

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO - PUC
COGEAE**

ADRIANA PEREIRA DA SILVA BUCCOLO

**SUSPENSÃO DE SEGURANÇA À LUZ DA LEI Nº 12.016/2009 NOS MANDADOS
DE SEGURANÇA INDIVIDUAIS IMPETRADOS NA PRIMEIRA INSTÂNCIA**

**SÃO PAULO
2010**

ADRIANA PEREIRA DA SILVA BUCCOLO

**SUSPENSÃO DE SEGURANÇA À LUZ DA LEI Nº 12.016/2009 NOS MANDADOS
DE SEGURANÇA INDIVIDUAIS IMPETRADOS EM PRIMEIRA INSTÂNCIA**

Monografia apresentada à PUC-SP, como exigência parcial para aprovação no Curso de Pós-Graduação “Lato Sensu” – Especialização em Direito Processual Civil, sob a orientação do Professor-Orientador Fernando Sacco Neto.

**São Paulo
2010**

ADRIANA PEREIRA DA SILVA BUCCOLO

**SUSPENSÃO DE SEGURANÇA À LUZ DA LEI Nº 12.016/2009 NOS MANDADOS
DE SEGURANÇA INDIVIDUAIS IMPETRADOS EM PRIMEIRA INSTÂNCIA**

Monografia apresentada à PUC-SP, como exigência parcial para aprovação no Curso de Pós-Graduação “Lato Sensu” – Especialização em Direito Processual Civil, sob a orientação do Professor-Orientador Fernando Sacco Neto.

Banca examinadora

Professor

Professor

Professor

SÃO PAULO
___/___/2010.

À minha mãe, Márcia, inspiração de mãe, mulher e irrepreensível profissional;

Ao meu pai, Mauro, pelo carinho e amor incondicional;

À minha irmã, companheira e exemplo de persistência e determinação.

Ao meu marido Roberto, pelo apoio e maior incentivador da minha carreira.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, meus agradecimentos ao Professor-Orientador, Fernando Sacco por ter aceitado a orientação deste trabalho, por ser sempre solícito e compreensivo e, principalmente, pelos ensinamentos de mestre, no último ano do curso de Pós-Graduação.

Também agradeço ao Professor Leonardo Lins Morato, professor dos primeiros semestres do curso de Pós-Graduação, pela atenção e paciência.

Devo agradecer, ainda, a todos os outros professores e palestrantes que, ao longo da pós-graduação, trouxeram seus ensinamentos e idéias aos alunos com muita didática, dentre eles: Prof^o. Dr. Araken de Assis, Prof^o. Dr. Sérgio Seiji Shimura, Prof^o. Dr. Flávio Luiz Yarshell, Prof^o. Dr. Carlos Alberto Carmona, Prof^a. Dr^a. Ada Pelegrini Grinover, Prof^o. Dr. Eduardo Talamini, Prof^o. Ms. Leonardo Silva Ribeiro, Prof^o. Dr. Paulo Lucon.

Gostaria de realçar a admiração que tenho pela Prof^a. Dra. Teresa Arruda Alvim Wambier que ocupa lugar de indiscutível destaque no mundo jurídico

Importante lembrar os caros amigos que fiz durante o curso de Pós-Graduação na COGEAE, que tornaram as aulas de pós-graduação muito mais interessante, Ana Laura Moreno, Francisco, Camille Garcia de Oliveira Alexandre, Francisco Sampietro, Danielo Tessarolo e Gabriel Paravela.

Não poderia esquecer de agradecer e prestar minhas homenagens ao meu chefe, Dr. Edgard Hermelino Leite Junior, pela oportunidade de trabalhar com ele e sua equipe nesses cinco anos, aprendendo a cada dia a arte de liderar, com firmeza, sem deixar a sensibilidade e benevolência de lado.

Minha singela homenagem ao Profº Cássio Scarpinella Bueno, brilhante colega do escritório EDGARD LEITE ADVOGADOS ASSOCIADOS, que nos honra a cada dia com seu vasto conhecimento e nos acrescenta profissionalmente com sua ilustre presença e sabedoria.

Por fim, agradeço a todos os colegas de profissão que, ao longo destes cinco anos, participaram da minha formação profissional. Em especial: Cristiane Ferrari, Priscila Arana, Caio Hipólito, Carlos Eduardo Pellegrini, Adriana Miranda, Claudia Gonçalves, Alessandra Francisco, Nathália Vaz de Lima, Laila Abud, Renata Catão, André Pagani, Diogo Machado de Melo, Denis Rutkowski, Giuseppe Giamundo, Mario Barone.

"Qualquer caminho é apenas um caminho e não constitui insulto algum - para si mesmo ou para os outros - abandoná-lo quando assim ordena o seu coração. (...) Olhe cada caminho com cuidado e atenção. Tente-o tantas vezes quantas julgar necessárias... Então, faça a si mesmo e apenas a si mesmo uma pergunta: possui esse caminho um coração? Em caso afirmativo, o caminho é bom. Caso contrário, esse caminho não possui importância alguma."
(Carlos Castañeda, Os Ensinaamentos de Dom Juan, citado por Fritjof Capra em "O Tao da Física")

RESUMO

O tema abordado no presente trabalho tem grande destaque, atualmente, no Direito Processual brasileiro. Através desta pesquisa teórica objetivou-se expor conceitos e explorar as hipóteses de cabimento da “suspensão de segurança”, também conhecida como “pedido de suspensão”, seus objetivos e quais as adaptações trazidas pela nova lei disciplinadora do Mandado de Segurança, além de doutrina e jurisprudência correspondente.

Buscou-se a conceituação do pedido de segurança com base nas lições de respeitados doutrinadores nacionais, além de trazer as mais novas lições sobre o tema, com a análise de extensa bibliografia.

Apresentou-se o pedido de suspensão, sua evolução desde sua previsão na Lei nº 1.533 de 31 de dezembro de 1951 até os dias de hoje, com as alterações trazidas pela Lei nº 12.016, de 07 de agosto de 2009, além de sua aplicabilidade, legitimidade, competência e sua finalidade precípua. Por fim foram analisadas as peculiaridades da suspensão de segurança especificamente nos casos de mandados de segurança individuais impetrados em primeira instância.

RESUMEN

El tema de este trabajo es de gran importancia, ahora en el derecho procesal brasileño. A través de esta investigación teórica destinada a narrar los conceptos y las interpretaciones de "suspensión de la seguridad", también conocido como "solicitud de suspensión", sus objetivos y cuáles son las modificaciones introducidas por escrito disciplinaria de la nueva ley de mandamus, así como la doctrina y las decisiones judiciales.

Hemos tratado de su conceptualización a través de grandes expertos nacionales, así como aportar más nuevas lecciones sobre el tema, con el análisis de una extensa bibliografía.

Hemos presentado la solicitud de suspensión, su evolución a través del tiempo, desde su previsión en la Ley n^o 1533 de 31 de diciembre de 1951 hasta el día de hoy, con las modificaciones introducidas por la Ley n^o 12.016, de 07 de agosto 2009. Además de su aplicabilidad, la legitimidad, la competencia y su principal objetivo. Por último, se analizaron las peculiaridades de la suspensión de la seguridad, específicamente en los casos de recursos de mandamus presentado individuales en la primera instancia.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1. NOÇÕES GERAIS SOBRE MANDADO DE SEGURANÇA	13
1.1 Conceito.....	13
2. A SUSPENSÃO DE SEGURANÇA	20
2.1 Origem Histórica.....	20
2.2 Conceito.....	24
2.3 Natureza Jurídica.....	28
2.4 Legitimidade.....	33
2.5 Competência.....	40
2.6 Hipóteses de cabimento.....	42
3. RECURSOS	54
3.1 O agravo da decisão que defere o pedido de suspensão de segurança.....	54
3.2 O “novo” pedido de suspensão do indeferimento do pedido de suspensão de segurança.....	58
3.3 O “novo” pedido de segurança com base no § 2º do artigo 15º da lei nº 12.016/09.....	60
4. INTERPOSIÇÃO SIMULTÂNEA DO AGRAVO E DO PEDIDO DE SUSPENSÃO	61
5. O CONTRADITÓRIO NO PEDIDO DE SUSPENSÃO	65
6. DURAÇÃO	67
7. CONCLUSÃO	70
8. BIBLIOGRAFIA	73

INTRODUÇÃO

A introdução do instituto do Mandado de Segurança na legislação pátria representou um importante passo no controle dos atos administrativos. E por ser uma significativa inovação legislativa, assim como a Suspensão de Segurança, trouxe inúmeras controvérsias doutrinárias e jurisprudências, que de forma conjunta enriquecem a Lei nº 12.012/2009.

O estudo sobre Mandado de Segurança pode ser caracterizado, inicialmente, pelo conjunto de três normas, Lei nº 1.533/51, Lei nº 4.348/64 e Lei nº 5.021/66, que regeram a matéria até agosto de 2009, data da promulgação da nova lei do Mandado de Segurança, a Lei nº 12.016 de 07 de agosto de 2009.

Essa “nova lei do Mandado de Segurança”, como vem sendo chamada, nasceu do Projeto de Lei da Câmara – PLC nº 125/2006, e tramitou perante o Congresso Nacional por oito anos, depois de muitos debates.

A sua promulgação é o resultado da necessidade de incorporar os avanços nos estudos sobre o Mandado de Segurança, além da inclusão da evolução jurisprudencial.

É notória a magnitude e importância do Mandado de Segurança na busca urgente da tutela jurisdicional, sempre que um direito “líquido e certo” for lesado ou ameaçado pela atuação de autoridade pública. Essa previsão está expressamente estabelecida no artigo 5º, inciso XXXV da Constituição Federal.

