art. 22,§2º)<sup>37</sup>.

Ademais, destaca-se que o fundamento que justifica o pedido liminar é descrito pela expressão *fumus boni iuris*, no âmbito do “processo cautelar”, e pela expressão, “prova inequívoca da verossimilhança da alegação”, no âmbito do “dever-poder geral de antecipação”.

Segundo Cássio Scarpinella Bueno, todas estas expressões, diante da peculiaridade procedimental do mandado de segurança, devem ser entendidas no sentido de que: “(...) para a concessão da liminar, o impetrante deverá convencer o magistrado de

---

<sup>35</sup> Art. 283. A petição inicial será instruída com os documentos indispensáveis à propositura da ação.

<sup>36</sup> Art. 7º Ao despachar a inicial, o juiz ordenará:

(...)

III - que se suspenda o ato que deu motivo ao pedido, quando houver fundamento relevante e do ato impugnado puder resultar a ineficácia da medida, caso seja finalmente deferida, sendo facultado exigir do impetrante caução, fiança ou depósito, com o objetivo de assegurar o ressarcimento à pessoa jurídica.

<sup>37</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto, O Mandado de Segurança segundo a Lei n. 12.016, de 07 de agosto de 2009, Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009.

que é portador de melhores razões que a parte contrária; que o ato coator é, ao que tudo indica, realmente abusivo ou ilegal<sup>38</sup>”.

Já a ineficácia do julgamento final em razão da demora, caso seja ao fim concedida à segurança pleiteada, deve ser entendida da mesma forma que a expressão *periculum in mora*.

Outro aspecto a ser destacado na presente é a polêmica em torno da natureza da liminar concedida no mandado de segurança. Isso porque, a maior parte da doutrina brasileira sustenta ter a liminar natureza de medida cautelar. Outros autores, porém, negam ter a ordem liminar natureza cautelar<sup>39</sup>, mas sim de verdadeira tutela antecipada<sup>40</sup> da segurança que o impetrante deseja ao fim.

Com efeito, antecipando ou não a segurança, certo é que a liminar no mandado de segurança é um comando dado após cognição sumária, tendo em vista ter o impetrante que produzir, já na petição inicial, a prova do direito líquido e certo requerido. Ao concedê-la, o juiz não realiza um mero juízo de verossimilhança acerca da existência do direito, mas verdadeiro juízo de probabilidade (cognição sumária).

Assim, verifica-se que o art. 7º, III<sup>41</sup>, da Lei n. 12.016 é um provimento de urgência, que tanto pode se enquadrar como medida cautelar, como medida de antecipação de tutela, ou, ainda, como medida satisfativa.

Em função de ser uma ordem concedida *initio litis* e de cognição sumária para tutelar, de imediato, determinado direito líquido e certo, tem a liminar no

---

<sup>38</sup> BUENO, Cassio Scarpinella, A Nova Lei do Mandado de Segurança, 2ª Ed., São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

<sup>39</sup> Nesse sentido, v., entre outros, CELSO AGRÍCOLA BARBI, Do mandado de segurança cit., n. 186, pp. 141-142; OTHON SIDOU, Do mandado de segurança, 3ª ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, 1970, p. 215; ALCIDES DE MENDONÇA LIMA, “Efeitos do agravo de petição no despacho concessivo de medida liminar em mandado de segurança”, Rio de Janeiro, Forense, RF 178/465.

<sup>40</sup> HAMILTON DE MORAES E BARROS sustenta que a liminar constitui “entrega provisória e antecipada do pedido” (“Breves observações sobre o processo cautelar e sua disciplina no Código de Processo Civil de 1973”, Rio de Janeiro, Forense, RF 246/202).

<sup>41</sup> Art. 7º Ao despachar a inicial, o juiz ordenará:

(...)

III - que se suspenda o ato que deu motivo ao pedido, quando houver fundamento relevante e do ato impugnado puder resultar a ineficácia da medida, caso seja finalmente deferida, sendo facultado exigir do impetrante caução, fiança ou depósito, com o objetivo de assegurar o ressarcimento à pessoa jurídica.

mandado de segurança a natureza jurídica de medida de urgência, não definitiva.

Nessa linha, a atual Lei do Mandado de Segurança dispôs que ao juiz é possível exigir do impetrante, no caso de deferimento da liminar, caução, fiança ou depósito como forma de garantia, caso ocorra a denegação da segurança (artigo 7º, § 3º<sup>42</sup>, da Lei). Nesse mesmo sentido, imperioso transcrever alguns julgados: “Mandado de segurança. Liminar. Caução. - A exigência de caução, condicionando a eficácia da liminar, insere-se no poder cautelar do juiz. Inexistência, na hipótese, de ilegalidade ou abuso de poder.” (RMS 439/SP, Rel. Ministro Américo Luz, Segunda Turma, julgado em 16/12/1992); RMS 271/SP, Rel. Ministro Jose de Jesus Filho, Primeira Turma, julgado em 28/11/1990; RMS 4278/SP, Rel. Ministro Waldemar Zveiter, Terceira Turma, julgado em 06/10/1998; RMS 771, Min. Sálvio de Figueiredo, 1998).

No entanto, o doutrinador Humberto Theodoro Júnior, em sua obra “Mandado de Segurança segundo a Lei n. 12.016, de 07 de agosto de 2009”, assim opina:

É preciso, obviamente, usar com cautela e moderação essa medida de contracautela. A banalização do expediente contraria a índole do remédio constitucional e provoca o risco, mesmo, de anular um direito fundamental. A exigência de caução, portanto, deve ser adotada como expediente excepcional, somente justificável, em nome do interesse público, em casos extremos<sup>43</sup>.

Desta forma, ressalta-se que o condicionamento da concessão da liminar a uma garantia só deve ser feito quando houver grande chance da pretensão do impetrante não ser acolhida pelo juiz, também só podendo ser exigida a garantia quando o impetrante tiver condições financeiras de suportá-la, para que não acarrete restrição indevida ao direito de ajuizar remédio constitucional.

Ademais, a Lei nº 12.016 prevê a possibilidade de interposição de agravo

---

<sup>42</sup> § 3º Os efeitos da medida liminar, salvo se revogada ou cassada, persistirão até a prolação da sentença.

<sup>43</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto, O Mandado de Segurança segundo a Lei n. 12.016, de 07 de agosto de 2009, Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009.

contra a decisão que venha a deferir ou indeferir a liminar concedida por ato do juiz de primeiro grau ou do relator, nos casos de competência originária do Tribunal, sendo o primeiro na forma de instrumento (art. 7º, §1º<sup>44</sup>), e o segundo como agravo interno endereçado ao colegiado, com base no artigo 16, parágrafo único<sup>45</sup>, da Lei.

Outro ponto que merece destaque, diz respeito à duração da ordem liminar no mandado de segurança, visto que, ordinariamente se estende até o momento em que é revogada ou confirmada por ato fruto de maior cognição, que a substitui, ou seja, “os efeitos da medida liminar, salvo se revogada ou cassada, persistirão até a prolação da sentença”, nos termos do §3º<sup>46</sup>, do artigo 7º, da Lei em comento.

Sobre o assunto, o supracitado doutrinador, com base na Súmula n. 405<sup>47</sup>, do Supremo Tribunal Federal, observa que:

A liminar, como toda medida da espécie, representa, quase sempre, uma antecipação de tutela, em caráter provisório e temporário. Seus efeitos, portanto, não duram além da sentença de solução do mandado de segurança (Lei n. 12.016, art. 7º, §3º). Proferida a sentença, se é de procedência da demanda, o decisório definitivo substitui o provimento liminar. Se é de denegação da segurança, extingue-se o provimento provisório, por incompatibilidade lógica com o objeto do julgado definitivo<sup>48</sup>.

Como já mencionado acima, não se faz possível à manutenção de uma decisão liminar, decorrente de uma cognição sumária, quando posteriormente

---

<sup>44</sup> § 1º Da decisão do juiz de primeiro grau que conceder ou denegar a liminar caberá agravo de instrumento, observado o disposto na [Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil](#).

<sup>45</sup> Art. 16. Nos casos de competência originária dos tribunais, caberá ao relator a instrução do processo, sendo assegurada a defesa oral na sessão do julgamento.

Parágrafo único. Da decisão do relator que conceder ou denegar a medida liminar caberá agravo ao órgão competente do tribunal que integre.

<sup>46</sup> § 3º A interposição de agravo de instrumento contra liminar concedida nas ações movidas contra o poder público e seus agentes não prejudica nem condiciona o julgamento do pedido de suspensão a que se refere este artigo.

<sup>47</sup> Denegado o mandado de segurança pela sentença, ou no julgamento do agravo, dela interposto, fica sem efeito a liminar concedida, retroagindo os efeitos da decisão contrária.

<sup>48</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto, O Mandado de Segurança segundo a Lei n. 12.016, de 07 de agosto de 2009, Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009.

houver sido proferida sentença de mérito, ato resultante de cognição exauriente, denegando a segurança pretendida pelo impetrante.

Ademais, destaca-se que o §2º<sup>49</sup> do artigo em comento, consolidou as hipóteses de vedação da concessão da liminar no mandado de segurança, que se encontravam em legislação esparsa e na jurisprudência, quais sejam: a compensação de créditos tributários (Súmula 212<sup>50</sup> e 213<sup>51</sup> o STJ); a entrega de mercadorias e bens provenientes do exterior (Lei nº 2.770/1956); a reclassificação ou equiparação de servidores públicos (artigo 5º<sup>52</sup>, da Lei nº 4.348/1964); a concessão de aumento ou extensão de vantagens (artigo 1º, §4º<sup>53</sup>, da Lei 5.021/1966); e o pagamento de qualquer natureza.

No mesmo sentido, dispõe o §3º, do artigo 7º: “§ 3º, que: Os efeitos da medida liminar, salvo se revogada ou cassada, persistirão até a prolação da sentença”.

Diante de tal previsão legal, percebe-se que o art. 1º, b<sup>54</sup>, da Lei 4.348/64, que dispunha que a medida liminar somente teria eficácia pelo prazo de 90 dias,

---

<sup>49</sup> § 2º Não será concedida medida liminar que tenha por objeto a compensação de créditos tributários, a entrega de mercadorias e bens provenientes do exterior, a reclassificação ou equiparação de servidores públicos e a concessão de aumento ou a extensão de vantagens ou pagamento de qualquer natureza.

<sup>50</sup> A compensação de créditos tributários não pode ser deferida por medida liminar.

<sup>51</sup> O mandado de segurança constitui ação adequada para a declaração do direito à compensação tributária.

<sup>52</sup> Art. 5º Não será concedida a medida liminar de mandados de segurança impetrados visando à reclassificação ou equiparação de servidores públicos, ou à concessão de aumento ou extensão de vantagens. Revogado pela Lei 12.016/2009.

<sup>53</sup> Art. 1º O pagamento de vencimentos e vantagens pecuniárias asseguradas, em sentença concessiva de mandado de segurança, a servidor público federal, da administração direta ou autárquica, e a servidor público estadual e municipal, somente será efetuado relativamente às prestações que se vencerem a contar da data do ajuizamento da inicial.

(...)

§ 4º Não se concederá medida liminar para efeito de pagamento de vencimentos e vantagens pecuniárias.

Revogado pela Lei 12.016/2009.

<sup>54</sup> Art. 1º Nos processos de mandado de segurança serão observadas as seguintes normas:

(...)

b) a medida liminar somente terá eficácia pelo prazo de (90) noventa dias a contar da data da respectiva concessão, prorrogável por (30) trinta dias quando provadamente o acúmulo de processos pendentes de julgamento justificarem a prorrogação.

Revogado pela Lei 12.016/2009.

contados de sua concessão, prorrogáveis por mais 30 dias, caso houvesse acúmulo de processos pendentes que justificassem a prorrogação, foi revogado.

Passou-se, assim, a prevalecer o precedente emanado pela 2ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, no sentido de que os efeitos da medida liminar durariam até que houvesse sentença que a substituísse, qualquer que seja o teor da sentença.

Assim, havendo a ratificação da liminar, os efeitos da tutela jurisdicional emanam da sentença, passível de execução imediata, diante a ausência de efeito suspensivo de eventual recurso interposto em mandado de segurança.

Por outro lado, não concedida à segurança, a decisão liminar, dada com base em cognição sumária, é substituída pela sentença, que se fundamenta em cognição exauriente (Nesse sentido: RMS 6.890/SP, Rel. Ministro Ari Pargendler, Segunda Turma, julgado em 16/06/1996; Resp 615.466/SP, Rel. Ministro Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 28/02/2005).

No caso de sentença denegatória da segurança, tal decisão opera efeitos *ex tunc*, tendo em vista que a liminar anteriormente concedida perde a sua eficácia desde a sua origem, nos termos da Súmula 405 do Supremo Tribunal Federal: *“Denegado o mandado de segurança pela sentença, ou no julgamento do agravo, dela interposto, fica sem efeito a liminar concedida, retroagindo os efeitos da decisão contrária”*.

Porém, vale enfatizar a necessidade de se aplicar com cautela o quanto disposto na Súmula 405 do Supremo Tribunal Federal, uma vez que, tendo em vista que cada caso concreto demanda particularidades, necessário se faz, portanto, um pronunciamento jurisdicional adequado.

Diante de tal disposição, verifica-se que os efeitos da liminar não duram além da sentença definitiva de mérito, isto é, se for caso de procedência da demanda, o decisório definitivo irá substituir a decisão liminar, caso contrário, se for pela denegação da ordem, será extinto o decisório sumário.

Por fim, prevê a Lei nº 12.016 que, deferida a liminar, o processo terá

“prioridade para julgamento” (artigo 7º, §4º<sup>55</sup>).

Cumpre mencionar o ressaltado pelo doutrinador Humberto Theodoro Júnior sobre o tema:

(...) Dá a impressão o dispositivo que o tratamento prioritário, *in casu*, seria em atenção do sujeito passivo da demanda, a fim de não submetê-lo indefinidamente a uma medida restritiva de caráter provisório. Na verdade, porém, o curso do mandado de segurança, segundo a própria Lei n. 12016, é sempre prioritário, com ou sem medida liminar (art. 20) <sup>56</sup>.

### 2.3. SENTENÇA E COISA JULGADA EM MANDADO DE SEGURANÇA

Na fase de julgamento do mandado de segurança, o juiz proferirá decisão concedendo ou denegando, no todo ou em parte, a segurança requerida pelo impetrante.

O mandado de segurança pode ser denegado tanto por sentença definitiva como por terminativa, como bem analisado por Humberto Theodoro Júnior:

(...) O mandado de segurança pode ser denegado tanto por não ter o impetrante o direito material invocado ou não ter sido ilegal o ato praticado pela autoridade dita coatora como por não ter sido comprovada a liquidez e certeza do direito subjetivo deduzido em juízo<sup>57</sup>.

Verifica-se também a possibilidade de ser proferida sentença sem julgamento de mérito, sendo que esta decisão extintiva gerará efeitos iguais aos dos demais processos, dentre eles a formação da coisa julgada formal.

Desse modo, a Lei 12.016, nos §§ 5º e 6º do artigo 6º, dispõe:

---

<sup>55</sup> § 4º Deferida a medida liminar, o processo terá prioridade para julgamento.

<sup>56</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto, O Mandado de Segurança segundo a Lei n. 12.016, de 07 de agosto de 2009, Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009.

<sup>57</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto, O Mandado de Segurança segundo a Lei n. 12.016, de 07 de agosto de 2009, Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009.

Art. 6º A petição inicial, que deverá preencher os requisitos estabelecidos pela lei processual, será apresentada em 2 (duas) vias com os documentos que instruírem a primeira reproduzidos na segunda e indicará, além da autoridade coatora, a pessoa jurídica que esta integra, à qual se acha vinculada ou da qual exerce atribuições.

§ 5º Denega-se o mandado de segurança nos casos previstos pelo [art. 267 da Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil](#).

§ 6º O pedido de mandado de segurança poderá ser renovado dentro do prazo decadencial, se a decisão denegatória não lhe houver apreciado o mérito.

Sobre tal disposição, explica o doutrinador e também Ministro do Supremo Tribunal Federal, Luiz Fux, que:

A terminologia *in casu* é de suma importância, por isso, caso se trate das hipóteses de carência de ação (ausência das condições do direito de agir), ou, como a própria lei esclarece “não for caso de Mandado de Segurança”, a extinção do *mandamus* dar-se-á sem análise do mérito e, por isso, poderá ser renovado. Entretanto, denega-se o Mandado de Segurança se a parte não dispuser de direito líquido e certo, e nesse caso há apreciação do *meritum causae*. A peculiaridade do *mandamus* em razão de sua essência garantista é que, o direito líquido e certo posto sinônimo de prova inequívoca pode não estar comprovado de plano, mas é possível fazê-lo pelo impetrante noutra oportunidade. Nessa hipótese, é lícito ao autor renovar o *writ* se ainda dispuser de prazo para esse fim, repetida a decadência legal<sup>58</sup>.

Entretanto, concedida a ordem será proferida decisão de mérito (definitiva) que produzirá a coisa julgada material, nos termos dos artigos 467 e seguintes, do Código de Processo Civil. Da mesma forma ocorre com a denegação da segurança pelo reconhecimento de ausência de direito subjetivo material.

Diante da denegação, sob o fundamento de insuficiência de prova, e caso, portanto, de iliquidez, sendo somente aperfeiçoada a coisa julgada formal, não impossibilita que o impetrante requeira sua pretensão pela via de ação ordinária, com base no disciplinado no artigo 19<sup>59</sup>, da Lei nº 12.016/2009.

A sentença terminativa ou a definitiva desafiam recurso de apelação e, a

<sup>58</sup> FUX, Luiz, Mandado de Segurança, 1ª Ed., Rio de Janeiro: Editora Forense, 2010.

<sup>59</sup> Art. 19. A sentença ou o acórdão que denegar mandado de segurança, sem decidir o mérito, não impedirá que o requerente, por ação própria, pleiteie os seus direitos e os respectivos efeitos patrimoniais.

decisão proferida de forma colegiada será passível de recurso ordinário constitucional de competência originária, denegatória ou de extinção sem análise do mérito. Destaca-se a possibilidade de aplicação da teoria da causa madura em ambos os recursos citados, no caso de decisão terminativa e em razão da existência de prova pré-constituída, conforme artigo 515, § 3º<sup>60</sup>, do Código de Processo Civil.

Nos termos do parágrafo único<sup>61</sup> do artigo 12, o prazo para prolação de sentença foi ampliado pela Lei de cinco para trinta dias.

Já com relação à natureza da sentença no mandado de segurança pode-se afirmar que o seu comando pode assumir o caráter declaratório, condenatório, constitutivo, mandamental ou executivo *lato sensu*.

Ainda, com base nos ensinamentos de Humberto Theodoro Júnior nota-se que:

(...) Assim, a sentença que defere a segurança pode apresentar qualquer um dos efeitos conhecidos para provimento de um processo de conhecimento. Sua eficácia pode ser apenas *declaratória*, se, por exemplo, for suficiente a declaração de nulidade do ato de poder impugnado pelo impetrante; pode ser *constitutiva*, se a solução do caso deduzido em juízo exigir alguma modificação no relacionamento jurídico mantido entre o impetrante e o Poder Público; será *condenatória*, se alguma prestação positiva ou negativa houver de ser exigida da autoridade coatora; ou, enfim, será *mandamental* ou *executiva lato sensu*, se, para cumprir o mandamento sentencial, a autoridade coatora tiver de praticar ato administrativo próprio de seu ofício, como expedir certidão, alvará, efetuar ou cancelar registro, liberar bens ou serviços, e todos os demais atos de igual ou semelhante natureza. O caráter mandamental assume a força de ordem irresistível, porque seu descumprimento acarretará para o coator as sanções disciplinares e criminais do delito de desobediência (Código Penal, art. 330)<sup>62</sup>.

<sup>60</sup> Art. 515. A apelação devolverá ao tribunal o conhecimento da matéria impugnada.

(...)

§ 3º Nos casos de extinção do processo sem julgamento do mérito (art. 267), o tribunal pode julgar desde logo a lide, se a causa versar questão exclusivamente de direito e estiver em condições de imediato julgamento.

<sup>61</sup> Art. 12. Findo o prazo a que se refere o inciso I do caput do art. 7º desta Lei, o juiz ouvirá o representante do Ministério Público, que opinará, dentro do prazo improrrogável de 10 (dez) dias. Parágrafo único. Com ou sem o parecer do Ministério Público, os autos serão conclusos ao juiz, para a decisão, a qual deverá ser necessariamente proferida em 30 (trinta) dias.

<sup>62</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto, O Mandado de Segurança segundo a Lei n. 12.016, de 07 de agosto de 2009, 1ª Ed., Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009.

No que tange aos limites dos efeitos da sentença, o Ministro Luiz Fux, em seu livro “Mandado de Segurança”, ensina:

O elemento fundamental para a determinação dos efeitos da sentença sobre o ato administrativo é o pedido do impetrante, o qual fixa-lhes os limites objetivos e subjetivos. Desta sorte, ainda que o ato atacado produza efeitos em relação a terceiros, se o mandado for requerido apenas por um dos interessados, a decisão limita-se àquele impetrante, restando íntegro o ato em relação aos que não foram partes na demanda (*res judicata aliis non nocet*). A hipótese acima diverge daquela em que o direito é comum a vários potenciais litisconsortes, os quais, com a concessão da segurança, não terão mais interesse de agir. No mesmo diapasão se decisão mandamental é constitutiva e nulifica ato que abrange a esfera jurídica de várias pessoas sob o ângulo preceptivo, como v.g., a anulação de um concurso via Mandado de Segurança impetrado por um só dos candidatos, nesse caso, o concurso torna-se inválido *erga omnes*<sup>63</sup>.

Quanto à coisa julgada no mandado de segurança, observa-se que, julgado improcedente o pedido do impetrante por ausência de direito líquido e certo ou por falta de requisitos processuais, o *mandamus* não faz coisa julgada material. Entretanto, da improcedência decorrente do convencimento do juiz acerca do próprio direito, haverá coisa julgada material, tornando imutável e indiscutível.

Assim, se denegado o mandado de segurança por ausência de prova pré-constituída e por ausência de direito líquido e certo, nada impede que o impetrante, existindo prazo hábil não superior a 120 dias, possa complementar o faltante na primeira impetração e ingressar com novo *writ*. Mas, se denegado por ausência de direito líquido e certo, não poderá o impetrante, sem novas provas, impetrar nova demanda mandamental.

Nesse sentido, destaca-se o disposto nos artigos 6º, §6º e 19, da Lei nº 12.016/2009:

Art. 6º A petição inicial, que deverá preencher os requisitos estabelecidos pela lei processual, será apresentada em 2 (duas) vias com os documentos que instruírem a primeira reproduzidos na segunda e indicará, além da

---

<sup>63</sup> FUX, Luiz, Mandado de Segurança, 1ª Ed., Rio de Janeiro: Editora Forense, 2010.

autoridade coatora, a pessoa jurídica que esta integra, à qual se acha vinculada ou da qual exerce atribuições.

(...)

§ 6º O pedido de mandado de segurança poderá ser renovado dentro do prazo decadencial, se a decisão denegatória não lhe houver apreciado o mérito.

Art. 19. A sentença ou o acórdão que denegar mandado de segurança, sem decidir o mérito, não impedirá que o requerente, por ação própria, pleiteie os seus direitos e os respectivos efeitos patrimoniais.

Da mesma forma, a Súmula 304, editada pelo Supremo Tribunal Federal, estabelece: *“Decisão denegatória de mandado de segurança, não fazendo coisa julgada contra o impetrante, não impede o uso da ação própria”*.

Por fim, observa-se que, negado o mandado de segurança com exame do mérito, será formada a coisa julgada material, impossibilitando a renovação do pedido na mesma via processual ou em qualquer outra, restando apenas a alternativa de propositura de ação rescisória, se presentes os seus requisitos.

## 2.4. RECURSOS EM MANDADO DE SEGURANÇA

Diferentemente da Lei anterior, que apenas previa o recurso em face da sentença proferida em primeiro grau, a Lei nº 12.016 previu de forma detalhada as possibilidades recursais.

Primeiramente, da decisão que indefere ou defere a medida liminar, segundo o artigo 7º, §1º<sup>64</sup>, da Lei Nova do Mandado de Segurança, caberá interposição de agravo de instrumento, por tratar-se de decisão interlocutória. Ressalta-se que a Lei 1.533/1951 não previa tal possibilidade, sob o entendimento jurisprudencial de ser irrecurável tal decisão liminar.

---

<sup>64</sup> Art. 7º Ao despachar a inicial, o juiz ordenará:

(...)

§ 1º Da decisão do juiz de primeiro grau que conceder ou denegar a liminar caberá agravo de instrumento, observado o disposto na [Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil](#).

Nos mandados de segurança de competência originária do Tribunal, poderá ser interposto agravo interno contra decisão singular do relator que indeferir a inicial, com base no artigo 10, § 1º<sup>65</sup>, da Lei em comento. Antes da atual disposição, a Lei anterior também não previa expressamente o mencionado recurso, mas era admitido pela jurisprudência.

A possibilidade de interposição de agravo interno para confrontar decisão do relator que conceda ou denegue a medida liminar, tem disposição taxativa no artigo 16, parágrafo único<sup>66</sup>, da Lei, restando superada a Súmula nº 622<sup>67</sup>, do Supremo Tribunal Federal, que entendia exatamente o contrário do disposto neste artigo.

Outra hipótese prevista é a de interposição de agravo interno em razão de decisão proferida pelo presidente do Tribunal que suspende os efeitos da liminar ou da segurança, com fulcro no artigo 15, *caput*<sup>68</sup>, da Nova Lei. Este agravo já era previsto no artigo 4º<sup>69</sup>, da Lei nº 4.348/1964, entretanto a Lei nº 12.016 reduziu o prazo para interposição de dez para cinco dias.

Além disso, pode ser interposto recurso especial e recurso extraordinário das decisões em mandado de segurança proferidas em única instância pelos

---

<sup>65</sup> Art. 10. A inicial será desde logo indeferida, por decisão motivada, quando não for o caso de mandado de segurança ou lhe faltar algum dos requisitos legais ou quando decorrido o prazo legal para a impetração.

§ 1º Do indeferimento da inicial pelo juiz de primeiro grau caberá apelação e, quando a competência para o julgamento do mandado de segurança couber originariamente a um dos tribunais, do ato do relator caberá agravo para o órgão competente do tribunal que integre.

<sup>66</sup> Art. 16. Nos casos de competência originária dos tribunais, caberá ao relator a instrução do processo, sendo assegurada a defesa oral na sessão do julgamento.

Parágrafo único. Da decisão do relator que conceder ou denegar a medida liminar caberá agravo ao órgão competente do tribunal que integre.

<sup>67</sup> Não cabe agravo regimental contra decisão do relator que concede ou indefere liminar em mandado de segurança.

<sup>68</sup> Art. 15. 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.

<sup>69</sup> Art. 4º 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.

Tribunais, com fulcro no artigo 18<sup>70</sup>, da Lei nº 12.016/20009. No mesmo artigo está prevista a interposição de recurso ordinário quando a ordem for denegada em sede de mandado de segurança de competência ordinária do Tribunal.

Há também o recurso de apelação interposto contra sentença proferida pelo juiz de primeira instância que denegue ou conceda a ordem do mandado de segurança, conforme artigo 14<sup>71</sup>, da Nova Lei. Cumpre ressaltar que a sentença que concede a segurança está sujeita obrigatoriamente ao duplo grau de jurisdição (§1<sup>o72</sup>) e, ainda que a Lei não preveja os efeitos em que a apelação deverá ser recebida, em seu § 3<sup>o73</sup>, verifica-se que a ausência de efeito suspensivo é decorrência da garantia de execução provisória da sentença do mandado de segurança.

Por fim, vale destacar que os embargos infringentes são vedados no mandado de segurança, com base no disposto no artigo 25<sup>74</sup>, da Lei do Mandado de Segurança, o que acabou por ratificar o entendimento já consolidado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, presente na Súmula 597<sup>75</sup>, e do Superior Tribunal de Justiça, na Súmula 169<sup>76</sup>.