O Magistrado, ao se deparar com uma situação trazida pelo Impetrante na qual houve lesão ou ameaça de lesão a um direito, e desde que presentes os pressupostos autorizadores do pedido de suspensão de segurança,

não tem outra alternativa senão a de tutelar adequada e eficientemente o direito a ser protegido. Desrespeitar essa premissa configura ofensa à tão defendida tutela jurisdicional, e indiretamente uma afronta ao Estado Democrático de Direito.

Com efeito, a Lei nº 12.016/09, introduziu as necessárias alterações com a finalidade de atualizar a antiga lei, Lei nº 1.533 de 31/12/51 - que já estava defasada - além de adaptar o instituto do Mandado de Segurança ao Código de Processo Civil – CPC, introduzido no ordenamento jurídico em 11/01/1973, após à vetusta Lei que cuidava do remédio heróico.

Relativamente ao pedido de suspensão, ou também chamado de “Suspensão de Segurança”, a nova lei trouxe pouca modificação na sua essência, continuando a ser uma medida excepcional, disponibilizada ao Poder Público na proteção do interesse público, com seus requisitos autorizadores bem definidos.

Assim sendo, o presente trabalho busca observar as peculiaridades da figura do pedido de suspensão, à luz da Lei nº 12.016/09 nos mandados de segurança individuais originários em 1ª instância.

Para a compreensão da suspensão de segurança faz-se imprescindível uma breve análise das noções gerais do Mandado de Segurança seu conceito e finalidade, para na seqüência tratar da Suspensão de Segurança propriamente dita, estudando-se qual o seu objeto, competência, legitimidade, procedimento para a efetiva tutela jurisdicional em sede de Mandado de Segurança, bem como expondo-se as manifestações doutrinárias e jurisprudenciais dedicadas à matéria. Por fim, segue o exame das hipóteses de cabimento do agravo de instrumento nos casos de concessão ou indeferimento da Suspensão de Segurança, assim como no caso da apresentação de novo pedido aos Tribunais Superiores.

1. NOÇÕES GERAIS SOBRE MANDADO DE SEGURANÇA

Conceito

O Mandado de Segurança é remédio constitucional, assim como o *habeas corpus*, a ação popular e o *habeas data*, nos termos do artigo 5º, inciso LXIX da Carta Magna, e será concedido sempre que utilizado como instrumento judicial na proteção de direito líquido e certo, contra ato ilegal ou com abuso de poder de autoridade pública, nas hipóteses de não cabimento de *Habeas Corpus* ou *Habeas Data*.

O Mandado de Segurança está previsto, expressamente, na Constituição Federal, e tem natureza de cláusula pétrea, vale dizer, não pode ser abolido do ordenamento jurídico nem por Emenda Constitucional, nos seguintes termos:

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.

O Mandado de Segurança é uma ação mandamental, na qual o juiz ordena que a autoridade coatora pratique ou se abstenha de determinado ato, tido como ilegal ou com abuso de poder, que venha a lesionar, no caso de mandado de segurança preventivo ou esteja lesionando, no caso do *mandamus* repressivo, direito líquido e certo (não amparado por *habeas corpus* e *habeas data*). A autoridade coatora pode ser pública ou particular, quando sua atividade for resultante da delegação dada pelo Poder Público.

É um remédio constitucional que pode ser usado de forma repressiva, quando cuidar de ato ilegal ou com abuso de poder já praticado pela

autoridade coatora, ou preventivamente, quando tratar de fatos que demonstrem o justo receio de sofrer uma ameaça de lesão à um direito líquido e certo por parte da autoridade pública. O primeiro cuidará da lesão a direito líquido e certo, propriamente dita, e o segundo de ameaça de lesão a esse direito.

HELY LOPES MEIRELES¹ assim conceitua:

Mandado de Segurança é o meio constitucional posto à disposição de toda pessoa física ou jurídica, órgão com rapacidade processual, ou universalidade reconhecida por lei, para a proteção de direito individual ou coletivo, líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, lesado ou ameaçado de lesão, por ato de autoridade. seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça

Segundo os ensinamentos de JOSÉ CRETELLA JUNIOR²:

O Mandado de Segurança trata-se de uma ação de rito sumaríssimo, mediante a qual todo aquele que, por ilegalidade ou abuso de poder, proveniente de autoridade Pública ou de delegado do Poder Público, certo e incontestável, não amparável por *Habeas Corpus*, ou tenha justo receio de sofrê-la, tem o direito de suscitar o controle jurisdicional do ato ilegal editado, ou a remoção da ameaça coativa, afim de que o Estado devolva, *in natura*, ao interessado, aquilo que o ato lhe ameaçou tirar ou efetivamente tirou, é o veículo mediante o qual se pede, normalmente, no Brasil ao Poder Judiciário, o exame do ato administrativo, eivado dos vícios mencionados.

Já MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO³ conceitua o instituto, nos seguintes termos:

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.

O mandado de segurança é instrumento constitucional destinado a combater atos ilegais ou de abuso de poder de autoridade pública, que violem direito líquido e certo do jurisdicionado.

¹ *Mandado de Segurança*, p.25

² *Direito Administrativo Brasileiro*. p. 921.

³ *Direito Administrativo*. 1999, p. 612

A legitimidade ativa para ingressar com o Mandado de Segurança é de qualquer pessoa física ou jurídica de direito público ou privado, nacional ou estrangeira, domiciliada ou não no Brasil. O que torna a parte legítima é ter um direito líquido e certo ameaçado ou lesionado.

CELSO BARBI⁴ descreve com muita propriedade o entendimento de Castro Nunes sobre a conceituação de direito líquido:

Líquido está no texto como reforço de expressão, mais na acepção vulgar de escoimado de dúvidas, o que equivale a 'certo', do que no sentido correlato da obrigação correspondente.

Mais adiante assim conclui sobre a expressão “direito líquido e certo”⁵:

Como se vê, o conceito de direito líquido e certo é tipicamente *processual*, pois atende ao modo de ser de um direito subjetivo *no processo*: a circunstância de um determinado direito subjetivo realmente existir não lhe dá a característica de liquidez e certeza; esta só lhe é atribuível se os fatos em que se fundar puderem ser provados de forma incontestável, certa, *no processo*. E isto normalmente só se dá quando a prova for documental, pois esta é adequada a uma demonstração imediata e segura dos fatos.

A legitimidade passiva pode ser definida pelo praticante de atos ou omissões revestidos de força jurídica especial e componente de qualquer dos Poderes da União, Estados e Municípios, de autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviços públicos, e ainda, de pessoas naturais ou jurídicas de direito privado, com funções delegadas pelo Poder Público.

O Superior Tribunal de Justiça já decidiu que particulares no exercício de funções públicas delegadas também se caracterizam como agentes públicos para os efeitos da Lei nº 8.429/92, da mesma forma como os seus atos são

⁴ *Do Mandado de Segurança. p.61*

⁵ *Do Mandado de Segurança. p. 62 e 63.*

considerados como atos de autoridade para efeitos de cabimento de Mandado de Segurança. Nas palavras do Ministro Luiz Fux, Relator do Resp nº 416.329-RS:

A denominação 'agentes públicos' refere-se genérica e indistintamente a todos os sujeitos que servem ao Poder Público, considerando-se um 'gênero' do qual são espécies os agentes políticos, administrativos, honoríficos e delegados, o que faz com que os sujeitos ativos dos atos de improbidade administrativa não sejam apenas os servidores públicos, mas, também, quaisquer outras pessoas que estejam de algum modo vinculados ao Poder Público."⁶

PONTES DE MIRANDA⁷ bem exemplifica e define contra quais atos da autoridade publica pode o impetrante se insurgir contra por meio do Mandado de Segurança, conforme segue:

A ação do Mandado de Segurança, como a ação de habeas-corpus, é proponível contra atos – positivos ou negativos- de autoridade, e o sujeito passivo da relação jurídica processual é a própria autoridade, e não a pessoa jurídica de cujo corpo faz parte a autoridade. Os atos de autoridade que ameaçam ou violam e, em consequência, permitem o uso do Mandado de Segurança, é que precisam ser de direito público.

Um último aspecto a ser tratado, ainda que de maneira breve, diz respeito ao prazo decadencial para impetração do Mandado de Segurança que é de 120 (cento e vinte) dias, contados da data da ciência, pelo interessado, do ato impugnado.

Com efeito, o art. 23 da Lei nº 12.016/09 preceitua que se opera a decadência de postular direito líquido e certo do Impetrante, quando transcorrido o referido prazo da ciência do ato impugnado, que se dá assim que publicada a respectiva resolução no Diário Oficial.

Parte majoritária da doutrina entende que esse prazo de 120 dias é decadencial, por se tratar de perda do direito ao Mandado de Segurança,

⁶ Acesso em: www.stj.gov.br. Notícia: "Hospitais Particulares conveniados ao SUS também são considerados agentes públicos." data da publicação: 22/08/2002

⁷ *Comentários à Constituição de 1967*, Forense, São Paulo:1987, Tomo V, p.337

entre eles destaca-se SERGIO FERRAZ, HELY LOPES MEIRELLES, CELSO AGRÍCOLA BARBI E CÁSSIO SCARPINELLA BUENO.

A corrente minoritária entende que o referido prazo é inconstitucional, pois a Constituição Federal, ao prever esse remédio, não fez qualquer restrição relativamente ao prazo para se impetrar o mandado de segurança. Assim sendo, se a Constituição não trouxe qualquer limitação ao mandado de segurança, no sentido de estabelecer um prazo decadencial, não poderia uma lei infraconstitucional fazê-la.

Parece ser mais acertada a primeira teoria que defende a constitucionalidade do prazo decadencial do mandado de segurança, pois no presente caso, a decadência se opera com a perda do direito material e conseqüentemente da possibilidade de impetração do mandado de segurança, em virtude do seu não exercício, ou seja, pela inércia de seu titular, dentro de determinado prazo legal.