---

<sup>70</sup> Art. 18. Das decisões em mandado de segurança proferidas em única instância pelos tribunais cabe recurso especial e extraordinário, nos casos legalmente previstos, e recurso ordinário, quando a ordem for denegada.

<sup>71</sup> Art. 14. Da sentença, denegando ou concedendo o mandado, cabe apelação.

<sup>72</sup> § 1<sup>o</sup> Concedida a segurança, a sentença estará sujeita obrigatoriamente ao duplo grau de jurisdição.

<sup>73</sup> § 3<sup>o</sup> A sentença que conceder o mandado de segurança pode ser executada provisoriamente, salvo nos casos em que for vedada a concessão da medida liminar.

<sup>74</sup> Art. 25. Não cabem no processo de mandado de segurança, a interposição de embargos infringentes e a condenação ao pagamento dos honorários advocatícios, sem prejuízo da aplicação de sanções no caso de litigância de má-fé.

<sup>75</sup> Não cabem embargos infringentes de acórdão que, em mandado de segurança decidiu, por maioria de votos, a apelação.

<sup>76</sup> São inadmissíveis embargos infringentes no processo de mandado de segurança.

### 3. A SUSPENSÃO DA LIMINAR E DA SEGURANÇA

#### 3.1. ANÁLISE DO ARTIGO 15 DA LEI Nº 12.016/2009

Anteriormente à Nova Lei do Mandado de Segurança (Lei nº 12.016/2009), o pedido de suspensão estava previsto no artigo 4º<sup>77</sup>, da Lei nº 4.348/64, que contemplava somente a suspensão da segurança.

O artigo 13 da Lei nº 1.533/51, outrossim, com redação dada pela Lei nº 6.014/73, também fazia menção apenas à suspensão da execução da sentença, com a seguinte redação:

Quando o mandado for concedido e o presidente do tribunal, ao qual competir o conhecimento do respectivo recurso, ordenar ao juiz a suspensão da execução da sentença, desse seu ato caberá agravo para o tribunal a que presida.

Além desses dispositivos, o artigo 4º<sup>78</sup>, da Lei nº 8.437/92, tratava da possibilidade de pleitear a suspensão, porém, de qualquer decisão liminar, inclusive a antecipatória de tutela, ao presidente do tribunal competente para conhecer dos recursos cabíveis.

Com o advento da nova Lei do Mandado de Segurança, o artigo 15 da Lei nº 12.016/09 passou a prever a possibilidade de se pleitear, junto ao Tribunal, a suspensão da liminar ou da sentença para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

---

<sup>77</sup> Art. 4º 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. Revogado pela Lei 12.016/2009.

<sup>78</sup> Art. 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.

O artigo 15, da Lei, assim dispõe:

Art. 15. 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.

§ 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.

§ 2º É cabível também o pedido de suspensão a que se refere o § 1º deste artigo, quando negado provimento a agravo de instrumento interposto contra a liminar a que se refere este artigo.

§ 3º A interposição de agravo de instrumento contra liminar concedida nas ações movidas contra o poder público e seus agentes não prejudica nem condiciona o julgamento do pedido de suspensão a que se refere este artigo.

§ 4º O presidente do tribunal poderá conferir ao pedido efeito suspensivo liminar se constatar, em juízo prévio, a plausibilidade do direito invocado e a urgência na concessão da medida.

§ 5º As liminares cujo objeto seja idêntico poderão ser suspensas em uma única decisão, podendo o presidente do tribunal estender os efeitos da suspensão a liminares supervenientes, mediante simples aditamento do pedido original.

Segundo o *caput* do artigo em comento, a pessoa jurídica ou o Ministério Público poderá pleitear ao Presidente do Tribunal a suspensão da liminar. Assim, se deferida a suspensão, o impetrante poderá interpor o competente recurso de agravo, no prazo de 5 (cinco) dias, sem efeito suspensivo.

Já os parágrafos § 1º<sup>79</sup> e § 2º<sup>80</sup> do artigo 15, no caso em que o pedido de suspensão for indeferido, permitem a possibilidade de que o pedido de suspensão seja feito ao Presidente do Tribunal competente para julgar o recurso especial ou o recurso extraordinário, no caso Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal, respectivamente.

---

<sup>79</sup> § 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.

<sup>80</sup> § 2º É cabível também o pedido de suspensão a que se refere o § 1º deste artigo, quando negado provimento a agravo de instrumento interposto contra a liminar a que se refere este artigo.

Ademais, o § 3º<sup>81</sup>, do artigo 15 da nova Lei traz disposição acerca da ausência de condicionamento ou interdependência do agravo de instrumento contra decisão que confere liminar e o pedido de suspensão de liminar.

No que se refere à permissão de liminar no pedido de suspensão, aponta-se o § 4º<sup>82</sup>, do artigo 15. O julgamento de suspensão não é instantâneo, por isso tal parágrafo autoriza que o Presidente do Tribunal possa dar ao pedido efeito suspensivo liminar, quando presente, em cognição sumária, a plausibilidade do direito e a urgência na concessão da medida.

Ainda, o § 5º<sup>83</sup>, do artigo 15, permite nas liminares de objeto idêntico, a sua suspensão em apenas uma única decisão, podendo o Presidente do Tribunal estender os efeitos da suspensão concedida a liminares supervenientes, mediante simples aditamento.

### 3.2. OS REQUISITOS DO PEDIDO DE SUSPENSÃO

A suspensão da liminar ou dos efeitos da sentença só justifica-se quando a decisão proferida afetar a ordem pública, a economia, a saúde ou qualquer outro interesse da coletividade que indique necessária ser a sua sustação até o julgamento final do mandado de segurança.

A suspensão de segurança é medida extremamente excepcional, que não deve ser utilizada rotineiramente como se um recurso fosse, devendo o magistrado avaliar se a decisão a ser suspensa ameaça ou poderá em algum instante ameaçar o interesse público.

---

<sup>81</sup> § 3º A interposição de agravo de instrumento contra liminar concedida nas ações movidas contra o poder público e seus agentes não prejudica nem condiciona o julgamento do pedido de suspensão a que se refere este artigo.

<sup>82</sup> § 4º O presidente do tribunal poderá conferir ao pedido efeito suspensivo liminar se constatar, em juízo prévio, a plausibilidade do direito invocado e a urgência na concessão da medida.

<sup>83</sup> § 5º As liminares cujo objeto seja idêntico poderão ser suspensas em uma única decisão, podendo o presidente do tribunal estender os efeitos da suspensão a liminares supervenientes, mediante simples aditamento do pedido original.

O pedido de suspensão deve indicar e comprovar qual a lesão que se pretende evitar com a decisão guerreada, por serem abrangentes os termos utilizados pela Lei.

Nesse sentido é a lição de Lucia Valle Figueiredo:

Portanto, verifica-se que, para suspensão da liminar ou da sentença, o pedido deverá ser feito com a prova inequívoca de que esses valores encontram-se fortemente ameaçados. Não bastará, como é óbvio a mera alegação. Far-se-á mister, sem sombra de qualquer dúvida, a demonstração cabal da possível violação a esses valores<sup>84</sup>.

Ainda, merece destaque o ensinamento de José Henrique Mouta Araújo<sup>85</sup> sobre o que seria grave lesão:

Os conceitos estão intimamente relacionados aos do interesse público diferenciado, a provocar intervenção da presidência do tribunal competente. Contudo, analisando o permissivo legal, mister indagar: o que é grave lesão a provocar a apresentação do pedido de suspensão de liminar ou de sentença mandamental? A simples lesão não é suficiente para suportar o incidente, eis que deve possuir a qualificadora de grave. Mas como sopesar os conceitos e as qualidades? Qualquer lesão, para aquele que a sofreu, pode ser reputada como grave.

Portanto, a interpretação do grave, necessariamente passa pela análise do princípio da proporcionalidade, consagrando o cabimento do incidente apenas naquelas situações que realmente podem gerar o comprometimento real, concreto e objetivo do interesse público em discussão.

Ademais, a grave lesão também pode ser observada quando há risco de irreparabilidade grave e in natura, ou mesmo nos casos do efeito multiplicador – efeito cascata (ampliação do teor da decisão para situações sucessivas que, na somatória, podem gerar risco de dano irreversível ao interesse público).

Ressalta-se que, conforme entendimento preponderante, ao conceder a suspensão da liminar/sentença, o presidente do Tribunal *ad quem* não pode e nem deve analisar o mérito do *mandamus*; apenas avalia se estariam presentes os motivos políticos que acarretam o pedido de suspensão, dispostos no artigo 15, da Lei nº 12.016/2009.

---

<sup>84</sup> FIGUEIREDO, Lucia Valle. Mandado de segurança. 2º Ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

<sup>85</sup> ARAÚJO, José Henrique Mouta, Mandado de Segurança – Questões Controvertidas, Florianópolis: Editora Podium.

Para que se obtenha a suspensão da liminar/sentença é necessária a presença do interesse público, devendo ser demonstrado, para que se caracterize a existência de perigo de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas. De fato, o princípio fundamental que justifica a apresentação do incidente de suspensão da segurança é a supremacia do interesse público sobre o privado.

Destarte, o conceito de interesse público é indeterminado e, na suspensão de segurança acaba por abranger outros conceitos indeterminados, como ordem, saúde, segurança e economia públicas, os quais necessitam ser valorados de acordo com as circunstâncias do caso em análise e com os princípios jurídicos que se buscam tutelar.

De acordo com o entendimento jurisprudencial majoritário<sup>86</sup>, para a concessão do pedido de suspensão, não há discricionariedade do julgador, o Presidente do Tribunal competente avalia se estão presentes os motivos políticos e de ordem pública que ensejaram o pedido, sem questionar a legalidade do ato e adentrar ao mérito, sob os argumentos de se tratar de decisão de cunho político e de não ser definitiva.

De igual forma, na doutrina, Cândido Rangel Dinamarco<sup>87</sup> entende, que:

---

<sup>86</sup> AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE LIMINAR NÃO EXAURIMENTO DE INSTÂNCIA. GRAVE LESÃO À ORDEM PÚBLICA, JURÍDICA E ECONÔMICA NÃO CONFIGURADA. (...)2. A suspensão de liminar, decisão de cunho político, apenas se atém à observância de lesão aos valores tutelados pela norma de regência, quais sejam ordem, saúde, segurança e economia públicas. Não há espaço, aqui, para questões afetas ao mérito da espécie, passíveis de deslinde, apenas, no âmbito de cognição plena inerente às instâncias ordinárias. 3. Agravo regimental não provido (STJ, AgRg na SLS 137/DF, Rel. Min. Edson Vidigal, Corte Especial, j. 20/03/2006, DJ 10/04/2006). No mesmo sentido: STJ, AgRg na SS 524/PE, Rel. Min. Bueno de Souza, Corte Especial, j. 19/02/1997, DJ 08/04/1997. No STF, de acordo com o voto da Ministra Ellen Gracie, que nos permitimos transcrever, resta claro que a análise do pedido de suspensão de segurança volta-se, apenas, para os motivos elencados no art. 15 da Lei n. 12.016/09: —Finalmente, vale ressaltar que, na análise do pedido de suspensão de segurança, não se examina, em princípio, o mérito da causa mandamental, devendo a apreciação jurisdicional limitar-se aos aspectos concernentes à potencialidade lesiva do ato decisório impugnado sobre a ordem, a saúde, a segurança e a economia pública (STF, SS 3273 AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, j. 16/04/2008, DJ 20/06/2008). No mesmo sentido: STF, SS 1918 AgR, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, j. 10/03/2004, DJ 30/04/2004.

<sup>87</sup> Comunga desse entendimento Lúcia Valle Figueiredo, que assim afirma: —Ora, a legalidade da decisão, matéria de mérito, somente pode ser conhecida em sede de apelação, ou, então, em mandado de segurança contra ato judicial, ou, quando for o caso, em agravo de instrumento, nos termos da Lei 9.139, de 30.11.95, ou, ainda, na cautelar a ser requerida diretamente aos tribunais. Não é, pois, o caso de ser examinada pelo presidente do tribunal (Cf. Mandado de segurança, 5.ª ed., São Paulo: Malheiros, 2004, p. 178).

(...) se a preservação de um direito amparado em *fumus boni iuris* entrar em conflito com relevantes valores inerentes à ordem pública e assim elencados na lei (Lei nº 4.348/64, de 26.6.64, art. 4º), a solução será impor ao impetrante o risco e dar prevalência ao interesse público; e isso acontece ainda quando em sentença de mérito houver sido afirmada a lesão a direito líquido e certo, sendo ela suscetível de reforma pela instância superior<sup>88</sup>.

No entanto, surge, atualmente, entendimento que se fortalece no sentido de ser necessário que a decisão que examina o pedido de suspensão leve em consideração, para tanto, a ilegalidade do ato que se impugna, que a tese tenha um mínimo de plausibilidade, além dos requisitos instituídos pela lei, acarretando um juízo de cognição sumária pelo Presidente, por constituir cautela voltada a subtrair a eficácia de decisão.

Corroborar tal entendimento, além do próprio § 4º<sup>89</sup>, do artigo 15, Eduardo Arruda Alvim<sup>90</sup>, Leonardo Carneiro Cunha<sup>91</sup>, Cássio Scarpinella<sup>92</sup>, Calmon Passos<sup>93</sup>. Há, inclusive, precedente do Supremo Tribunal Federal que determina que se deva examinar a relevância do fundamento, o *fumus* e o *periculum in mora* no caso concreto.

Desse modo, em julgamento de relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence<sup>94</sup>, observou-se que, por ser medida acautelatória, ao analisar o pedido de suspensão, há que se verificar a existência ou não do *fumus boni iuris*, considerando a probabilidade de êxito do recurso do Poder Público, ou a plausibilidade jurídica do pedido.

---

<sup>88</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel, Suspensão do mandado de segurança pelo presidente do tribunal, São Paulo: RT, 2002.

<sup>89</sup> § 4º O presidente do tribunal poderá conferir ao pedido efeito suspensivo liminar se constatar, em juízo prévio, a plausibilidade do direito invocado e a urgência na concessão da medida.

<sup>90</sup> ALVIM, Eduardo Arruda. Mandado de segurança. 2ª Edição. São Paulo: GZ Editora, 2010.

<sup>91</sup> CUNHA, Leonardo Carneiro, A Fazenda Pública em juízo, 6.ª ed., São Paulo: Dialética, 2008.

<sup>92</sup> BUENO, Cássio Scarpinella, Aspectos polêmicos e atuais do mandado de segurança: 51 anos. As novas regras da suspensão de liminar em mandado de segurança. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

<sup>93</sup> PASSOS, José Joaquim Calmon. Mandado de segurança coletivo, mandado de injunção, habeas data – Constituição e processo. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1989.

<sup>94</sup> AgRg SS 1.149-9/PE, Pleno,j.03.04.1997, v.u., rel Min. Sepúlveda Pertence, DJ 09.05.1997.

Desta forma, embora a jurisprudência majoritária venha entendendo de modo diverso, os mencionados doutrinadores concluem que, além dos requisitos do artigo 15 da Lei, há a necessidade de se tratar de ato ilegal, para que se possa pleitear a suspensão, ressaltando o disposto no § 4º, do referido artigo, com seguinte teor: “§ 4º O presidente do tribunal poderá conferir ao pedido efeito suspensivo liminar se constatar, em juízo prévio, a plausibilidade do direito invocado e a urgência na concessão da medida”.

Ainda sobre o mesmo posicionamento, cumpre mencionar a conclusão de Jorge Tadeo Goffi Flaquer Scartezzini:

Deve-se, evidentemente, analisar a plausibilidade do direito buscado pelo Poder Público, uma vez que se ele inexistir, ou seja, se se tratar de matéria manifestamente ilegal ou inconstitucional, não deverá ser deferido o pedido, o que não significa dizer que o acerto ou desacerto da decisão deva ser considerado: somente os aspectos metajurídicos, ou seja, atinentes ao interesse coletivo, é que podem e devem ser verificados, sob pena de se transformar o incidente em recurso o que feriria flagrantemente o princípio da isonomia<sup>95</sup>.

Ressalva-se que, presentes os motivos políticos necessários à suspensão de segurança, mesmo sendo caso evidente de concessão da segurança (decisão contrária ao ente público), como por exemplo, a existência de súmula a favor do impetrante, deverá ser concedida a suspensão de segurança, visto que, neste instante, não se adentra no mérito do objeto do mandado de segurança impetrado, mas apenas avalia-se a existência daqueles motivos e da plausibilidade do direito evocado.

De acordo com o referido posicionamento, o pedido da suspensão não procura o conteúdo da decisão, o acerto ou não do mérito do mandado de segurança, somente considera o interesse público em jogo, avaliando para tanto os requisitos políticos e a plausibilidade do direito (entendida como matéria não manifestamente ilegal ou inconstitucional), não visando à reforma ou a anulação. Se tal incidente fosse meio de reforma ou de anulação da decisão proferida em

---

95 SCARTEZZINI, Jorge Tadeo Goffi Flaquer, *Suspensão de Segurança*, 1ª Ed., São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2010.

mandado de segurança, se estaria transformando o incidente da suspensão em recurso.

De fato, pretender suspender a eficácia para evitar grave lesão ao interesse público se difere integralmente de atacar o conteúdo da decisão. Para este último, a plausibilidade da reforma da decisão, possibilita-se a interposição de agravo de instrumento simultaneamente e concomitante com o pedido de suspensão.

Do exposto e, portanto, segundo corrente que assim defende, o *fumus* deve ser examinado no momento e para a concessão do pedido de suspensão, além dos requisitos políticos, não se avaliando o mérito e objeto da causa, mas sim, como já evidenciado, o eventual risco de grave dano ao interesse público.

Por tais razões é que se evidencia que a medida, seja em sede de decisão liminar ou em sentença, há que ser executada, presente ou não a certeza dos riscos de dano ao interesse coletivo, visto que é manifesta a necessidade de se impedir o dano maior ao interesse público em quaisquer situações.

Com efeito, se presente a dúvida quanto ao possível risco eminente ao interesse público, este deve ser afastado, ante a sua supremacia sobre o privado, em observância ao princípio constitucional, bem como a possível ocorrência de dano mais extenso. Nesse caso, há um balanceamento político, em que a liminar ou a sentença afasta o dano ao particular, em contrapartida, a suspensão afasta o dano ao interesse público.

### 3.3 A LEGITIMIDADE

Em seu artigo 15, a Lei 12.016/09 atribuiu legitimidade à pessoa jurídica de direito público e ao Ministério Público. Entende-se ser pessoa jurídica de direito público órgão da Administração Pública, direta e indireta.

Contudo, a legitimidade para requerer o pedido de suspensão tem sido ampliada pela doutrina e jurisprudência, de forma a abranger também os incluídos no artigo 37, *caput*<sup>96</sup>, e § 6º<sup>97</sup>, da Constituição Federal.

Sempre que estiver em pauta o interesse público, há legitimação para o pedido de suspensão, de forma a aceitar como legitimados: a empresa pública e a sociedade de economia mista. Corrobora esse entendimento a existência de um grande número de empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviços públicos e, nesse caso, não haveria motivo plausível para não lhes estender a legitimidade para requerer a suspensão, devidamente fundamentada.

De fato, levando em consideração que as empresas públicas e as sociedades de economia mista podem ser alvo de mandado de segurança por conta de seus atos, nos casos em que exercem função administrativa, não seria legítimo excluí-las do âmbito do artigo 15, da Lei 12.016/09, ainda mais se a própria Constituição Federal não trouxe distinções entre a Administração Pública Direta e Indireta, nos termos do artigo 37, *caput*.

Por fim, Hely Lopes Meirelles<sup>98</sup> defende que não apenas a entidade pública, como também o órgão interessado tem legitimidade para pleitear a suspensão da liminar, bem como as pessoas e órgãos de direito privado passíveis da segurança e que suportarem os efeitos da liminar podem pedir a sua cassação.

### 3.4 A COMPETÊNCIA

---

<sup>96</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

<sup>97</sup> § 6º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

<sup>98</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 30ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2005, (Atual. Por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho).

Primeiramente, verifica-se que a competência para analisar o pedido de suspensão é do presidente do Tribunal hierarquicamente superior ao juízo que concedeu a liminar que se pretende suspender. Nas palavras de Leonardo José Carneiro da Cunha<sup>99</sup>, “a competência para analisar o pedido de suspensão é do Presidente do Tribunal que teria competência para julgar o recurso contra a decisão concessiva do provimento liminar, antecipatório ou final de mérito”.

Nesse sentido, assevera o professor Rodrigo Barioni: “(...) caso a tutela antecipada seja concedida em primeiro grau, o julgamento da suspensão de liminar competirá ao presidente do tribunal ao qual deva ser endereçado futuro recurso de apelação<sup>100</sup>”.

Assim, no caso de liminar ou sentença proferida por juiz federal, será competente para julgar o incidente o presidente do respectivo Tribunal Regional Federal e, em âmbito estadual, será o presidente do respectivo Tribunal de Justiça.

Já nos casos em que o provimento jurisdicional seja concedido originariamente pelo Tribunal (Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal), em sede de agravo de instrumento ou em recurso de apelação, o pedido de suspensão será analisado pelo presidente do Supremo Tribunal Federal, em matérias constitucionais, e do Superior Tribunal de Justiça, em matérias infraconstitucionais.

Todavia, na hipótese de haver decisão proferida por um juiz de primeira instância que concede a liminar, tal decisão poderá ser impugnada por meio de agravo de instrumento e, concomitantemente, por pedido de suspensão. Neste caso, o pedido de suspensão que vier após o conhecimento do agravo deverá ser atribuído ao Supremo Tribunal Federal ou ao Superior Tribunal de Justiça, pois o Presidente do Tribunal local que conheceu do agravo de instrumento, não pode

---

<sup>99</sup> CUNHA, Leonardo José Carneiro da, *A Fazenda Pública em juízo*. 6ª Ed. São Paulo: Editora Dialética, 2008.

<sup>100</sup> BARIONI, Rodrigo Otávio. Competência para processar e julgar o pedido de suspensão de liminar em ação civil pública. In: Édis Milaré. (Org.). *Ação Civil Pública após 25 anos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

suspender a decisão de seu próprio Tribunal, com base no artigo 25<sup>101</sup>, da Lei 8.038/1990.

A mesma situação ocorre quando ao agravo de instrumento interposto em face da decisão liminar é atribuído efeito suspensivo pelo relator, desafiando agravo interno para o Tribunal, conforme artigo 557, § 1º<sup>102</sup>, do Código de Processo Civil, devendo o pedido de suspensão ser feito ao Supremo Tribunal Federal ou Superior Tribunal de Justiça, de acordo com a matéria discutida no pedido.

O professor Rodrigo Barioni também destaca que:

(...) nos casos em que o presidente do Tribunal de Justiça ou do Tribunal Regional Federal negar o pedido de suspensão de liminar, o Poder Público poderá apresentar novo pedido de suspensão diretamente no STF ou STJ, independentemente da interposição do recurso de agravo interno<sup>103</sup>.

Da mesma forma, o doutrinador supracitado observa:

(...) se houver a interposição de agravo de instrumento contra a decisão de primeiro grau e não for concedido o efeito suspensivo pelo relator, ou mesmo no caso de concessão parcial do efeito suspensivo, a competência para apreciar a suspensão de liminar será concorrente do presidente do tribunal em que tramita o agravo de instrumento e do STF ou STJ, a depender da matéria de direito em debate, ainda que não haja o esgotamento da via recursal no tribunal local<sup>104</sup>.

---

<sup>101</sup> Art. 25 - Salvo quando a causa tiver por fundamento matéria constitucional, compete ao Presidente do Superior Tribunal de Justiça, a requerimento do Procurador-Geral da República ou da pessoa jurídica de direito público interessada, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública, suspender, em despacho fundamentado, a execução de liminar ou de decisão concessiva de mandado de segurança, proferida, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos Tribunais dos Estados e do Distrito Federal.

<sup>102</sup> Art. 557. O relator negará seguimento a recurso manifestamente inadmissível, improcedente, prejudicado ou em confronto com súmula ou com jurisprudência dominante do respectivo tribunal, do Supremo Tribunal Federal, ou de Tribunal Superior.

§ 1º-A Se a decisão recorrida estiver em manifesto confronto com súmula ou com jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal, ou de Tribunal Superior, o relator poderá dar provimento ao recurso.

<sup>103</sup> BARIONI, Rodrigo Otávio. Competência para processar e julgar o pedido de suspensão de liminar em ação civil pública. In: Édis Milaré. (Org.). Ação Civil Pública após 25 anos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

<sup>104</sup> BARIONI, Rodrigo Otávio. Competência para processar e julgar o pedido de suspensão de liminar em ação civil pública. In: Édis Milaré. (Org.). Ação Civil Pública após 25 anos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

Ademais, é válido ressaltar que, como o agravo de instrumento é um recurso previsto no Código de Processo Civil e o pedido de suspensão não detém natureza recursal (de acordo com a posição dominante da doutrina e jurisprudência), não há vedação ao ajuizamento simultâneo ou concomitante de ambas as medidas. Como o pedido de suspensão não é recurso, não se aplica o princípio da singularidade ou unirrecorribilidade, segundo a qual, para cada ato judicial recorrível, há um único recurso previsto no ordenamento.

Válido destacar também que, cabível o pedido de suspensão contra a medida, não haveria a necessidade de interposição do recurso de agravo de instrumento, com base no interesse recursal. No entanto, por tratarem de matérias distintas e com finalidades diversas, além de haver previsão legal nesse sentido, a parte pode se valer de ambas.

Desta feita, resta claro que o agravo de instrumento e o pedido de suspensão são autônomos e independentes entre si, segundo artigo 4º, §6º<sup>105</sup>, da Lei nº 8.437/1992, com redação conferida pela Medida Provisória nº 2.180/2001.

Por fim, ressalta-se que o agravo de instrumento possui prazo para ser interposto, limitando sua aplicação, diferentemente do pedido de suspensão, que pode ser feito a qualquer momento, desde que demonstrada a grave lesão à ordem pública, saúde, economia ou segurança pública.

### 3.5 A NATUREZA JURÍDICA

Embora exista discussão acerca da natureza do instituto, o posicionamento dominante é no sentido de possuir natureza de incidente processual de contracautela, voltado a subtrair da decisão a sua eficácia.

---

<sup>105</sup> § 6º A interposição do agravo de instrumento contra liminar concedida nas ações movidas contra o Poder Público e seus agentes não prejudica nem condiciona o julgamento do pedido de suspensão a que se refere este artigo.

Segundo essa teoria, o pedido de suspensão não deteria natureza recursal, uma vez que somente se considera recurso aquele que está previsto taxativamente como tal no ordenamento jurídico.

Nessa linha, Ana Luísa Celino Coutinho destaca:

Alguns autores classificam a suspensão de segurança como recurso. No entanto, discordamos dessa classificação, pois o termo recurso, em seu sentido estrito, segundo lição de Moacyr Amaral Santos, é 'o poder de provocar o reexame de uma decisão, pela mesma autoridade judiciária, ou por outra hierarquicamente superior, visando a obter a sua reforma ou modificação'. E no pedido feito ao presidente do tribunal para a suspensão da liminar ou da sentença concessiva da segurança, a pessoa de direito público não tem o objetivo de pedir a reforma ou anulação do *decisum*. O que se pede é apenas que se suspendam os efeitos do pronunciamento judicial<sup>106</sup>.

O pedido de suspensão, além de não estar previsto em lei como recurso, quando acolhido pelo Presidente do Tribunal respectivo, não terá a finalidade de reformar, anular ou desconstituir a decisão liminar, somente suspender a eficácia da liminar concedida pelo juiz *a quo*.