Ainda mais depois de corroborada pela Súmula nº 632 do Supremo Tribunal Federal de 24/09/2003, que expõe seu entendimento no sentido de ser constitucional lei que fixa o prazo de decadência para a impetração de mandado de segurança.

Parte fulcral e de extrema importância no estudo do mandado de segurança é a análise da presença do direito líquido e certo, condição primária e essencial ao instituto do mandado de segurança.

O direito líquido e certo nada mais é do que a demonstração da manifesta existência do direito e a inexistência de incerteza a respeito dos fatos.

Na lição clássica de HELY LOPES MEIRELLES⁸, "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. Em última análise, direito líquido e certo é direito comprovado de plano. Se depender de comprovação posterior não é líquido nem certo, para fins de mandado de segurança."

O direito líquido e certo pode ser considerado como uma das condições da ação, juntamente com o interesse de agir, a legitimidade da parte e a possibilidade jurídica do pedido.

O interesse de agir está presente quando o autor tem a necessidade de recorrer ao Estado, em decorrência do monopólio estatal da jurisdição, se valendo da via processual para proteger o direito violado ou ameaçado. Não basta apenas a necessidade da intervenção jurisdicional, exige-se que o provimento solicitado seja adequado a reparar a lesão que ensejou a busca do Poder Judiciário.

Oportuno mencionar, nesse momento, a brilhante lição do Professor VICENTE GRECO FILHO⁹ ao conceituar o interesse processual como sendo "...a necessidade de se socorrer ao judiciário para a obtenção do resultado pretendido...Para verificar-se se o autor tem interesse processual para a ação deve-se responder afirmativamente à seguinte indagação: para obter o que pretende o autor necessita da providência jurisdicional pleiteada?..."

A possibilidade jurídica do pedido pode ser entendida como a necessidade do pedido do autor ser agasalhado pelo ordenamento jurídico para se

⁸ *Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção e Habeas-Data*. p. 13.

⁹ *Direito Processual Civil Brasileiro*. p. 80.

ter acesso a tutela jurisdicional, dependendo da previsão da ordem jurídica pátria para a providência pretendida pelo interessado.

No que diz respeito à legitimidade das partes, o presente estudo aborda mais profundamente tal questão quando da análise da legitimidade do Poder Público para requerer a suspensão de segurança.

De forma concisa pode-se concluir que a legitimidade ativa é do titular do direito líquido e certo, podendo ser pessoa física ou jurídica. Enquanto que a legitimidade passiva é da autoridade coatora que pratica ou ordena concreta e especificamente a execução ou inexecução do ato ilegal ou com abuso de poder.

Sendo assim, além dos pressupostos processuais comuns a todas as ações, ainda se apresentam outros dois para impetração do referido remédio constitucional: a ilegalidade ou o abuso de poder.

Um ato ilegal é aquele em desconformidade, sem embasamento legal, ou ainda, contrariando expressamente lei, regulamento ou princípios constitucionais.

Por outro lado, o abuso de poder pode ser considerado como a usurpação de função, ou a realização desta fora dos limites estabelecidos em lei. Neste caso, embora o agente seja competente para praticar um ato, o faz ultrapassando os limites de suas atribuições ou desviando-se de sua finalidade.

Apenas com a existência de ato, ilegal ou com abuso de poder, praticado por autoridade pública, é que se concebe a concessão desse remédio constitucional.

2. A SUSPENSÃO DE SEGURANÇA

2.1 Origem histórica

O pedido de suspensão de liminar em Mandado de Segurança ou dos efeitos da sentença concessiva da segurança, em ambos os casos, proferida pelo Presidente do Tribunal competente para conhecimento do respectivo recurso, adentrou no ordenamento jurídico brasileiro através da promulgação da Lei nº 191 de 16 de janeiro de 1936, primeira lei a regular o procedimento da referida ação mandamental no país, após a previsão expressa trazida na Constituição Federal de 1934, no artigo 113, § 33.

Em seu artigo 13º, a Lei nº 191/36 trouxe uma inovação ao Direito Brasileiro, incluindo pela primeira vez a figura do pedido de suspensão de liminar, que diz:

Nos casos do art. 8º, § 9º e art. 10, poderá o Presidente da Côrte Suprema, quando se tratar de decisão da Justiça Federal, ou da Côrte de Apelação, quando se tratar de decisão da justiça local, a requerimento do representante da pessoa jurídica de direito público interno interessada, para evitar grave lesão à ordem, à saúde ou à segurança pública, manter a execução do ato impugnado até o julgamento do feito, em primeira ou em segunda instância.

A previsão legislativa da suspensão de segurança tem a sua origem histórica atrelada à ação de Mandado de Segurança.

A evolução das leis reguladoras do Mandado de Segurança, e, conseqüentemente, da suspensão de segurança, desde sua criação até a “nova” e atual lei do Mandado de Segurança, Lei nº 12.016/09, se deu na tentativa de aprimorar esse instituto, na maioria das vezes tentativa essa que se mostrou frustrada com a sucessão de interpretações, conceitos e possibilidades a cada nova disposição legal.

O passo seguinte da evolução legislativa pertinente à suspensão de segurança foi dado com a entrada em vigor do Código de Processo Civil de 1939, que, três anos depois, revogou a Lei nº 191/36, e passou a regular o pedido de segurança em seu artigo 328, com a seguinte disposição:

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

Em 31 de dezembro de 1951 surgiu a Lei do Mandado de Segurança, Lei nº 1.553/51, que alterou as disposições do Código de Processo Civil de 1939 relativas ao Mandado de Segurança, e perdurou por mais de meia década como o instrumento legal regulador desse instituto.

Relativamente ao pedido de suspensão, o artigo 13 da supracitada lei, traz a seguinte redação:

Quando o mandado for concedido e o Presidente do Tribunal, ao qual competir o conhecimento do recurso, ordenar ao Juiz a suspensão de execução da sentença, desse seu ato caberá agravo para o Tribunal a que se presida.

A redação acima transcrita traz falhas graves, principalmente, no sentido de não delimitar as hipóteses de cabimento e de deferimento do pedido de suspensão de execução liminar, deixando a critério do Presidente do Tribunal os motivos que justificariam medida de cunho excepcional como a ora tratada.

É imprescindível rememorar que, apesar de não expresso no artigo 13 da Lei nº 1.553/51, a doutrina e jurisprudência da época não se olvidaram da finalidade primordial do pedido de suspensão, a tutela do interesse público, além de sua aplicabilidade ter caráter excepcional.

Após a entrada em vigor da referida lei, inúmeros diplomas legais foram criados com o intuito de melhorar a redação dada pelo artigo 13 da Lei

nº 1.533/51, além de restringir a utilização do Mandado de Segurança, haja vista a falta de previsão das hipóteses de cabimento.

Pode-se exemplificar com a Lei nº 2.770/56, que *suprimiu a concessão de medidas liminares nas ações e procedimentos judiciais de qualquer natureza que visem a liberação de bens mercadorias ou coisas de procedência estrangeira*, a Lei nº 4.348/64, que *estabeleceu normas processuais relativas a Mandado de Segurança*, e a Lei nº 5.021/66, que *dispõe sobre o pagamento de vencimentos e vantagens pecuniárias asseguradas, em sentença concessiva de Mandado de Segurança, ao servidor público civil*.

Sendo a mais importante delas, a alteração trazida no artigo 4º da Lei nº 4.348/64 que revogou o artigo 13 da Lei nº 1.533/51 e cuidou especificamente do procedimento a ser adotado na aplicação do pedido de suspensão. Assim dispõe esse artigo 4º da Lei n.º 4.348/64, *in verbis*:

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.

Esse dispositivo incluiu a economia pública no rol das hipóteses de cabimento da suspensão da segurança, além da possibilidade dessa suspensão operar-se em relação às liminares e às sentenças.

Em momento seguinte, a Lei nº 6.014/73, altera novamente a redação do artigo 13 da Lei nº 1.533/51, que passa a ter a seguinte redação:

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

Mais adiante, o pedido de Suspensão apareceu em dois outros grandes momentos, na promulgação da Lei nº 7.347/85, que criou a Ação Civil Pública e na Lei nº 8.437/92, que dispõe sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público, não sendo oportuno o estudo de ambas legislações por se tratarem de Ação Civil Pública e Medida Cautelar, institutos distintos do Mandado de Segurança ora estudado.

Outra importante alteração, principalmente no que diz respeito à competência e à legitimidade para os mandados de segurança originários nos Tribunais, foi a trazida pela Lei nº 8.038/90, que institui o procedimento dos processos perante o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal.

Não se pode olvidar também a edição da Medida Provisória nº 2.180-25 de 24 de agosto de 2001, que trouxe mudanças expressivas em todo o texto do artigo 4º da Lei nº 8.437/92, mas que não abordam o escopo do presente estudo.

No entanto, a real e significativa mudança - e diria tão esperada alteração da Lei nº 1.533/51 - veio com a “nova” Lei do Mandado de Segurança, a Lei nº 12.016 de 07 de agosto de 2009.

Após longa espera, de quase 58 anos, a nova lei “decepciona” significativa parcela da doutrina no quesito inovação, pois grande parte da “nova” lei se apresenta apenas como uma nova roupagem da lei anterior, e não altera substancialmente o disposto em lei sobre Mandado de Segurança.

De uma perspectiva mais otimista, percebe-se claramente a tentativa de se obter uma compilação de todas as leis reguladoras do instituto, reunidas em uma única disposição legal.

A Suspensão de Segurança nasceu e evoluiu com o intuito de permitir à coletividade, através das pessoas jurídicas de direito público que zelam pelos seus interesses, o expurgamento de determinadas medidas judiciais consideradas temerárias ao interesse público.

2.2 Conceito

A Suspensão de Segurança, também chamada de “Pedido de Suspensão”, é um expediente utilizado para o fim de suspender decisão judicial, concedida em sede de mandados de segurança individuais ou coletivos, impetrados contra o Poder Público ou seus agentes, no caso de evidente interesse público ou ilegitimidade, para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública.

Trata-se, pois, de um instituto oferecido ao Poder Público na defesa do interesse público cuja finalidade é de possibilitar aos tribunais a oportunidade de avaliar possíveis lesões ao interesse público causadas por decisões judiciais, cabendo ao Presidente do tribunal tal aferição.

Diante de uma ação própria para controlar os atos administrativos da Administração Pública, a Lei 191/1936, em seu artigo 13, possibilitou ao Poder Público a prerrogativa de requerer a suspensão da eficácia de liminar ou sentença proferida, em sede de mandado de segurança, quando houvesse risco de grave lesão à ordem, à saúde ou à segurança pública, visando, desse modo, a tutela do interesse público¹⁰.

O Pedido de Suspensão tem cabimento sempre que se concede uma “cautela” contra a Fazenda Pública, tendo natureza de contracautela.

¹⁰ VENTURI, Elton. *Suspensão de liminares e sentenças contrárias ao Poder Público*, p. 33.

A suspensão cessa a execução provisória de liminar ou sentença quando há ameaça ou grave lesão à ordem, à segurança, à saúde, economia pública que são bens de interesse público.

O mandado de segurança pode ser dividido em preventivo ou repressivo. O mandado de segurança será preventivo nos casos em que a parte tenha justo receio de sofrer lesão a direito líquido e certo por ato, ilegal ou com abuso de poder, praticado por autoridade coatora.

De outra forma, o repressivo terá vez quando já ocorrida a ilegalidade ou abuso de poder pela autoridade coatora.

Interesse público é o pertinente a toda a sociedade, é o que reflete o interesse geral do social.

Neste sentido é a lição de PLÁCIDO E SILVA¹¹:

Ao contrário do particular, é o que se assenta em fato ou direito de proveito coletivo ou geral. Está, pois, adstrito a todos os fatos ou a todas as coisas que se entendam de benefício comum ou para proveito geral, ou que se imponham para uma necessidade coletiva.

Integrante do conceito geral de interesse público pode-se extrair dois subgêneros: interesse público primário e interesse público secundário.

O Poder Público, como pessoa jurídica de direito público, tem além do interesse público, interesses individuais, porém seus interesses individualizados só poderão ser alcançados tendo o amparo dos princípios da supremacia do interesse público e da legalidade, se estes forem coincidentes com os interesses da coletividade.

Destarte, interesses primários estão ligados ao proveito geral de toda a sociedade, enquanto que os secundários podem ser entendidos como os

¹¹ *Vocabulário Jurídico*.p.498.

interesses que somente dizem respeito à Administração Pública ou que de modo geral não condiz com o interesse de toda a coletividade.

Para MARÇAL JUSTEN FILHO¹², os interesses secundários “nem ao menos são “interesses”, na acepção jurídica do termo.

CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO¹³ dá o conceito de interesse público primário e secundário:

Interesse público ou primário, repita-se, é o pertinente à sociedade como um todo, e só ele pode ser validamente objetivado, pois este é o interesse que a lei consagra e entrega à compita do Estado como representante do corpo social. Interesse secundário é aquele que atina tão-só ao aparelho estatal enquanto entidade personalizada, e que por fato de ser pessoa, mas que só pode ser validamente perseguido pelo Estado quando coincidente com o interesse público primário.”

Quando o pedido de suspensão é deferido pelo Desembargador Presidente do Tribunal competente, não existe pretensão de beneficiar a União, autarquias ou qualquer das pessoas de direito público interessadas, busca-se somente a proteção do interesse público.

A finalidade desse instituto atípico pode ser resumida na paralisação ou suspensão dos efeitos de liminar ou sentença em mandado de segurança, desfavorável ao Poder Público.

O art. 15 da Lei nº 12.016, de 07/08/2009, que regula o Pedido de Suspensão de segurança no ordenamento jurídico brasileiro, assim determina:

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

¹² *Curso de direito administrativo*. p.40.

¹³ *Curso de Direito Administrativo*. p.99.

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.

ANA LUÍSA CELINO RODRIGUES¹⁴, em obra que trata exclusivamente do Pedido de Suspensão, ensina que a expressão “suspensão de segurança” tem duas acepções: em sentido estrito corresponderia à suspensão de execução da sentença proferida em Mandado de Segurança, enquanto que, numa visão mais abrangente, engloba também a suspensão de execução de liminar em Mandado de Segurança.

Na definição proposta por JORGE TADEO GOFFI FLAQUER SCARTEZZINI¹⁵:

É o instrumento utilizado pelo Poder Público para evitar que determinada decisão judicial surta efeitos de imediato, buscando impedir que a mesma cause graves danos aos interesses públicos declinados na legislação específica, quais sejam, saúde, segurança, ordem e/ou economia públicas.

LEONARDO JOSÉ CARNEIRO DA CUNHA¹⁶, ao estudar o Pedido de Suspensão de liminar destaca que seu objetivo é “sobrestar o cumprimento da liminar ou da ordem concedida, subtraindo seus efeitos, com o que se desobriga a Fazenda Pública do cumprimento da medida.”

¹⁴ *Mandado de Segurança – Suspensão no Direito Brasileiro*. p. 19.

¹⁵ *Suspensão de Segurança*. p. 13.

¹⁶ *A Fazenda Pública em Juízo*. p. 272.

Portanto, dessas lições extrai-se um denominador comum que se resume em um instrumento à disposição exclusivamente do Poder Público, para sustar os efeitos de liminar ou sentença, quando houver violação ou justo receio de lesão ao interesse público.

2.3 Natureza Jurídica

A natureza jurídica da suspensão de segurança é uma questão que provoca grande divergência entre os doutrinadores, divididos entre os que entendem ter natureza de recurso, de medida cautelar ou até mesmo de ato administrativo, para isso apresenta-se a seguir os entendimentos em três diversas correntes.

A primeira corrente doutrinária, não expressiva, liderada por OTHON SIDOU¹⁷ e seguida por J.E. CARREIRA ALVIM¹⁸, entende ser o pedido de suspensão de segurança um “ato de caráter administrativo” no exercício de poder de polícia do Presidente do Tribunal destinado a aplicar o princípio da supremacia do interesse público perante o interesse do particular.

Frágil se mostra essa corrente doutrinária, uma vez que inadmissível um ato administrativo ter o poder de suspender os efeitos de uma decisão judicial, em razão da Autonomia dos Poderes, que nada mais é do que a independência dos órgãos do poder público no desempenho de suas funções, que delimitam sua esfera de ação, não podendo ser invadida por outro poder.

Além do mais, se administrativa fosse tal atividade, poderia o Presidente do Tribunal agir de ofício, sem o requerimento de suspensão por parte do Poder Público.

¹⁷ *Do Mandado de Segurança*. 2ª ed., Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1959. p. 452-453.

¹⁸ *Comentários à Nova Lei do Mandado de segurança*, p. 270-271

A parte majoritária da doutrina, segunda e terceira correntes, fica dividida entre considerar o pedido de suspensão de segurança como recurso ou de instituto processual autônomo.

A segunda corrente, com sufrágio de CELSO AGRÍCOLA BARBI, MARCELO ABELHA RODRIGUES e LEONARDO JOSÉ CARNEIRO DA CUNHA¹⁹, defende como sendo a natureza jurídica do Pedido de Suspensão um incidente processual voluntário, não suspensivo do processo que se manifesta por intermédio de uma questão que surge sobre o processo em curso.

Nesse sentido cumpre observar o que diz MARCELO ABELHA²⁰ em sua obra dedicada exclusivamente ao estudo do instituto *in casu*:

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

CELSO BARBI²¹ de forma cristalina demonstra sua posição:

Ordenado a suspensão, terá o juiz antecipado, em caráter provisório, a providência que caberia à sentença final, e isso para “evitar o dano” que decorreria da natureza da demora na instrução do processo. Ora, toda medida provisória, que tenha por fim evitar danos possíveis com a demora natural do processo, tem a substância de “medida cautelar.

(...)

Afigura-se-nos incontestável, portanto, que a suspensão liminar no processo de Mandado de Segurança seja uma providência ou “medida cautelar.

Para essa corrente, o Pedido de Suspensão constitui incidente processual, com a finalidade de contracautela, buscando apenas sustar os efeitos da

¹⁹ *A Fazenda Pública em Juízo*. p.507.

²⁰ *Suspensão de Segurança*. p.104.

²¹ *Do Mandado de Segurança*. p.174.

liminar, isto é, retirar da decisão sua executoriedade, não se examinando o mérito do processo principal, no caso da ocorrência de lesão ao interesse público²².

No mesmo diapasão, não se considera ter o pedido de suspensão da segurança natureza recursal, pois os recursos têm que estar expressamente previstos em lei, além de não ter efeito substitutivo, característica intrínseca dos recursos.

Entende-se por efeito substitutivo a possibilidade do recurso substituir a decisão *a quo* recorrida, naqueles tópicos efetivamente enfrentados, desde que haja o recebimento e apreciação do mérito recursal, conforme estabelecido no art. 512 do Código de Processo Civil²³. No caso em tela, o pedido de suspensão não substituíra decisão proferida anteriormente, apenas suspenderá os efeitos da liminar ou sentença.

Esse é o entendimento de ELLEN GRACIE NORTHFLEET, em artigo publicado na Revista de Processo n.º 97²⁴:

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 sua potencialidade de lesão a outros interesses superiormente protegidos.

A jurisprudência do STF e do STJ tem prestigiado a corrente que atribui a finalidade contracautelar ao pedido de suspensão da segurança, entendendo se tratar de contracautela, segundo segue:

AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. ISSQN. INCIDÊNCIA. SERVIÇOS DE REGISTROS PÚBLICOS, CARTORÁRIOS E REGISTRAIS. ALEGAÇÃO DE GRAVE LESÃO À

²² No mesmo sentido, Flávia Monteiro de Castro Brandão, *A suspensão das medidas de urgência nas ações contra o Poder Público à luz do devido processo legal*. Revista Dialética de Direito Processual. São Paulo: Dialética, 2003, n. 4, p.31.