Destarte, entende-se que, não havendo devolução da matéria impugnada, ou seja, inexistindo a possibilidade de reforma ou modificação da decisão, não há como classificar a suspensão da segurança como um recurso, conforme ensina Nelson Nery Junior:

(...) o objeto de todo e qualquer recurso é submeter à decisão impugnada a um novo exame do órgão *ad quem*, e não teria sentido essa submissão se não se lhe permitisse a devolução da matéria impugnada. Daí o efeito natural de todo e qualquer recurso ser o devolutivo. Para caracterizar-se o efeito devolutivo, não há necessidade de que a matéria objeto do recurso seja de mérito, sendo suficiente que a matéria impugnada seja submetida ao órgão *ad quem* para novo julgamento. Os recursos têm a finalidade de provocar o reexame de decisões em geral (embargos de declaração), de decisões interlocutórias (agravo), de sentenças (apelação), de acórdão (embargos infringentes, embargos de divergência, recurso especial, recurso extraordinário, recurso ordinário). O efeito devolutivo existe, portanto, em todos os recursos<sup>107</sup>.

<sup>106</sup> COUTINHO, Ana Luísa Celino. Mandado de segurança: da suspensão de segurança no direito brasileiro. Curitiba: Juruá Editora, 2000.

<sup>107</sup> NERY JÚNIOR, Nelson. Teoria geral dos recursos. 6ª Ed., São Paulo: Editora RT, 2004.

Ademais, a Lei Nova do Mandado de Segurança, atribui legitimidade apenas às pessoas jurídicas de direito público ou ao Ministério Público (entendimento no sentido de abranger também os incluídos no artigo 37, *caput*<sup>108</sup>, e § 6º<sup>109</sup>, da Constituição Federal) para apresentar a suspensão, afastando quaisquer outras partes, diferentemente dos recursos, que podem ser interpostos por todos os legitimados do artigo 499<sup>110</sup>, do Código de Processo Civil. Verifica-se, também, que o recurso objetiva conferir mais garantia e segurança às partes do processo, enquanto a suspensão procura tutelar toda a coletividade.

Além disso, também não seria considerado como recurso, tendo em vista a suspensão não possuir o efeito substitutivo referido no artigo 512<sup>111</sup>, do Código de Processo Civil, como bem ressaltado pela Ministra Ellen Gracie Northfleet, em artigo publicado na Revista de Processo nº 97:

A natureza do ato presidencial não se reveste de caráter revisional, nem se substitui o reexame jurisdicional na via recursal própria. (...) Em suma, o que ao Presidente do Tribunal é dado aquilatar não é a correção ou equívoco da medida cuja suspensão se requer, mas a usa potencialidade de lesão a outros interesses superiormente protegidos.

Diante do exposto, o pedido de suspensão consiste em um incidente processual com a finalidade de contracautela e com o objetivo de retirar a eficácia da decisão liminar ou da sentença, não se examinando o mérito da controvérsia principal, ao apenas analisar a ocorrência de lesão a interesses públicos relevantes. Nesse sentido, Carlos Ari Sundfeld trata da questão:

---

<sup>108</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

<sup>109</sup> § 6º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

<sup>110</sup> Art. 499. O recurso pode ser interposto pela parte vencida, pelo terceiro prejudicado e pelo Ministério Público.

<sup>111</sup> Art. 512. O julgamento proferido pelo tribunal substituirá a sentença ou a decisão recorrida no que tiver sido objeto de recurso.

(...) o texto da norma deixa claro não se tratar de revisão da decisão liminar, cujo acerto ou desacerto não deve entrar em pauta, mas de providência voltada a, independentemente da existência ou não de direito a tutelar, fazer prevalecer sobre ele os interesses públicos, ameaçados de grave lesão<sup>112</sup>.

A suspensão entendida como incidente, possui, evidentemente, finalidade preventiva, como regra geral, embora dependa da prévia existência de processo principal e de uma decisão a ser suspensa, por objetivar evitar prejuízo à coletividade.

Assim, referida medida não pode ser adotada de ofício pelo presidente do Tribunal, dependendo de prévia provocação da parte interessada, de modo que, o provimento que suspenderá os efeitos da decisão atacada consiste em decisão monocrática e de natureza interlocutória, pois resolve questão incidente do processo, sem por fim a este.

Destaca-se que a medida concedida pelo presidente do tribunal não cassa a liminar ou a sentença, como ocorre nos recursos, mas apenas suspende seus efeitos, podendo-se atribuir, nas palavras de Cândido Rangel Dinamarco<sup>113</sup>, “*mutatis mutandis*, a natureza de contracautela destinada a oferecer um equilíbrio jurídico e substancial entre valores em jogo”.

E, diante da concepção preventiva, atribui-se natureza cautelar ao incidente, devendo, pois, observar os critérios comuns às cautelares, isto é, *fumus boni iuris* e *periculum in mora*.

Em resumo, Cristina Gutierrez, em seu trabalho, traz as posições doutrinárias sobre o assunto: 1) “ato de caráter administrativo” exercido pelo Presidente do Tribunal; 2) consideram o pedido de suspensão como recurso; 3) consideram que se trata de incidente processual; 4) sucedâneo recursal; 5) natureza cautelar, forte na instrumentabilidade e provisoriedade.

---

<sup>112</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. O controle da administração pública brasileira e as medidas cautelares. Revista de Direito Administrativo Aplicado. A.3, n. 09. Curitiba: Gênese, abr.-jun./1996.

<sup>113</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. Suspensão do mandado de segurança pelo presidente do tribunal. Revista de Processo. A. 27, n. 105. São Paulo: RT, jan.-mar./2002.

Sobre este assunto, encontram-se julgados no Superior Tribunal de Justiça defendendo tratar-se de recurso (1ª Turma do STJ, REsp. 175360/DF, DJ 09-11-1998, p. 330), bem como entendimentos que expõem sobre a tese de incidente processual (2ª Turma do STJ, REsp. 46405, DJ. 22-09-1997, REsp. 120.530/SP, DJ 22-09-1997).

O Supremo Tribunal Federal vem prestigiando a corrente que atribui natureza cautelar ao pedido de suspensão (Suspensão de Segurança 228, Rel. Min. Rafael Mayer, RTJ 125/904), enquanto o Min. Sepúlveda Pertence (AGRSS 846-3/DF) outorga à decisão suspensiva natureza de contracautela.

### 3.6 A PROBLEMÁTICA QUANTO À CONSTITUCIONALIDADE DO INSTITUTO

Com efeito, observa-se que a discussão acerca da constitucionalidade da suspensão de segurança é objeto de debates tanto no campo doutrinário como jurisprudencial.

Diante a evidência do tema de índole constitucional, surge na doutrina e jurisprudência ampla discussão acerca da constitucionalidade de um instrumento legalmente previsto, na qual dois princípios da Carta Magna se chocam: primeiramente, o princípio da garantia dos direitos fundamentais, o qual denota ser a suspensão de segurança inconstitucional ao violar uma garantia fundamental dos cidadãos, qual seja, o mandado de segurança, sem que para tanto seja necessário um recurso próprio (agravo, no caso de liminar ou apelação, no caso de sentença); por outro lado, alega-se a preeminência do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, de modo a garantir o bem-estar de todos em detrimento da minoria.

A primeira corrente doutrinária, seguida por Cássio Scarpinella Bueno<sup>114</sup> Calmon Passos<sup>115</sup> e Sérgio Ferraz<sup>116</sup>, considera a suspensão de segurança como um instrumento inconstitucional, em que destaca que o mandado de segurança possui embasamento em um pressuposto essencial, correspondente ao particular hipossuficiente em relação à Administração Pública.

O interesse individual do mandado de segurança se encontra expressamente previsto na Constituição Federal, em seu artigo 5º, inc. LXIX, e que, confrontado com a suspensão de segurança, acaba por se desnaturar, ocasionando um choque ao direito fundamental daquele que busca a segurança.

O mandado de segurança (e via de consequência a sentença ou a decisão interlocutória que o concede em definitivo ou liminarmente), diferentemente da suspensão de segurança, visaria exatamente corrigir distorções que podem ocorrer, partindo do pressuposto de que o Poder Público, utilizando-se de seu império, teria cometido uma injustiça.

Ademais, segundo essa corrente, a inconstitucionalidade também estaria presente na suposta violação ao princípio da isonomia, no instante que a legitimidade da suspensão é oferecida a pessoa jurídica de direito público e ao Ministério Público, e não ao impetrante, o qual não possuiria aptidão para interferir diretamente na produção imediata dos efeitos das decisões jurisdicionais proferidas em mandado de segurança.

Além da exclusividade dada à pessoa jurídica de direito público e ao Ministério Público para fazer uso da suspensão de segurança, o princípio da igualdade jurídica também é mitigado quando, ao ter conhecimento do pedido de suspensão de segurança, o presidente do Tribunal poderá concedê-lo ou denegá-lo,

---

<sup>114</sup>BUENO, Cássio Scarpinella. Mandado de Segurança. São Paulo: Saraiva, 2002. “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”.

<sup>115</sup> *Apud* PORTO, Odyr José Pinto. Quais as condições e limites do pedido da suspensão dos efeitos da liminar ou de sentença concessiva de mandado de segurança?. São Paulo: 1996.

<sup>116</sup> FERRAZ, Sérgio, Mandado de Segurança, São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

por meio de despacho fundamentado, passível de agravo, em ambos os casos, no prazo de 5 (cinco) dias; do resultado do julgamento do agravo, nota-se que: i) na decisão concessiva da suspensão de segurança, o indivíduo terá o prazo de 5 (cinco) dias para agravá-la. Se provido o seu recurso de agravo, os efeitos da decisão que concedeu a segurança voltam. Mas, se negado provimento ao recurso, o recorrente nada poderá fazer e terá apenas a opção de aguardar a decisão final do processo principal. Enquanto não ocorre referida decisão final, a suspensão de segurança terá seus efeitos produzidos até o trânsito em julgado da ação principal, segundo a Súmula 626, do STF; ii) na decisão que denega a suspensão de segurança, a pessoa jurídica de direito público terá o prazo de 5 (cinco dias) para interpor agravo. Se provido o recurso, irá ocorrer a satisfação do interesse público. Porém, se negado o provimento, a pessoa legitimada poderá renovar seu pedido de suspensão de segurança, agora remetido ao Superior Tribunal de Justiça ou ao Supremo Tribunal Federal, a depender da matéria que versar a causa de pedir. Quando ocorre esta renovação do pedido de suspensão de segurança, remetido ao Superior Tribunal de Justiça ou ao Supremo Tribunal Federal, se estará diante de um pedido de suspensão por salto de instância, o qual não é compatível com a legislação processual brasileira.

Destarte, para esta parte da doutrina, inconstitucional também é esse novo pedido de suspensão de segurança, por se tratar, em verdade, de um recurso que busca repetir pedido já negado perante o Superior Tribunal de Justiça ou Supremo Tribunal Federal, situação que só poderia ser criada através de emenda constitucional, além de ferir expressamente o princípio da igualdade.

Ainda no tocante à inconstitucionalidade, segundo entendimento de Sérgio Ferraz ressalta-se:

(...) a suspensão da liminar por autoridade diversa da que a concedeu, ou dos efeitos da decisão concessiva da segurança, é constitucionalmente esdrúxula, à vista dos princípios norteadores da função jurisdicional. Mas se torna totalmente inconstitucional se não observadas, como é de praxe, as garantias do contraditório, da ampla defesa, do juiz natural e do devido processo legal. O fato de estar esse tremendo poder nas mãos solitárias do presidente da Corte para a qual o *writ* deverá subir em recurso, mas sobretudo a circunstância de decidir sem audiência de todos os interessados na manutenção do decisório cuja suspensão se requer,

somente torna mais aguda a inaceitabilidade dessa espúria ablação da função jurisdicional regular. Se a liminar for deferida com desprezo a outros interesses supostamente mais relevantes, o remédio não é sua cassação de cima para baixo imposta, mas seu ataque seja pela via recursal, seja por outro mandado de segurança, seja, enfim, por outra ação eventualmente apta para o fim colimado. O mesmo se diga quanto aos efeitos da sentença concessiva, tanto mais que, no caso, a apelação do Poder Público determina que a execução da sentença seja apenas provisória, sendo mesmo dotada de efeito suspensivo na hipótese do art. 7º da Lei 4.348/64<sup>117</sup>.

Observa-se, no entanto, que o mencionado doutrinador, ainda que considere a suspensão de segurança uma medida “constitucionalmente esdrúxula”, não exclui a possibilidade da decisão liminar ou sentença proferidas no mandado de segurança colocar em risco o interesse público, subsumindo-se às hipóteses legais de cabimento da suspensão. Por esta razão, propõe o exercício de ponderação dos valores envolvidos na questão, a fim de que a suspensão da segurança seja compreendida e empregada como instrumento benévolo e garantidor da implementação do interesse público. Segundo o autor, não haveria como se promulgar a ideia de inconstitucionalidade se observados os princípios do devido processo legal e da proporcionalidade, indispensáveis à adequada aplicação do instituto.

Ressalta-se, neste contexto, que a Lei 12.016/09 pouco modificou o procedimento do mandado de segurança, principalmente no tocante ao exercício do contraditório. A lei também não menciona a possibilidade de participação do impetrante, o qual figura como destinatário do pedido de suspensão da decisão liminar ou da sentença. Embora tal omissão legal já houvesse sido verificada no texto da Lei 4.348/64 e repetida na Lei 12.016/09, se faz imprescindível que referidos princípios sejam sempre observados, inclusive para: *“(...) determinar a oitiva da parte adversa que teve concedida liminar em seu favor, para que se manifeste e, com isso, demonstre as suas razões para manter vigente a liminar*

---

<sup>117</sup> FERRAZ, Sérgio, Mandado de Segurança, São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

*obtida*<sup>118</sup>”. E mais, sustenta-se que em qualquer caso deverá haver a participação do Ministério Público, como efetivo garantidor do interesse público.

Entretanto, ressalvado o juízo acima exposto, destaca-se o entendimento de outra parte da doutrina, corroborada por Elton Venturini<sup>119</sup> e Marcelo Abelha Rodrigues<sup>120</sup>, que entende ser manifestamente constitucional o instituto, a qual destaca que a medida fora introduzida no ordenamento jurídico brasileiro com o propósito de resguardar, em tese, direitos difusos sob o controle da supremacia do interesse público.