²³ **Art. 512** - O julgamento proferido pelo tribunal substituirá a sentença ou a decisão recorrida no que tiver sido objeto de recurso.

²⁴ *Suspensão de sentença liminar*. p.185.

ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO. 1. A autorização excepcional prevista no art. 4º da Lei 4.348/64 não se reveste de caráter revisional, restringindo-se à análise da potencialidade lesiva do ato decisório impugnado frente aos conceitos de ordem, de segurança, de saúde e de economia públicas. 2. A existência da situação de grave lesão à ordem e à economia públicas, alegada para justificar a concessão da medida de contracautela, há de ser cabalmente demonstrada pela entidade estatal que requer a providência autorizada pela Lei 4.348/64, não bastando a mera declaração de que a execução da decisão concessiva da segurança comprometerá os valores que a norma pretende proteger. 3. Agravo regimental improvido. (STF - SS 3157 AgR / MG - MINAS GERAIS – Ministro Presidente ELLEN GRACIE – DJ Julgamento: 10/03/2008)

AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. OCORRÊNCIA DE GRAVE LESÃO À ORDEM PÚBLICA, CONSIDERADA EM TERMOS DE ORDEM JURÍDICO-CONSTITUCIONAL. TETO. SUBTETO. ART. 37, XI, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, REDAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL 41/03. DECRETO MUNICIPAL 7.026/2005.

1. Os agravantes não lograram infirmar ou mesmo elidir os fundamentos adotados para o deferimento do pedido de suspensão.
2. No presente caso, a imediata execução do acórdão impugnado impede, em princípio, a aplicação da regra inserta no art. 37, XI, da Constituição da República, que integra o conjunto normativo estabelecido pela Emenda Constitucional 41/2003.
3. Na suspensão de segurança não se aprecia o mérito do processo principal, mas tão-somente a ocorrência dos aspectos relacionados à potencialidade lesiva do ato decisório em face dos interesses públicos relevantes consagrados em lei, quais sejam, a ordem, a saúde, a segurança e a economia públicas.
4. Possibilidade de ocorrência do denominado “efeito multiplicador”.
5. Precedentes do Plenário.
6. Agravo regimental improvido. (SS-AgR 2773/RJ, Relator Ministra Ellen Gracie. DJ de 07/04/2008. Tribunal Pleno. PP- 00280)

AGRAVO REGIMENTAL. FUNDAMENTO INATACADO. PRINCÍPIO DA SÚMULA 126. NATUREZA JURÍDICA DA SUSPENSÃO.

Assentando-se a decisão recorrida em mais de um fundamento suficiente, a impugnação parcial conduz ao trânsito em julgado do fundamento irrecorrido, consoante princípio cristalizado no enunciado n. 126 da Súmula /STJ. A suspensão da liminar, diferentemente do sistema recursal (que objetiva o acerto da controvérsia), tem natureza jurídica de contracautela, cujo exercício depende da constatação da presença de risco de grave lesão à ordem, segurança, economia e saúde públicas.

Reconhecimento da presença dos pressupostos autorizadores da drástica medida não elidido pela impugnação recursal. Agravo desprovido.” (STJ – AGP 1.165-PR, Relator Ministro ANTÔNIO DE PÁDUA RIBEIRO – D.J. de 29/05/00)

AGRAVO REGIMENTAL - GRATUIDADE DE TRANSPORTE TERRESTRE INTERESTADUAL AO IDOSO - SUSPENSÃO

SEGURANÇA - INDEFERIMENTO - MANUTENÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO - LESÃO À ORDEM PÚBLICA NÃO CONFIGURADA.

6. Por tratar-se a suspensão de contracautela vinculada aos pressupostos de plausibilidade jurídica do pedido e do perigo da demora, não há prejulgamento do mérito da controvérsia quando no pedido de suspensão exerce o Presidente um Juízo mínimo de deliberação indispensável à aferição de existência ou não de *fumus boni iuris*.

(STJ – AgRg na SS 1404 / DF, Relator Ministro EDSON VIDIGAL - D.J. de 25/10/2004)

SUSPENSÃO DE LIMINAR. AGRAVO INTERNO. LEI Nº 4.348/64, ART. 4º, RESOLUÇÃO CONAMA Nº 312/02, ART. 5º, I, II E III.

1. A suspensão de liminar, diferentemente do sistema recursal (que objetiva o acerto da controvérsia), tem natureza jurídica de contracautela, cujo exercício depende da constatação da presença de risco de grave lesão a pelo menos um dos bens tutelados pela Lei nº 4.348/64, art. 4º, e de sua efetiva demonstração. Não basta a simples declaração de que a decisão impugnada resultará comprometidos tais valores.

(STJ - AgRg na SS 1304 / PB – Ministro Relator Presidente EDSON VIDIGAL – DJ 25/10/2004)

A terceira corrente, liderada pelo PROFESSOR CASSIO SCARPINELLA BUENO²⁵, seguida pelo PROFESSOR ARAKEN DE ASSIS²⁶, tem menor repercussão e defende tratar-se o pedido de suspensão da segurança de uma medida anômala, assimilável, de qualquer sorte, a um recurso - embora não prevista no rol do art. 496 do CPC – com finalidade bastante específica: paralisar, suspender, neutralizar ou imunizar os efeitos da liminar em mandado de segurança.

O mote do debate contra essa teoria se encontra nos requisitos essenciais dos recursos como, por exemplo, tempestividade, preparo, tipicidade, devolutividade, legitimidade, competência, além de não estar expressamente previsto no Código de Processo Civil, dentre os recursos elencados no rol taxativo da lei.

Por todo o exposto, considera-se mais correta o entendimento da natureza jurídica do pedido de suspensão de segurança ser de contracautela.

²⁵ *A Nova Lei do Mandado de Segurança*, p. 95.

²⁶ *Manual dos Recursos*, p. 867.

Primeiramente, pela própria definição da palavra contracautela que significa cautela em sentido contrário, ou seja, a contracautela está em sentido oposto à cautela. A contracautela é providência destinada a evitar o *periculum in mora* resultante da concessão da cautelar, é como se fosse um neutralizador dos efeitos da concessão da suspensão de segurança.

Em um segundo momento, pela simples comparação dos efeitos do pedido de suspensão e os de um recurso, o primeiro visa sustar os efeitos da decisão e o segundo tem a notória finalidade anulatória ou reformatória da decisão recorrida, afastando a tese que considera o pedido de suspensão ter caráter recursal.

E em última análise, a própria finalidade primordial da cautela, qual seja, medida excepcional de urgência preventiva e assecuratória, efeitos buscados através do instituto ora estudado.

2.4 Legitimidade

Numa primeira análise geral do dispositivo legal, possuem legitimidade ativa para requerer o Pedido de Suspensão da liminar ou da sentença a pessoa jurídica de direito público interessada ou o Ministério Público, conforme se depreende da leitura do artigo 15 da Lei nº 12.016/09.

O dispositivo constitucional que estabelece quem são os integrantes da Pessoa Jurídica de Direito Público é o artigo 37, *caput*, o qual enumera como sendo os da administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Para MARÇAL JUSTEN FILHO²⁷ as pessoas jurídicas de direito público tem funções e competências inerentes à qualidade estatal, como as pessoas políticas, União, Estados, Municípios e Distrito Federal, ou apenas exercem função administrativa, como as autarquias e associações públicas.

Entende-se por interessada, neste caso, como a pessoa jurídica de direito público que tenha atribuição legal de zelar pelo interesse jurídico ameaçado, não sendo necessariamente, integrante do pólo passivo da ação principal.

Vale destacar a aceção de HELY LOPES MEIRELLES²⁸ sobre a estrutura institucional da Administração Pública:

Entidade é a pessoa jurídica, pública ou privada. Na organização política e administrativa brasileira as entidades classificam-se em estatais, autárquicas, fundacionais, empresariais e paraestatais.

Entidades estatais são pessoas jurídicas de Direito Público que integram a estrutura constitucional do Estado e têm poderes políticos e administrativos, tais como, União, Estados-membros, Municípios e o Distrito Federal.

Entidades autárquicas são pessoas jurídicas de Direito Público, de natureza meramente administrativa, criadas por lei específica, para a realização de atividades, obras ou serviços descentralizados da entidade estatal que as criou

Entidades fundacionais são pessoas jurídicas de Direito Público ou de direito privado, devendo a lei definir as respectivas áreas de atuação, conforme o inciso XIX do art. 37 da CF/88, emendada pela EC 19/98.

Deste modo, sendo pessoa jurídica de Direito Público e órgão da Administração Pública, direta ou indireta, poderá pedir a suspensão de liminar ou sentença toda vez que presentes os requisitos legais.

CASSIO SCARPINELLA BUENO²⁹ com muita propriedade e clareza nos ensina sobre quem figura no pólo passivo do Pedido de Suspensão:

²⁷ *Curso de Direito Administrativo*. p. 158.

²⁸ *Direito Administrativo Brasileiro*. p. 66-67.

²⁹ *A Nova Lei do Mandado de Segurança*. p. 96.

Todo aquele que pode ser alvo de Mandado de Segurança em função do exercício de função pública tem legitimidade para pleitear a suspensão nos termos e para os fins do dispositivo em exame.

No mesmo sentido, J.E CARREIRA ALVIM³⁰:

Embora sejam expressamente legitimados para requerer a suspensão da decisão liminar ou da sentença a pessoa jurídica de direito público interessada – nestas compreendidas as autarquias e fundações públicas – ou o Ministério Público, esta legitimação se estende também aos partidos políticos, pessoas naturais e jurídicas, inclusive empresas públicas, sociedades de economia mista e concessionárias de serviço público, no que disser respeito com as atribuições do poder público.