Marcelo Abelha Rodrigues corrobora tal posicionamento, afirmando que o próprio texto constitucional asseguraria a suspensão de segurança ao resguardar a proteção dos direitos individuais e coletivos, quando tutela os direitos sociais dispostos no artigo 6º da Constituição, quando prevê a ampla defesa e, principalmente, quando protege o direito contra ameaça de lesão, sendo exatamente o que ocorre no incidente processual em comento.

Ao partir da ideia de que não há inconstitucionalidade na aplicação do instituto da suspensão, por não existir a sua incompatibilidade com os princípios constitucionais, há que se considerar a imprescindibilidade de se analisar os fundamentos e critérios da ponderação exercida pelo julgador quando da existência de conflitos de direitos fundamentais posta em juízo.

Neste sentido, nota-se que a própria natureza do *mandamus* protege expressamente direito líquido e certo, e que a suspensão de segurança visa impedir grave lesão ao interesse público primário, se fazendo necessário colocar, no momento do julgamento desta medida incidental e excepcional, referidos direitos em exame, incumbindo ao Presidente do Tribunal competente realizar a ponderação dos

---

<sup>118</sup>ALVIM, Eduardo Arruda; BUENO, Cássio Scarpinella; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coordenadores). Aspectos polêmicos e atuais do mandado de segurança: 51 anos depois. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

<sup>119</sup> VENTURI, Elton. Suspensão de liminares e sentenças contrárias ao poder público. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. “No âmbito dos pedidos de suspensão de liminares e de sentenças contrárias ao Poder Público, a aplicação do princípio da proporcionalidade ganha uma coloração especial, uma vez que, em muitas ocasiões, se estará precisamente diante da contraposição de interesses legítimos, porém inconciliáveis, cabendo ao Poder Judiciário determinar qual prevalecerá, ao menos temporariamente”.

<sup>120</sup> RODRIGUES, Marcelo Abelha, Suspensão de Segurança: Sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o Poder Público, 3ª Ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

valores específicos do caso concreto, por meio dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

Diante disso, destaca-se o disposto no art. 5º do Decreto-Lei nº 4.657/42 (Lei de Introdução ao Código Civil), que preleciona que "na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum".

Assim, analisando tal norma conjuntamente aos princípios da supremacia do interesse público, da razoabilidade e da proporcionalidade, observa-se que a suspensão de segurança não divergiria do atual cenário jurídico brasileiro, pois, da mesma forma da ação constitucional sobre a qual incide, busca proteger direitos fundamentais da maneira mais ampla possível, de forma que, se deferida, certamente porque foram sopesados os valores postos no caso concreto, prevalecendo o interesse coletivo.

Com base nesse entendimento, havendo ameaça de grave prejuízo a direito coletivo, que fira interesse público, necessária será a mitigação, ao menos temporária, dos direitos individuais, desde que sopesadas suas consequências reais em cada caso concreto.

Para melhor conclusão da constitucionalidade, ressaltam-se os dizeres de Marcelo Abelha Rodrigues:

No incidente de suspensão de execução de decisão judicial, pelo que se percebe, há nítido colorido de opção legislativa pela proteção imediata do interesse público em "sacrifício" de outro interesse de uma dimensão mais restrita. Tal opção legislativa constitui clara manifestação do poder de supremacia dos interesses diretamente tutelados pela administração em prol do seu titular que é a coletividade, no exato sentido de que o Estado Democrático deve tanto quanto possível servir a todos, ainda que para isso faça limitações a outro interesse. (...) Entendemos que, em dados casos, mormente em se tratando de proteção de direitos dos consumidores, do meio ambiente, da saúde, da educação, da informação, da liberdade de culto e crença etc., se trata, precipuamente, de proteção e preservação dos interesses difusos pelo Estado e sua comunidade, de modo que o papel do poder de supremacia da Administração, como disse, visa imediatamente à tutela desses interesses difusos. Caso implique, como irá inexoravelmente implicar, limitações ao exercício individual da liberdade e propriedade, este não será o objetivo primeiro. Não apenas se inverte a ordem com que se coloca o problema (de precípua proteção do interesse difuso, ao mesmo tempo em que a limitação administrativa dos particulares assume um caráter secundário), mas também, ao adotar-se a conceituação de direito

difuso, se reparte de preservação e proteção de tais interesses entre o Estado e a comunidade, nos moldes estabelecidos pela lei<sup>121</sup>.

Destarte, do exposto, se elege como melhor entendimento atual, o qual dispõe pela constitucionalidade do instituto da suspensão da segurança, pois não parece plausível defender a sua incompatibilidade com a Constituição, com seus princípios relativos ao Direito Público e com a defesa do cidadão, uma vez que o instituto da suspensão da segurança surge, justamente, para resguardar o interesse público, um dos princípios elementares do Estado Democrático de Direito, quando posto em risco através de liminar ou sentença concedida em mandado de segurança.

Necessário ressaltar, porém, que o pedido de suspensão de segurança demanda uma situação absolutamente excepcional. No entanto, há que se ressaltar que, ainda que se encampe a posição majoritária no sentido de que o pedido de suspensão da liminar ou da sentença apenas seja possível mediante a mera invocação dos motivos políticos enumerados na Lei 12.016/2009, sem se discutir a legalidade da decisão, entende-se que apenas com a efetiva existência desses motivos é que se configurará a situação extraordinária justificadora de seu deferimento, devendo só assim ser observado o preceito da supremacia do interesse público.

Assim, quando da ausência da análise da legalidade da decisão, apenas com a avaliação dos motivos políticos, estar-se-ia reduzindo a abrangência da garantia constitucional do mandado de segurança, o que é vedado constitucionalmente, nem mesmo possível via emenda constitucional, conforme o que preceitua o artigo 60, §4º, da Constituição.

De fato, apenas quando diante de situações de extrema excepcionalidade é que se justificaria o impedimento da imediata produção dos efeitos concedidos liminarmente, bem como na sentença concessiva da ordem, vez que imanentes ao mandado de segurança.

---

<sup>121</sup> RODRIGUES, Marcelo Abelha, *Suspensão de Segurança: Sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o Poder Público*, 3ª Ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

Assim, diante de um pedido de suspensão de segurança voltado a subtrair a eficácia da decisão, o julgador deve, além de considerar os requisitos postos expressamente na Lei, realizar uma apreciação preliminar da legalidade do ato impugnado e a plausibilidade do direito invocado, verificando a viabilidade do pedido em face do mandado de segurança impetrado, realizando, dessa forma, um juízo de cognição sumária pelo Presidente.

Nesse mesmo sentido, alguns autores defendem que cabe ao Presidente do Tribunal competente, ao analisar o pedido de suspensão, não apenas avaliar os interesses públicos tutelados na lei e que estão na iminência de sofrer qualquer lesão, mas também se a decisão que reconheceu o direito do particular é ilegal ou injurídica. Adotando esta corrente, Cassio Scarpinella Bueno assevera que:

Em última análise, se inexistir qualquer grau de antijuridicidade na decisão cuja eficácia se pretende suspender, não há como se cogitar, *in concreto*, da aplicação do princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado<sup>122</sup>.

Ademais, válido mencionar que, afora resguardar o interesse da coletividade em face do individual, o instituto da suspensão de segurança visa obstar a multiplicação ou repetição de recursos sobre mesma questão, uma vez que, estando diante de um caso que haja suposta grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, estará autorizada a propositura do incidente, o qual, sendo deferido, poderá ser utilizado como paradigma para diversos outros pedidos de mesma matéria, evitando-se, assim, uma maior morosidade dos processos mandamentais. O próprio §5º, do artigo 15, da Lei 12.016/2009, prevê que as liminares concedidas que tenham objeto idêntico poderão ser suspensas em uma única decisão, sendo possível ao presidente do Tribunal estender os efeitos da suspensão a liminares supervenientes, mediante simples aditamento do pedido original.

---

<sup>122</sup>BUENO, Cassio Scarpinella; ALVIM, Eduardo Arruda; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.). Aspectos Polêmicos e Atuais do Mandado de Segurança: 51 anos depois. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

Portanto, a partir dessas relevantes premissas e contrariando boa parte da doutrina que atribui inconstitucionalidade ao pedido de suspensão de segurança, parece mais adequado entendê-lo compatível com a Constituição Federal vigente, desde que observados os critérios e fundamentos acima evidenciados.

### 3.7 A EFICÁCIA DA SÚMULA 626 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Mesmo após a promulgação da Lei 12.016/09, ainda pende de solução a questão da vigência dos efeitos da suspensão de segurança, isto é, se estes deveriam vigorar até o trânsito em julgado da sentença ou não, tendo em vista que só há previsão expressa da referida ultra-atividade no §9º do art. 4º da Lei 8.437/92 (acrescentado pela MP 2.180-35), não havendo nenhuma referência sobre o assunto na Nova Lei do Mandado de Segurança:

Art. 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.

§ 9º A suspensão deferida pelo Presidente do Tribunal vigorará até o trânsito em julgado da decisão de mérito na ação principal. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2,180-35, de 2001\)](#)

Embora já exista entendimento sumulado pelo Supremo Tribunal Federal sobre o assunto, a durabilidade dos efeitos da suspensão de segurança ainda gera muita polêmica na doutrina e jurisprudência.

A Súmula 626 do Supremo Tribunal Federal dispõe que os efeitos da suspensão perdurarão até o trânsito em julgado da decisão final, aplicando-se a regra da ultra-atividade dos efeitos da suspensão de liminar:

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

Com base nesse entendimento, o Superior Tribunal de Justiça, seguindo a mesma linha de pensamento do Supremo Tribunal Federal, firmou o seguinte posicionamento:

A vigência temporal da decisão da suspensão de segurança, quando o objeto da liminar deferida é idêntico ao da impetração, deve ser entendida de acordo com o art. 4º, §9.º, da Lei 8.437/92, o qual dispõe que 'a suspensão deferida pelo Presidente do Tribunal vigorará até o trânsito em julgado da decisão de mérito na ação principal'. Nesse sentido, o verbete 626 do Supremo Tribunal Federal: 'A suspensão da liminar em mandado de segurança, salvo determinação em contrário da decisão que a deferir, vigorará até o trânsito em julgado da decisão definitiva de concessão da segurança ou, havendo recurso, até a sua manutenção pelo Supremo Tribunal Federal, desde que o objeto da liminar deferida coincida, total ou parcialmente, com o da impetração.'

O entendimento sumulado é fartamente registrado em inúmeros julgados dos Tribunais Superiores:

Decisão: 1. Trata-se de agravos regimentais interpostos por Vera Soares Teixeira Bonato (fls. 179-187), Sidnei de Oliveira Andrade (fls. 245-251), Associação dos Funcionários da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo - AFALESP e Associação de Assessores Técnicos Legislativos - Procuradores da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo - AATLP (fls. 254-272) e Sindicato dos Servidores Públicos do Poder Legislativo do Estado de São Paulo - SINDALESP (fls. 274-281) da decisão que deferiu o pedido de suspensão da execução das liminares concedidas pelos desembargadores relatores dos Mandados de Segurança 110.854.0/4, 114.786.0/2, 110.506.0/7 e 110.348.0/5, em trâmite no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, impetrados contra o Ato nº 001/2004 da Mesa da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, que determinara a aplicação do novo subteto aos vencimentos e proventos de seus servidores, com base na Emenda Constitucional 41/2003 (fls. 165-170). 2. Às fls. 320-327, as agravantes Associação dos Funcionários da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo - AFALESP e Associação de Assessores Técnicos Legislativos - Procuradores da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo - AATLP informam que o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do

Estado de São Paulo concedeu a ordem pleiteada nos autos do Mandado de Segurança 110.506.0/7 (fls. 330-337), motivo por que a presente suspensão dos efeitos da liminar teria perdido seu objeto, não sendo cabível a invocação do que dispõem o art. 4º, § 9º, da Lei 8.437/92 e a Súmula STF nº 626. Requerem, assim, que “seja declarada extinta a Suspensão dos Efeitos da Liminar em epígrafe” (fl. 326). 3. Em relação ao pedido ora formulado pelas agravantes Associação dos Funcionários da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo - AFALESP e Associação de Assessores Técnicos Legislativos - Procuradores da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo - AATLP, nada há que prover. É que a decisão proferida no âmbito do incidente de suspensão de segurança “vigorará enquanto pender o recurso, ficando sem efeito se a decisão concessiva for mantida pelo Supremo Tribunal Federal ou transitar em julgado” (RISTF, art. 297, §3º). Ademais, incide, na espécie, a Súmula STF nº 626: “A suspensão da liminar em mandado de segurança, salvo determinação em contrário da decisão que a deferir, vigorará até o trânsito em julgado da decisão definitiva de concessão da segurança ou, havendo recurso, até a sua manutenção pelo Supremo Tribunal Federal, desde que o objeto da liminar deferida coincida, total ou parcialmente, com o da impetração.” O fato de o Tribunal local ter concedido a ordem em nada influencia o mérito do incidente de contracautela, na medida em que distintos os fundamentos da impetração e do pedido de suspensão de segurança. Sobre a matéria, vale transcrever a doutrina de Elton Venturi, in *Suspensão de Liminares e Sentenças contra o Poder Público*, Editora RT, 2005, p. 238: “Fica, pois, assentada a chamada ultra-atividade endoprocessual das decisões proferidas no âmbito do incidente de suspensão de liminares e sentenças, ao menos quanto às implicações do deferimento da suspensão no processo que lhe hospeda, uma vez que a suspensão de um provimento não é ilidida, automaticamente, pela mera substituição da liminar pela sentença, ou desta por acórdãos que julgam recursos interpostos no curso da relação jurídica processual instaurada contra o Poder Público.” 4. Ante o exposto, indefiro o pedido formulado à fl. 326. 5. Tendo em vista o transcurso de tempo desde o deferimento das liminares aqui impugnadas, os agravantes Vera Soares Teixeira Bonato e Sidnei de Oliveira Andrade deverão informar os andamentos dos Mandados de Segurança 110.854.0/4 e 114.786.0/2, em trâmite no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, juntando-se cópias dos atos decisórios ulteriores.