Neste momento, importante destacar a não unanimidade da doutrina e jurisprudência em relação à quais entes estariam legitimados a requerer a suspensão de segurança.

ELLEN GRACIE NORTHFLEET³¹ entende que as empresas públicas e sociedades de economia mista não figuram no rol dos legitimados a apresentar o incidente, pois são pessoas de Direito Privado.

A tendência jurisprudencial do STF e do STJ é no sentido do alargamento do conceito de Pessoa Jurídica de Direito Público, conforme se verifica dos seguintes julgados:

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

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

(STJ, AgRg na SLS 37 - CE, Relator(a): Ministro EDSON VIDIGAL, Julgamento: 28/06/2005)

PROCESSUAL CIVIL. SUSPENSÃO DE DECISÃO. LEGITIMIDADE SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. PARALISAÇÃO DE OBRAS DO METRÔ. RISCO INVERSO DE LESÃO À ECONOMIA E À ORDEM PÚBLICAS.

³⁰ *Comentários à nova lei do mandado de segurança*, p. 271

³¹ *Suspensão de sentença liminar*. Revista de Processo 97/185.

1. As pessoas jurídicas têm legitimidade para requerer suspensão de decisão quando estiverem no desempenho de serviços públicos por delegação de competência, onde inafastável o interesse público e a iminente lesão aos bens jurídicos tutelados pelas leis de regência.

(STJ, AgRg na SLS 2 - PI, Relator(a): Ministro EDSON VIDIGAL, Julgamento: 28/06/2005)

SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. AGRAVO REGIMENTAL.

Manifesta a legitimidade ativa de Câmara Municipal, devidamente representada por seu presidente, para requerer suspensão de liminar concedida em *mandamus*, no qual se controverte sobre a realização de consulta plebiscitária.

(STJ, AgRg na SS 413 - GO, Relator(a): Ministro BUENO DE SOUZA, Julgamento: 03/12/1996)

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de se reconhecer a legitimidade da Assembléia Legislativa para requerer suspensão quando a decisão impugnada constitua óbice ao exercício de seus poderes ou prerrogativas

(STF - SS 300-AgR/DF, Relator Ministro Néri da Silveira, Plenário, DJ 30.4.1992; SS 936-AgR/PR, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ 23.02.1996 e SS 954/PR, Relator Ministro Celso de Mello, DJ 05.12.1995).

SUSPENSÃO DE SEGURANÇA: LIMINAR QUE SUSTA REALIZAÇÃO DE PLEBISCITO PARA CRIAÇÃO DE MUNICÍPIO: LEGITIMAÇÃO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA PARA REQUERER A SUSPENSÃO, A QUAL, NO CASO, E DE DEFERIR-SE.

A exemplo de que se consolidou com relação ao Mandado de Segurança, e de reconhecer-se a legitimação, para requerer-lhe a suspensão, ao órgão público não personificado quando a decisão questionada constitua óbice ao exercício de seus poderes ou prerrogativas.

(STF, SS-AgR 936 PR, Relator(a): SEPÚLVEDA PERTENCE Julgamento: 06/12/1995)

Esta Corte firmou o entendimento no sentido de que as entidades da administração indireta, as concessionárias e permissionárias de serviço público terão legitimidade processual ativa para o pedido de suspensão quando sofrerem as conseqüências da decisão liminar, com reflexos diretos para a ordem, a segurança, a saúde ou a economia pública. Nesse sentido, destaco os seguintes julgados:

(STF, SL 111/DF, Relatora Ministra Ellen Gracie, DJ 2.8.2006 e SS 1308, Relator Ministro Celso de Mello, DJ 19.10.1998.)

Nesse sentido, enquanto prestadoras de serviço público, as empresas públicas e sociedades de economia mista também terão legitimidade para requerer a suspensão de segurança.

Com a descentralização, a Administração Pública além de transferir a execução do serviço público à concessionária, transfere conjuntamente, os direitos e obrigações adquiridos em virtude desse repasse.

O § 6º, do artigo 37 da Constituição Federal, equipara as concessionárias de serviço público às pessoas jurídicas de direito público, pois, ao prestar um serviço público, a concessionária assume todos os direitos e deveres que antes eram do Estado.

Conclui-se, por fim, que são legitimados para ajuizar o Pedido de Suspensão: União, Estados, Municípios, Distrito Federal, autarquias, fundações, as concessionárias de serviço público, ou seja, todos aqueles que integram o conceito de Fazenda Pública.

E abarcando ainda mais o rol dos que tem legitimidade ativa, com fundamentação e amparo na jurisprudência acima apresentada, incluem-se os entes estatais, com ou sem personalidade jurídica. Dentre eles enquadram-se os órgãos legislativos, Câmara dos Deputados e Assembléias Legislativas, assim como, os Tribunais de Contas.

Portanto, como bem leciona JOSÉ MIGUEL GARCIA MEDINA³², a equiparação às pessoas jurídicas de direito público legitimadas a demandar a suspensão de segurança, deve ser a mesma daquela aplicada às ações de segurança, dentre eles, os tribunais, mesas das casas legislativas, tribunais de contas.

No mesmo sentido, CASSIO SCARPINELLA BUENO³³, ensina que o art. 15º da Lei nº 12.016/09 estabelece ter legitimidade ativa “pessoa jurídica

³² *Mandado de segurança individual e coletivo. Comentários à Lei 12.016, de 7 de agosto de 2009.* p.177.

³³ *Liminar em Mandado de Segurança.* p. 232.

de direito público interessada”. Tal expressão conduz à uma interpretação bastante abrangente sobre os possíveis legitimados a requerer a suspensão de segurança.

Dessa forma, ainda que não seja parte na ação mandamental, e desde que interessada, a pessoa jurídica de direito público poderá requerer a suspensão de segurança.

Em relação à legitimidade ativa do Ministério Público, não se encontra qualquer divergência doutrinária ou jurisprudencial, no sentido da possibilidade daquele requerer o incidente ao Presidente do Tribunal, nos casos previstos em lei.

Nesse diapasão, o Superior Tribunal de Justiça decidiu pela legitimidade do Ministério Público para requerer a suspensão de segurança:

AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. BRASIL TELECOM S/A. LICITAÇÃO. FORNECIMENTO DE ACESSO À INTERNET. CONCORRÊNCIA COM EMBRATEL. AUSÊNCIA DE INTERESSE PÚBLICO. ILEGITIMIDADE ATIVA. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO. NÃO-CONHECIMENTO DO AGRAVO. SÚMULA Nº 182/STJ.

1. São partes legítimas para pleitear suspensão de execução de decisão, nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, o Ministério Público ou a pessoa jurídica de direito público, nos termos da Lei nº 4.348/64, art. 4º.

2. A jurisprudência dos Tribunais Superiores tem admitido também o ajuizamento da excepcional medida por entidades de direito privado no exercício de atividade delegada da Administração Pública, como as sociedades de economia mista e as concessionárias prestadoras de serviço público, quando na defesa de interesse público, naturalmente.

(AgRg na SS 1277 / DF, Ministro Relator, EDSON VIDIGAL, Julgamento: 25/10/2004)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. INQUÉRITO CIVIL. ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. OBSTÁCULOS. SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. LEGITIMIDADE PARA PROPOSITURA. COMPETÊNCIA E REQUISITOS. AGRAVO REGIMENTAL.

1. Concedida a liminar, a respectiva suspensão compete ao Presidente do Tribunal ao qual couber o respectivo recurso (Lei nº 4.348/64, art. 4º). Competência da Presidência do Superior Tribunal de Justiça para decidir pedido de suspensão de decisão de Desembargador Federal, membro do Tribunal Regional Federal da 2ª Região que se reconhece e declara.

2. As funções do Ministério Público Federal junto ao Superior Tribunal de Justiça são exercidas por titular do cargo de Subprocurador-Geral da República (LC 75/93, art. 47, § 1º), não lhes faltando, pois, competência ou legitimidade para aqui requerer a drástica medida de suspensão.

(AgRg na SS 1045 / RJ, Ministro Relator EDSON VIDIGAL, Julgamento: 04/08/2004)

SUSPENSÃO DE LIMINAR (EFEITO ATIVO). PEDIDO DE PARTICULAR (INCABÍVEL). PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO E MINISTÉRIO PÚBLICO (LEGITIMIDADE). SALVAGUARDA DO INTERESSE PÚBLICO (LEI Nº 8.437/92).

1 - O particular, tanto mais quando na defesa de interesses próprios, não possui legitimidade para ajuizar pedido de suspensão, mesmo quando objetiva o restabelecimento de medida anteriormente concedida (efeito ativo)

2 - O art. 4º da Lei nº 8.437/92 dispõe que o Ministério Público ou a pessoa jurídica de direito público são partes legítimas para pleitear suspensão de execução de liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, entretanto a jurisprudência tem admitido também o ajuizamento da excepcional medida por sociedades de economia mista e concessionárias prestadoras de serviço público, quando na defesa do interesse público.

3 - Agravo improvido.

(AgRg na Pet 1827 / RJ, Ministro Relator NILSON NAVES, Julgamento: 16/06/2003)

Tal conclusão advém da imputação constitucional ao Ministério Público de guardião dos interesses públicos, conforme se verifica do texto do artigo 127³⁴ da Carta Magna.

Para a apreciação da legitimidade do Ministério Público para requerer o Pedido de Suspensão de liminar ou sentença, não implica na avaliação da sua titularidade ou do seu interesse jurídico perante o interesse público tutelado. Neste caso, suficiente a legitimação dada ao Ministério Público pela lei constitucional.

³⁴ **Art. 127** - O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

2.5 Competência

A apreciação do Pedido de Suspensão de segurança é exclusiva do Presidente do Tribunal ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, conforme estabelecido no art. 15º da Lei 12.016/09.