(STF, SS 2446 Agr/SP, Rel. Min. Presidente Ellen Gracie, DJ: 26/03/2007)

DECISÃO: Trata-se de reclamação, com pedido de medida liminar, ajuizada pelo Estado do Espírito Santo e pelo Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado do Espírito Santo – IPAJM, em face do acórdão proferido pela Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo – TJ/ES nos autos da Apelação Cível relativa ao processo nº 024.07.020579-4. Eis o teor da ementa da decisão reclamada:

*“APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. PRESTAÇÃO DE TRATO SUCESSIVO. PREJUDICIAL DE DECADÊNCIA REJEITADA. AUSÊNCIA DE PREVISÃO CONSTITUCIONAL. SUBSÍDIO SERVIDORES DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. LEI ESTADUAL Nº 3.243/78. DESCUMPRIMENTO DE DECISÃO ADMINISTRATIVA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO PELO IPAJM. ALEGAÇÃO DE ILEGALIDADE. PRAZO DE 15 DIAS PARA CUMPRIMENTO DA DECISÃO COLEGIADA. PENA DE MULTA DIÁRIA. PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS.RECURSO PROVIDO.*

*Tratando-se de ato omissivo decorrente de prestação de trato sucessivo, o prazo de impetração se renova a cada inadimplemento, impedindo a fluência do prazo decadencial. Prejudicial rejeitada. Não há amparo legal para o enquadramento do subsídio dos servidores do Tribunal de Contas ao dos Deputados Estaduais, uma vez que a Constituição Estadual no § 3º do art. 74 equipara os Conselheiros do referido Tribunal aos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado, enquanto o art. 7º da Lei 3.243/78 dispõe que nenhum funcionário poderá perceber anualmente importância superior ao que percebe o Conselheiro do mencionado Tribunal. Deste modo, o teto a ser adotado para os servidores da ativa e aposentados da referida corte é o dos seus Conselheiros. Em decorrência aplica-se a decisão TC-1018/2006, que ordenou o teto remuneratório dos Conselheiros do Tribunal de Contas para os servidores ativos e inativos do quadro, com o respectivo repasse e devolução das importâncias retidas.*

*Não pode o IPAJM descumprir decisão do Tribunal de Contas por entendê-la ilegal, retendo parte do pagamento dos servidores inativos, se não discutida a ilegalidade do ato emanado do Tribunal de Contas através da via judicial adequada.*

*O descumprimento da ordem mandamental possibilita, de forma subsidiária, aplicação da multa prevista no art. 461, §§ 4º e 6º do CPC, consoante precedentes jurisprudenciais do STJ. Daí a imposição ao recorrido de multa de R\$ 1.000,00 (mil reais), para o caso de descumprimento da decisão objeto do julgamento, no prazo assinado de 15 dias.” (fls. 80/81).*

Os reclamantes alegam, em síntese, que o ato decisório impugnado violaria a autoridade da decisão proferida pela Presidência do Supremo Tribunal Federal nos autos da Suspensão de Segurança nº 2.995.

Segundo a inicial, servidores aposentados do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCE/ES impetraram mandado de segurança contra ato do Presidente daquele Tribunal (fls. 20-27).

O relator perante o TJ/ES, Des. Rômulo Taddei, deferiu a medida liminar para determinar fosse dado “cumprimento à decisão TC-1018/2006, nos autos do processo 4492/2005, que determinara a aplicação do teto remuneratório dos Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo para os servidores ativos e inativos do quadro próprio daquele Tribunal, dentre os quais se incluem os impetrantes, sendo imediatamente determinada a devolução das importâncias retidas a título de extra-teto” (fls. 34-36). Contra essa decisão, os reclamantes ajuizaram pedido de suspensão de liminar perante esta Corte, o qual foi deferido pela então Presidente, Min. Ellen Gracie (SS 2.995 – fls. 134/135).

Ao analisar o mérito do MS nº 100.6003.6058, o Plenário do TJ/ES decidiu pela ilegitimidade passiva do Presidente do TCE/ES, entendendo que o pólo passivo deveria ser ocupado pelo Presidente do IPAJM, motivo pelo qual declinou a competência em favor do juízo de primeiro grau (fls. 55-71).

O Juiz de Direito da Primeira Vara da Fazenda Pública Estadual de Vitória/ES denegou a segurança (fls. 72-79).

Em face desta decisão, os impetrantes interpuseram recurso de apelação, ao qual a Quarta Câmara Cível do TJ/ES deu provimento para conceder a segurança originariamente pleiteada e fixou o prazo de 15 dias para o cumprimento da decisão (fls. 80-111).

É contra essa decisão que se insurge o Estado do Espírito Santo. Passo a decidir. Considero presentes os requisitos legais para a concessão da medida cautelar. A base normativa que fundamenta o instituto da suspensão (Leis 4.348/64, 8.437/92, 9.494/97 e art. 297 do RI/STF) permite que a Presidência do Supremo Tribunal Federal, para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, suspenda a execução de decisões concessivas de segurança, de liminar ou de tutela antecipada, proferidas em única ou última instância, pelos tribunais locais ou federais, quando a discussão travada na origem for de índole constitucional.

É certo que essa mesma base normativa estabelece a duração da suspensão concedida até o trânsito em julgado da ação principal:

“A suspensão deferida pelo Presidente do Tribunal vigorará até o trânsito em julgado da decisão de mérito na ação principal” (art. 4º, § 9º da Lei 8.437/1992)

No que diz respeito especificamente à concessão de suspensão de segurança, outro não é o entendimento desta Corte, expresso no enunciado da Súmula 626/STF:

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

Da análise dos documentos acostados aos autos, verifica-se que o objeto da liminar concedida no mandado de segurança originário tem objeto coincidente com o da impetração, motivo pelo qual está presente o requisito para que a suspensão de segurança tenha sua duração até o trânsito em julgado da ação principal.

Ao dar provimento ao recurso de apelação e *“fixar, para o cumprimento da decisão colegiada, o prazo de 15 (quinze) dias, sob pena de multa diária”*, a Quarta Câmara Cível do TJ/ES determinou o cumprimento imediato daquela decisão, a despeito do que fora decidido pela Presidência deste Tribunal nos autos da SS 2.995, a qual suspendeu a eficácia da decisão concessiva de medida liminar anteriormente proferida no MS 100.6003.6058.

Caso haja determinação de cumprimento de decisão superveniente proferida nos autos do mandado de segurança, é cabível a reclamação por desrespeito à decisão deste Tribunal:

“Persiste, após a concessão da segurança pelo Tribunal estadual, a decisão do Presidente do Supremo Tribunal, que, fundada no art. 4º da Lei nº 4.348-64, suspendeu a execução de liminar dotada dos mesmos efeitos do mandado deferido no mérito. Reclamação julgada procedente por maioria de votos” – (RCL nº 429/SC, Rel. Octávio Gallotti, Pleno, DJ 18.5.2001).

Salvo melhor juízo quanto ao exame do mérito, verifico que, ao determinar o cumprimento do acórdão que deu provimento à apelação para conceder a segurança, a Quarta Câmara Cível do TJ/ES afrontou a autoridade da decisão proferida pela Min. Ellen Gracie nos autos da RCL nº 2.995.

Ante o exposto, defiro o pedido de medida liminar, para suspender os efeitos da decisão proferida pela Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo nos autos da Apelação Cível nº 024.070.205.794. Comunique-se. Publique-se. Abra-se vista dos autos à Procuradoria-Geral da República.

(STF, Rcl 6278 MC/ES, Rel. Min. Presidente Gilmar Mendes, DJ: 11/09/2008)

No sentido da Súmula, parte da doutrina ainda defende a garantia da ultra-atividade da suspensão de segurança, observando, para tanto, entre os principais fatores, que a Súmula 626 do Supremo Tribunal Federal prevê expressamente que o Presidente do Tribunal competente, ao deferi-la, desde que analisado o caso concreto, pode limitar sua vigência, razão pela qual a ultra-atividade não se torna absoluta em todas as decisões.

Nesse sentido, entende Carla Fernanda Tombini:

Assim, a Presidência do Tribunal competente tem a faculdade de, quando da concessão da contracautela, determinar que sua validade seja limitada no tempo, vinculando, por exemplo, a determinado evento (v.g. prolação de sentença ou acórdão do Tribunal *a quo*).<sup>11</sup>

Parte da jurisprudência dos Tribunais também tem evoluído para a flexibilização da vigência da Súmula, a critério do Presidente do Tribunal, quando analisado o caso concreto.

Assim, a Presidência do Tribunal competente teria a faculdade de, quando da concessão da contracautela, determinar que a sua validade seja limitada no tempo, vinculando a algum evento, ou seja, salvo determinação expressa da Presidência em contrário, a suspensão vigoraria até o trânsito em julgado da decisão definitiva da ação principal.

Observa-se que, para essa parte da doutrina, a suspensão de segurança tem a finalidade de proteger interesse público primário, visando evitar grave lesão à ordem, saúde, economia e segurança públicas, que em face de direito individual líquido e certo deve prevalecer, desde que considerado o caso concreto, em observância ao princípio da supremacia do interesse público sobre o privado.

Desse modo, se estaria diante de um caso de colisão de princípios; de um lado o princípio da garantia dos direitos fundamentais e, de outro, o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, em que este último acabaria prevalecendo na ponderação.

Desta feita, esta corrente difere pela extensão dos efeitos da suspensão até o trânsito em julgado da ação, quando este for o entendimento do Presidente do Tribunal que a conferir, haja vista que, por resguardar direito diverso daquele tutelado pelo *writ*, a sentença proferida deveria ser mitigada, se não houver demonstração da cessação do perigo de grave lesão aos interesses públicos.

Todavia, ainda sobre a questão, outra parte da doutrina defende a ideia de que o dispositivo previsto na Lei 8.437/92 não teria sido incorporado na Lei 12.016/09, por ser a ultra-atividade da decisão do incidente incompatível com o sistema jurídico brasileiro. Nesse sentido, destaca-se o entendimento de Marcelo Abelha Rodrigues:

Inicialmente, por causa do art. 25, §3.º, da Lei 8.038/90, e posteriormente por causa do art. 4.º, §9.º, da Lei 8.437/92 (este acrescentado pela MP 2.180-35), é comum pensar que a suspensão da execução obtida no incidente poderia perdurar desde a sua concessão até o trânsito em julgado da decisão no processo. Entretanto, a situação não é bem essa.<sup>123</sup>

Da mesma forma, Cassio Scarpinella Bueno posiciona-se:

A suspensão durará, com relação à liminar, até o julgamento final do writ, e com relação à sentença, até o julgamento final do recurso dela interposto, a exemplo, aliás, do que ocorre se os recursos respectivos tramitarem com efeito suspensivo. Pensamento diverso seria tornar todo o segmento processual após a concessão da liminar ou todo o segmento recursal que se seguisse à concessão da segurança inócuo para o impetrante (isto é, desprovido de eficácia), o que não podemos admitir.

Ademais, como fundamento para acobertarem a mencionada tese, os doutrinadores também utilizam conceitos básicos do processo civil brasileiro. Marcelo Abelha explica:

Se o momento dessas decisões é invariavelmente distinto, não podendo, regra geral, conviver num mesmo processo, ao mesmo tempo, a existência de liminar com uma sentença e com um acórdão pertinentes ao mesmo objeto de julgamento, então, não há a menor possibilidade de se fazer uma

---

<sup>123</sup> RODRIGUES. Marcelo Abelha. Suspensão de segurança: sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o Poder Público. 3 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

afirmação peremptória de que a suspensão de uma liminar perdurará até o trânsito em julgado da decisão final.<sup>124</sup>

Sob esse enfoque, nota-se que, se não haveria mais liminar vigente, não poderia haver também os efeitos da suspensão de segurança anteriormente concedida sobre àquela.

O doutrinador Cândido Rangel Dinamarco, referente à questão da duração dos efeitos da suspensão de segurança, destaca que:

Cessando a eficácia da liminar quando a impetração vem a ser julgada por sentença, fica também prejudicada a medida presidencial suspensiva dos efeitos daquela. Possíveis razões de interesse público eventualmente capazes de impedir a imediata efetividade da tutela jurisdicional buscada pelo impetrante (Lei 4.348, de 26.06.1964, art. 4º) hão de ser postas em confronto com a sentença e seus fundamentos – não mais com a liminar, que já inexistente no mundo jurídico.

Observado o primeiro entendimento, torna necessário destacar que o magistrado, ao conceder a liminar em mandado de segurança, decide com base em cognição sumária do feito. Ato contínuo, em momento posterior, ao proferir a sentença ratificadora da decisão liminar, o juiz decide com base em cognição exauriente do feito e a sentença de procedência absorve a liminar anteriormente concedida. Nesse contexto, parece frágil entender ser cabível a extensão automática da decisão suspensiva da liminar à sentença que tenha julgado procedente a ação.

Entende-se, pela melhor doutrina, que a suspensão da liminar ou da sentença perduraria apenas enquanto essas subsistirem e, portanto, na medida em que a decisão liminar é absorvida pela sentença de procedência, o texto da Súmula 626 não poderia ter o alcance que a sua literalidade pretende conduzir.

A suspensão de liminar visa suspender os efeitos de uma tutela de urgência, conferida por cognição sumária, uma vez que o feito de origem ainda não foi julgado.

---

<sup>124</sup> RODRIGUES. Marcelo Abelha. Suspensão de segurança: sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o Poder Público. 3 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

Uma vez cassada ou substituída por uma sentença, a liminar deixa de existir, fazendo com que a suspensão, anteriormente ajuizada, perca seu objeto e, conseqüentemente, seu efeito.

Ainda que na sentença mantenha-se expressamente estabelecido o quanto consignado na decisão liminar, nos mesmos termos, não há como se admitir que a suspensão de liminar perdure até o trânsito em julgado, uma vez que se trata inegavelmente de uma nova decisão, de cognição exauriente e passível de novos recursos, operando o efeito previsto no art. 512 do CPC, que possibilita a apresentação de novo incidente de suspensão da segurança.

Desta forma, a suspensão da liminar não deve, pelos argumentos supra, vigorar até o trânsito em julgado da sentença, sob pena de justamente prestigiar decisão precária e provisória, em detrimento da sentença que julgou o mérito. Ademais, referida sentença deve ser executada imediatamente, uma vez que a lei deixa de conferir efeito suspensivo à apelação de sentença concessiva da ordem.

Do mesmo modo, tal regra se aplica à suspensão da sentença. De fato, estando os efeitos da sentença suspensos pelo incidente, quando do julgamento do recurso de apelação, o pedido de suspensão perderá seu objeto, devendo ser proposto novo pedido ao Tribunal.

Nesse sentido, parte significativa da jurisprudência pátria também já vem orientando-se pela não aplicação da Súmula 626 do Supremo Tribunal Federal, negando-lhe vigência, conforme se verifica nos seguintes julgados:

Ora, se a sentença que julga procedente ação de mandado de segurança constitui-se em ordem para cumprimento imediato pela autoridade coatora – *por isso que contra ela recurso não pode ter efeito suspensivo* –, é inconcebível ampliar-se a eficácia de decisão suspensiva de liminar para momento após a solução final do litígio, ainda que, porventura, não tenha ocorrido o trânsito em julgado. Nunca se pode esquecer que a liminar proferida em mandado de segurança, por sua própria índole, só tem vida útil até a sentença, momento em que será definida a questão jurídica discutida” (REsp 184144/ CE, DJ 28.10.2003).

Ora, se há previsão de recurso contra a decisão concessiva da suspensão da segurança, por óbvio que poderá ser reformada a decisão, caso em que não vigorará até o trânsito em julgado da decisão principal. Entendimento contrário tornaria letra morta o disposto nos §§ 3º e 4º do art. 4º da Lei n. 8.437/92, os quais, inclusive, admitem expressamente a possibilidade de novo pedido de suspensão ao Presidente do Tribunal competente para

conhecer eventual recurso especial ou extraordinário. Contudo, não havendo impugnação pelas partes da decisão do Presidente do Tribunal que deferir o pedido de suspensão de segurança, será aplicado o § 9º do supracitado dispositivo, caso em que o *decisum* vigorará até o trânsito em julgado da decisão de mérito na ação principal ou até outro prazo inferior fixado pelo magistrado, conforme orientação adotada pela Corte Especial deste Tribunal Superior.” (STJ - REsp 1150873/SP- Segunda Turma – Relator Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES - DJe 28/04/2011)

Assim, do exposto, verifica-se que a suspensão da liminar deve vigor até a sentença do juiz de primeiro grau, dado o caráter substitutivo e, a suspensão da sentença, deve perdurar até julgamento final do recurso dela interposto. Nesse sentido:

“AGRAVO REGIMENTAL. **SUSPENSÃO** DE LIMINAR. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SUPERVENIÊNCIA DA **SENTENÇA**. NECESSIDADE DE NOVO PEDIDO PARA A MANUTENÇÃO DA **SUSPENSÃO**. PERDA DE OBJETO DA CONTRACAUTELA. PREJUDICADO O PEDIDO DE **SUSPENSÃO**. 1. A decisão concessiva da tutela antecipada que deu origem ao presente pedido de **suspensão** não mais subsiste, ante a prolação de **sentença** nos autos da ação originária. 2. A presente contracautela foi ajuizada em face de uma decisão interlocutória, a qual foi substituída pela **sentença** de procedência. 3. A **sentença** absorve a decisão concessiva da tutela antecipada, eis que esta foi proferida em cognição sumária. 4. Neste caso, para sustar os efeitos da **sentença**, faz-se imprescindível o ajuizamento de **novo pedido de suspensão** perante o Presidente do Tribunal competente, desde que se protraia no tempo o perigo de lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, conforme previsto na norma de regência. 5. Prejudicado o agravo regimental.” (TRF3 - **SUSPENSÃO DE LIMINAR OU ANTECIPAÇÃO DE TUTELA 2908 - ÓRGÃO ESPECIAL - JUIZ PRESIDENTE - DJF3 CJ1 DATA:02/02/2011**)

Nesse sentido, visando encontrar a *mens legis* quanto ao tema, Marcelo Abelha Rodrigues<sup>125</sup> ressalta que a Súmula certamente não pretendia tutelar que a suspensão da liminar deferida pelo Presidente produzisse efeitos mesmo depois de proferida sentença ou acórdão. O doutrinador destaca que o enunciado da Suprema Corte buscava regular ordem diversa, referente ao ângulo da hierarquia, em que a decisão do presidente do tribunal não fosse cassada por um juízo de competência

<sup>125</sup> RODRIGUES, Marcelo Abelha. Suspensão de segurança: sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o Poder Público. 3 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010

hierárquica inferior, quando obtida a suspensão perante o presidente do Superior Tribunal de Justiça.

Assim, buscando o melhor entendimento da Súmula, em conclusão sobre o assunto, o referido autor destaca que havendo a superveniência da sentença que substitui a liminar, a perda da eficácia da suspensão não seria imediata, devendo o presidente do tribunal ser provocado e informado dentro do incidente sobre a substituição da decisão anteriormente suspensa, e, por isso, o incidente perderia o seu objeto. Com isso, se evitaria que uma decisão inferior se sobrepusesse a uma superior, sem que este último órgão tivesse revogado a sua própria decisão.

#### 4. CONCLUSÃO

Considerando tudo o que foi sustentado ao longo do presente trabalho, cumpre destacar os principais pontos acerca do pedido da suspensão de segurança previsto no artigo 15, da Lei 12.016/09, o qual consiste na possibilidade de se pleitear, junto ao Tribunal competente para tanto, a suspensão da liminar ou da sentença concedida, a fim de evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

Tal pedido tem caráter excepcional político e trata de uma prerrogativa do Poder Público, decorrente do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado. Para ser concedido, se deve considerar a ilegalidade do ato que se impugna, além dos requisitos previstos na Lei, ensejando, ao menos, um juízo de cognição sumária pelo Presidente do Tribunal competente, em que se examina a relevância do fundamento, o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*.

Ademias, no tocante a discussão acerca da constitucionalidade do instituto, elegeu-se, como melhor juízo para solução da problemática, entendimento doutrinário e jurisprudencial defensor da constitucionalidade da suspensão de segurança, haja vista que o instituto é compatível com os princípios constitucionais, sendo que a própria Constituição resguarda o direito contra ameaça de lesão.

Avaliou-se, entretanto, que apenas em situações de extrema excepcionalidade é que deve ser admitida a suspensão de segurança, pois impede a imediata produção dos efeitos concedidos liminarmente, bem como os efeitos da sentença concessiva da ordem, sendo que a produção imediata dos efeitos das decisões é característica própria da natureza do mandado de segurança.

Com efeito, pelo motivo do instituto em comento sopesar o direito coletivo em face do direito individual, próprio do mandado de segurança, surge a necessidade da ponderação dos direitos delimitados no caso concreto, com base no princípio da proporcionalidade e razoabilidade, para então se verificar qual deles prevalecerá, ou seja, qual será a solução que menos sacrificará os direitos tutelados, pois se está diante de um conflito entre um princípio de direito fundamental e princípio da supremacia do interesse público sobre o privado.

Sobre o instituto, também se advertiu que a suspensão de segurança visa obstar a multiplicação ou repetição de recursos sobre mesma questão.

Superada tal adversidade, avultou-se outra difícil questão a ser enfrentada, referente à duração dos efeitos da suspensão, embora haja entendimento sumulado (Súmula 626 do Supremo Tribunal Federal) sobre à ultra-atividade daquela.

Diante do estudo firmado, concluiu-se que a suspensão não pode vigorar até o trânsito em julgado da sentença, pois estaria prestigiando decisão precária e provisória em detrimento da sentença de mérito, ou seja, estaria desprestigiando decisão proferida em cognição exauriente em face de decisão em cognição sumária, negando também a imediatidade do mandado de segurança.

## **5. BIBLIOGRAFIA**

ALVIM, Eduardo Arruda; BUENO, Cássio Scarpinella; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coordenadores). Aspectos polêmicos e atuais do mandado de segurança: 51 anos depois. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002;

ALVIM, Eduardo Arruda. Mandado de segurança. 2ª Edição. São Paulo: GZ Editora, 2010;

ARRUDA ALVIM NETO, José Manoel. Revogação da medida liminar em mandado de segurança. São Paulo: Ed. RT, 1978;

ARAÚJO, José Henrique Mouta, Mandado de Segurança – Questões Controvertidas, Florianópolis: Editora Podium;

BARBI, Celso Agrícola. Do mandado de segurança, 10ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 2001, n. 64. p. 44, atualizada por ELIANA BARBI BOTELHO;

BARIONI, Rodrigo Otávio. Competência para processar e julgar o pedido de suspensão de liminar em ação civil pública. In: Édis Milaré. (Org.). Ação Civil Pública após 25 anos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010;

BARROS, Hamilton de Moraes e. Breves observações sobre o processo cautelar e sua disciplina no Código de Processo Civil de 1973. Rio de Janeiro: Forense, RF 246/202;

BUENO, Cassio Scarpinella. Mandado de segurança: comentários às leis n.1.533/51, 4.348/64 e 5.021/66. São Paulo: Saraiva 2008;

BUENO, Cassio Scarpinella. Liminar em Mandado de Segurança. Vol. 3, 2ª Edição. São Paulo:Revista dos Tribunais, 1999;

BUENO, Cassio Scarpinella. A nova lei do mandado de segurança: comentários sistemáticos a Lei nº 12.016, de 7-8-2009. 2ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2010;

BUZAID, Alfredo, Do Mandado de Segurança, Vol. 1, São Paulo: Saraiva, 1989;

CANOTILHO, José Joaquim Gomes, Direito Constitucional, 6ª Ed., Coimbra: Livraria Almedina, 1993;

CAVALCANTI, Themistocles Brandão Cavalcanti. Do mandado de segurança. 4ª Ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1957;

COUTINHO, Ana Luísa Celino. Mandado de segurança: da suspensão de segurança no direito brasileiro. Curitiba: Juruá Editora, 2000;

CUNHA, Leonardo José Carneiro da, A Fazenda Pública em juízo. 6ª Ed. São Paulo: Editora Dialética, 2008;

DECOMAIN, Pedro Roberto. Mandado de segurança (o tradicional, o novo e o polêmico na Lei n. 12.016/09);

DINAMARCO, Cândido Rangel. Suspensão do mandado de segurança pelo presidente do tribunal. Revista de Processo. A. 27, n. 105. São Paulo: RT, jan.-mar./2002;

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, Direito Administrativo, 10ª Ed, São Paulo: Atlas, 1999;

FERREIRA FILHO, Roberval Rocha. Súmulas do Supremo Tribunal Federal. 4ª Edição. Juspodivm, 2011;

FERRAZ, Sérgio, Mandado de Segurança, São Paulo: Malheiros Editores, 2006;

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Mandado de Segurança. São Paulo: Malheiros, 2009;

FUX, Luiz. Mandado de Segurança, 1ª Ed., Rio de Janeiro: Editora Forense, 2010;

GRECCO FILHO, Vicente. O novo mandado de segurança: comentários a Lei n.12.016, de 7 de agosto de 2009. São Paulo: Saraiva, 2010;

KIIPPEL, Rodrigo e, NEFFA JÚNIOR, José Antônio. Comentários à lei de mandado de segurança, 2ª Ed., Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010;

LIMA, Alcides de Mendonça. “Efeitos do agravo de petição no despacho concessivo de medida liminar em mandado de segurança”, Rio de Janeiro: Forense, RF 178/465;

LOPES, Mauro Luís Rocha. Mandado de segurança – doutrina – jurisprudência – legislação. Rio de Janeiro: Editora Impetus, 2004;

MACHADO, Hugo de Brito. Mandado de segurança em matéria tributária, 3ª ed., São Paulo: Dialética, 1998;

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. O mandado de segurança e o Direito Administrativo. In: Revista do Advogado, n.64, São Paulo: Associação dos Advogados de São Paulo, 2001;

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 30ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2005;

MEIRELLES, Hely Lopes. Mandado de Segurança, 23ª Ed, São Paulo: RT, 2011;

MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. Mandado de segurança e ações constitucionais. 33ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2010;

MOREIRA, José Carlos Barbosa. O novo processo civil brasileiro. Rio de Janeiro: Forense, 2012;

MOREIRA, José Carlos Barbosa. Notas sobre o problema da "efetividade" do processo. *Ajuris* 29, 1997;

NERY JÚNIOR, Nelson. Teoria geral dos recursos. 6ª Ed., São Paulo: Editora RT, 2004;

PASSOS, José Joaquim Calmon. Mandado de segurança coletivo, mandado de injunção, habeas data – Constituição e processo. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1989;

PEREIRA, Hélio do Valle. O novo mandado de segurança. 2ª Ed. Florianópolis: Editora Conceito, 2010;

PORTO, Odyr José Pinto. Quais as condições e limites do pedido da suspensão dos efeitos da liminar ou de sentença concessiva de mandado de segurança?. São Paulo: 1996;

RODRIGUES, Marcelo Abelha. Suspensão de segurança: sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o Poder Público. 3 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010;

ROSAS, Roberto. Direito Sumular: comentários às súmulas do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça. São Paulo: Malheiros, 2006;

SUNDFELD, Carlos Ari. O controle da administração pública brasileira e as medidas cautelares. *Revista de Direito Administrativo Aplicado*. A.3, n. 09. Curitiba: Gênese, abr.-jun./1996;

SCARTEZZINI, Jorge Tadeo Goffi Flaquer. Suspensão de segurança: de acordo com a nova Lei do Mandado de Segurança (Lei 12.016/2009). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010;

SIDOU, Othon. Do mandado de segurança, 3ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970;

SILVA, Plácido e. Vocabulário Jurídico, Rio de Janeiro: Editora Forense, 2002;

THEODORO JÚNIOR, Humberto. O mandado de segurança: a Lei n. 12.016, de 7 de agosto de 2009. Rio de Janeiro: Forense: Grupo Editorial Nacional, 2009;

TOMBINI, Carla Fernanda Leão Barcellos. Suspensão de segurança: na visão dos Tribunais Superiores. Belo Horizonte: Fórum, 2009; e

VENTURI, Elton. Suspensão de liminares e sentenças contrárias ao poder público. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 240.