Em outras palavras, competente para apreciar a suspensão de segurança será o Presidente do tribunal que teria competência para julgar recurso contra decisão concessiva da liminar ou sentença.

É, portanto, o poder concedido pela lei ao Presidente do Tribunal para neutralizar uma tutela provisória ou definitiva, desde que presentes determinados pressupostos, abarcando tão-somente a suspensão da eficácia da medida, não sua cassação ou revogação.

Dessa forma, o Pedido de Suspensão, requerido contra liminar concedida pelo Juízo Estadual ou Federal, será julgado pelo Presidente do Tribunal de Justiça ou do Tribunal Regional Federal, respectivamente.

Na mesma senda, em se tratando de decisão liminar concedida pelos Tribunais Superiores, Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal, originariamente ou em sede recursal, o Pedido de Suspensão será requerido ao Presidente do Superior Tribunal de Justiça ou do Supremo Tribunal Federal, por força do art. 25 da Lei nº 8.038/90, que instituiu as normas procedimentais para os processos da competência do STF e STJ.

O que irá definir a competência do Presidente para suspender a segurança, seja do STJ ou do STF, será a matéria utilizada na fundamentação trazida no Mandado de Segurança.

Se ação mandamental tiver como fundamento matéria legal infraconstitucional, a competência será do Presidente do Superior Tribunal de

Justiça para suspender a eficácia da execução de liminar de Mandado de Segurança, proferida, em única ou última instância, pelos Tribunais de Justiça ou pelos Tribunais Regionais Federais.

Vale destacar os julgados proferidos pelo STJ no mesmo sentido:

SUSPENSÃO DE LIMINAR. LEI Nº 4.348/64, ART. 4º. AGRAVO INTERNO. COMPETÊNCIA DO PRESIDENTE DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. POTENCIAL DE GRAVE LESÃO À SAÚDE E À ORDEM PÚBLICA ADMINISTRATIVA CONFIGURADA. 1. Tratando-se de causa fundada em matéria infraconstitucional, competente o Presidente do Superior Tribunal de Justiça para apreciar o pedido de suspensão de liminar concedida, em Mandado de Segurança, por Desembargadora Relatora no Tribunal de Justiça do Estado, Lei nº 4.348/64, art. 4º e Lei nº 8.038/90, art. 25. (STJ - AgRg na SS 1397 / MA - Ministro EDSON VIDIGAL – DJ 25/10/2004)

De outra parte, se a versar sobre matéria constitucional, a competência será do Presidente do Supremo Tribunal Federal.

A divisão de competências para o julgamento do Pedido de Suspensão obedecerá a mesma linha da competência dos recursos especiais e extraordinários: se versar sobre matéria for infraconstitucional, será apreciada pelo STJ, se a matéria constitucional, a apreciação será do STF.

A jurisprudência do Supremo Tribunal de Federal corrobora os ensinamentos acima esposados, no seguinte sentido:

Assim, é a natureza constitucional da controvérsia que justifica a competência do Supremo Tribunal Federal para apreciar o pedido de contracautela, conforme a pacificada jurisprudência desta Corte, destacando-se os seguintes julgados: Rcl 497-AgR/RS, rel. Min. Carlos Velloso, Plenário, DJ 06.4.2001; SS 2.187-AgR/SC, rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 21.10.2003; e SS 2.465/SC, rel. Min. Nelson Jobim, DJ 20.10.2004. (SS 3.692-1 MA – Min. Relator Presidente Gilmar Mendes, data do julgamento: 11/11/2008)

AGRAVOS REGIMENTAIS. SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. DEFENSORES PÚBLICOS DO PIAUÍ. ISONOMIA. SUBSÍDIOS. PROMOTORES DE JUSTIÇA ESTADUAIS. – Interpostos dois agravos regimentais pela mesma parte, o segundo

não merece ser conhecido, por força da preclusão consumativa. Precedentes.

– Paridade concedida aos defensores públicos em relação aos membros do Ministério Público que ficou restrita ao vencimento, e não ao total da remuneração. Violação da ordem pública administrativa e da economia pública caracterizada. Precedente da Corte Especial.

– Havendo concorrência de matéria constitucional e infraconstitucional, o entendimento desta Corte é no sentido de que ocorre a vis attractiva da competência da Presidência do Supremo Tribunal Federal. Precedentes. Agravos regimentais de fls. 392/396 e 398/418 não conhecidos e improvidos os demais.

(AgRg na SS 1743 PI 2007/0114061-6 – Ministro Relator Barros Monteiro, data de julgamento: 18/09/2007)

Em ambos os casos, o Presidente do Tribunal deverá motivar do despacho proferido pelo presidente do tribunal, exigida nos dispositivos legais enfocados, mostra-se redundante tal imposição, haja vista a necessidade constitucional de as decisões judiciais serem motivadas, conforme estabelecido no art. 93, IX da Constituição Federal.

2.6 Hipóteses de Cabimento - Grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia

A lei estabelece que a suspensão de segurança é o instrumento com a finalidade de sustar os efeitos de decisão judicial contrária ao Poder Público, seja ela liminar ou sentença, disponível somente às Pessoas Jurídicas de Direito Público, quando presente qualquer um dos requisitos legais, grave risco à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

Assim sendo, quando há a efetiva presença de risco grave ao interesse público, nas formas acima descritas, a pessoa de direito público interessada pode pedir a Suspensão da Segurança ao Presidente do respectivo Tribunal, com o fim de impedir a execução da decisão, seja ela liminar ou sentença.

Para haver a suspensão de segurança, deverá ter a indicação e a prova cabal da efetiva lesão que se pretende evitar, não bastando a mera alegação por parte do Poder Público, conforme se verifica do trecho abaixo transcrito extraído do julgado proferido pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina:

Assim, porquanto a suspensão de liminar é medida de caráter excepcionalíssimo, mostra-se de igual forma indispensável a comprovação cabal de todos os fatos e suas implicações, incumbência que o insurgente não logrou êxito em realizar, razão pela qual o pedido não merece guarida..
(TJSC - Suspensão de Liminar nº 2009.064956-2 – Joinville - Julgamento: 12/11/2009 - Ministro Relator Volnei Carlin)

Em sentido contrário, a suspensão de segurança não poderá ser concedida se não estiver presentes qualquer um destes requisitos.

A suspensão ou não da decisão se configura um ato vinculado do Presidente do Tribunal, não ficando tal decisão ao seu critério discricionário. Uma vez preenchidos os requisitos elencados na lei e havendo ameaça de grave lesão ao interesse público tutelado, o magistrado estará obrigado a conceder a suspensão.

Não obstante as hipóteses de cabimento estarem previstas de maneira taxativa em lei, tornando o julgamento de admissibilidade do pedido de suspensão uma questão objetiva, a própria conceituação de grave lesão - exigência legal em conjunto com os quatro tipos de interesse público - faz com que o recebimento do pedido de segurança pelo Presidente do Tribunal tenha carga de subjetividade.

Com muita propriedade J. E. CARREIRA ALVIM³⁵ assim aborda essa subjetividade:

A minha experiência de julgador me demonstrou que o que a lei chama de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública é dos mais esfarrapados pretextos que a lei encontrou para proteger o poder público, ao largo dos recursos, geralmente com o

³⁵ *Comentários à nova lei do Mandado de Segurança – Lei 12.016/09.* p. 272.

deliberado propósito de só permitir a execução da sentença depois de seu trânsito em julgado.

A própria inclusão dos referidos termos demonstra a clara intenção do legislador em tornar o julgamento da admissibilidade e do mérito da suspensão de segurança uma decisão meramente subjetiva a ser feita pelo Presidente do Tribunal, não em relação ao preenchimento dos requisitos legais, mas da conceituação e aplicação no caso concreto.

Com muita propriedade conceitua a discricionariedade JOSÉ CARLOS BARBOSA MOREIRA³⁶:

Poder discricionário quando a lei confere ao órgão, em certa situação, liberdade de escolha entre agir e, em agindo, entre duas ou várias modalidades de ação.

Nesse sentido segue trecho dos ensinamentos de LÚCIA VALLE FIGUEIREDO³⁷, no sentido de que:

Para suspensão da liminar ou da sentença, o pedido deverá ser feito com 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 dúvida, a demonstração cabal de possível violação a esses valores.

Apenas em casos excepcionais é que existe justificativa para a medida extrema contida no artigo 15º da Lei nº 12.016/09, cabendo citar, novamente, a lição exposta por HELY LOPES MEIRELLES³⁸:

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

Importante destacar que o instrumento da suspensão de segurança reveste-se de excepcionalidade absoluta, eis que seus efeitos inibitórios

³⁶. *Recorribilidade das decisões interlocutórias no processo do mandado de segurança*, Revista de Processo, 72/11.

³⁷ *Mandado de Segurança*, p. 150.

³⁸ *Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção, "Habeas Data"*. p. 61-62.

da concessão de liminar em Mandado de Segurança, autorizados pelo referido artigo, assumem particular gravidade, especialmente, se considerada a magnitude da ação mandamental, que configura instrumento destinado a viabilizar, na esfera do Poder Judiciário, a tutela de direitos líquidos e certos.

A Jurisprudência pátria tem decidido sobre a necessidade da presença da grave lesão à ordem pública para a concessão do Pedido de Suspensão de medida liminar, conforme segue:

Daí ter esta Corte enfatizado que “É preciso que haja risco de comoção, de abalo, de perturbação intensa” dos valores a que alude a lei para abrir margem à suspensão da decisão. Na verdade, “o mero percalço, transtorno, simples prejuízo, acarretado à Administração, não justifica a interferência do Presidente na atividade do juiz.” (Agravo Regimental nº 26.735-0, Rel. Des. José Osório)” (TJSP – Agravo Regimental nº 156 989 0/8-01, Comarca de São Paulo, Desembargador Relator ROBERTO VALLIM BELLOCCHI, data de julgamento: 09/04/2008)

A Suprema Corte firmou entendimento no mesmo sentido, qual seja da necessidade da comprovação inequívoca do grave risco ao interesse público, em virtude do caráter excepcional da Suspensão da Segurança:

A jurisprudência desta Corte consignou o entendimento segundo o qual a potencialidade danosa da decisão deve ser comprovada de forma inequívoca pelo requerente, em razão do caráter excepcional do pedido de suspensão. Assim, na SS nº 1185/PA, o Ministro Celso de Mello, então na Presidência da Corte, assentou: “A existência da situação de grave risco ao interesse público, alegada para justificar a concessão da drástica medida de contracautela, há de resultar cumpridamente demonstrada pela entidade estatal que requera providência excepcional autorizada pelo art. 4º da Lei nº 4.348/64. Não Basta, para esse efeito, a mera e unilateral declaração de que, da execução da decisão concessiva da liminar mandamental, resultará comprometido o interesse público.”(SS nº 1185/PA, DJ 4.8.1999.) (SS 3.449-AgR/CE, Relator Min. GILMAR MENDES, data do julgamento:17/09/2009, DJ 09.10.2009)

As hipóteses de cabimento do Pedido de Suspensão de segurança estão elencadas, taxativamente, no *caput* do artigo 15º da Lei nº 12.016/09, sendo estas as únicas hipóteses.

A delimitação dos pressupostos da suspensão de segurança tem sua importância exacerbada para se evitar que direitos individuais e coletivos protegidos pelo Mandado de Segurança, sejam sacrificados em nome de interesses que não são públicos.

As justificativas para o Pedido de Suspensão de segurança trazidas na lei formam um conjunto de bens protegidos, que se agrupam no conceito interesse público.

Segundo lições de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELO³⁹, interesse público é “o interesse resultante do conjunto de interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem.”.

Ordem pública

Ordem pública é a situação e o estado de legalidade normal, em que a Administração exerce suas precípuas atribuições na organização da vida social, com as condições mínimas necessárias a segurança pública, salubridade pública e tranqüilidade pública.

Na prática, a ordem pública se verifica pelo convívio social pacífico, resultante da disposição harmônica dos elementos que nela interagem, de modo a permitir um funcionamento regular e estável da Administração no cumprimento de suas funções.

Assim é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

A decisão suspensa, ao impedir que a municipalidade exerça, em sua plenitude, o direito consagrado por norma legal e constitucional como poder concedente que é, possui potencial suficiente para causar grave lesão à economia e à ordem públicas. (STJ - AgRg na

³⁹ *Curso de Direito Administrativo*. p. 53.

SS 1072 / GO, Relator Ministro NILSON NAVES, julgamento 20/11/2002)

AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. DEFERIDA. REMOÇÃO DE PROCURADOR REGIONAL DA REPÚBLICA. LESÃO À ORDEM PÚBLICA CONFIGURADA. AGRAVO DESPROVIDO.

– Na linha do entendimento firmado por esta Corte Especial, para efeito do cabimento do pedido de suspensão, não há necessidade de interpor recurso contra a decisão monocrática impugnada.

– Descabe apreciar as questões de mérito da demanda principal no processo de suspensão de liminar e de sentença, que se limita a averiguar a possibilidade de grave lesão à ordem, à segurança, à saúde e à economia públicas. – No caso, a lesão à ordem pública foi suficientemente demonstrada pela situação fática descrita, que revela a possibilidade de tumulto na organização do quadro de Procuradores e prejuízo no serviço a ser prestado nos Estados, impondo-se a prevalência do interesse público sobre o privado.

(AgRg na SLS 994 / PR, Relator Ministro CESAR ASFOR ROCHA, data do julgamento: 04/02/2009)

AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE LIMINAR. LESÃO À ORDEM PÚBLICA. OCORRÊNCIA. DISCUSSÃO SOBRE O MÉRITO DA CONTROVÉRSIA. DESCABIMENTO.

– A ausência da prestação dos serviços essenciais de limpeza, por inviabilizar a manutenção das condições mínimas de higiene e levar a eventual paralisação do semestre letivo nas escolas públicas da rede estadual, acarreta perigo de grave lesão à ordem pública.

(AgRg na SLS 772 / CE, Relator Ministro BARROS MONTEIRO, data do julgamento: 05/12/2007)

Para se ter um amplo atendimento da ordem pública se busca coibir qualquer ameaça à convivência pacífica em sociedade, e até mesmo ameaça as próprias instituições e ao Estado Democrático de Direito.

Importante salientar, na esteira da lição de HELY LOPES MEIRELLES⁴⁰ que no conceito de ordem pública:

se compreende a ordem administrativa em geral, ou seja, a normal execução do serviço público, o regular andamento das obras públicas, o devido exercício das funções da Administração pelas autoridades constituídas. Realmente, assim, há que ser entendido o conceito de ordem pública para que o Presidente do Tribunal competente possa resguardar os altos interesses administrativos, cassando liminar ou suspendendo os efeitos da sentença concessiva de segurança, quando tal providência se lhe afigurar conveniente e oportuna.

⁴⁰ *Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção, "Habeas Data"*. p.87.

O Ministro JOSÉ NÉRI DA SILVEIRA⁴¹ em julgamento da suspensão de segurança, bem definiu ordem pública:

No juízo de ordem pública está compreendida, também, a ordem administrativa em geral, ou seja, a normal execução do serviço público, o regular andamento das obras públicas, o devido exercício das funções da administração, pelas autoridades constituídas.

A partir dessa nova denominação dada pelo Ministro Néri da Silveira é que se começou a englobar as mais diversas atividades exercidas pela Administração dentro do conceito ordem pública.

O Ministro EDSON VIDIGAL do Superior Tribunal de Justiça expõe seu entendimento sobre ordem pública, no trecho abaixo transcrito:

Há lesão a ordem pública, aqui compreendida a ordem administrativa, quando a decisão atacada interfere no critério de conveniência e oportunidade do ato administrativo impugnado.
(AgRg na STA 66 MA ,Relator(a): Ministro EDSON VIDIGAL
Julgamento: 24/10/2004)

Saúde pública

A saúde pública é um direito previsto na Constituição Federal no artigo 196 que dispõe:

Art. 196 - A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

O conceito de saúde pública pode ser definido como toda atividade do Poder Público a fim de garantir a saúde e o bem-estar da população.

JORGE TADEO SCARTEZZINI⁴² bem define a definição de saúde pública para o cabimento da suspensão:

Em regra, os pedidos de suspensão com base na saúde pública visam proteger o sistema de saúde como um todo, a fim de que uma ou várias decisões não venham a prejudicar toda ou boa parte da

⁴¹ TRF – Suspensão de Segurança 4.405-SP, Min. José Neri da Silveira – DOU 7/12/79, p. 9.221.

⁴² *Suspensão de Segurança*. p. 96.

coletividade, mediante, por exemplo, o pagamento de tratamento de custo elevado no exterior, quando existentes similares no país.

A título exemplificativo seguem trechos de julgados do STF, sobre o entendimento emanado naquela Suprema Corte sobre saúde pública nos casos de Pedido de Suspensão:

O próprio acórdão reconhece que se cuida de serviços essenciais e, como tais, por consequência, não podem ser interrompidos sob pena de grave lesão à saúde pública mesmo que haja eventual desrespeito a formalidades legais.

Diante do quadro fático desenhado nos presentes autos, assim, penso que a pretensão deduzida na inicial do presente pedido de suspensão de liminar encontra amparo na orientação desta Corte Especial que, em pedidos de suspensão anteriores, tem procurado resguardar, com prioridade, a saúde da população, mesmo quando, para isso, seja necessário o gasto de dinheiro público e a dispensa, temporária, de formalidades legais.

(SS nº 996 – RS , Ministro CESAR ASFOR ROCHA, DJ 02/02/2009)

"AGRAVO REGIMENTAL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - TUTELA ANTECIPADA PARA SUSPENDER CONTRATO DE PUBLICIDADE – PEDIDO DE SUSPENSÃO - DEFERIMENTO - LESÃO À ORDEM E À SAÚDE PÚBLICAS CONFIGURADA – PEDIDO DE EXTINÇÃO - INEXISTÊNCIA DE TRÂNSITO EM JULGADO DA DECISÃO PROFERIDA NA AÇÃO PRINCIPAL - RECONSIDERAÇÃO - MANUTENÇÃO DA SUSPENSÃO.

(...)

4. Há manifesto risco à saúde pública quando, por força de decisão concessiva de tutela antecipada, resta obstaculizada a informação à população sobre paralisação de obras em Hospitais, suspensão de aquisição de medicamentos pela administração e importância da vacinação como instrumento de erradicação de doenças.

5. Não tendo sido infirmados os requisitos ensejadores da suspensão é de ser mantida a mesma, para evitar lesão aos bens jurídicos tutelados pela norma de regência.

6. Agravo Regimental não provido"

(AgRg na STA nº 29/DF, DJ 6.12.2004, Ministro Relator Edson Vidigal).

Segurança pública

A segurança pública vem prevista no artigo 144 da Constituição Federal nos seguintes termos: "A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio(...)".

Da leitura do dispositivo constitucional percebe-se a nítida ligação de segurança pública com ordem pública.

DE PLACIDO E SILVA⁴³ conceitua segurança pública:

É o afastamento, por meio de organizações próprias, de todo perigo ou de todo mal que possa afetar a ordem pública, em prejuízo da vida, da liberdade ou dos direitos de propriedade de cada cidadão. A segurança pública, assim, limita a liberdade individual, estabelecendo que a liberdade de cada cidadão, mesmo em fazer aquilo que a lei não lhe veda, não pode turbar a liberdade assegurada aos demais, ofendendo-a. Exerce-se para a preservação da Ordem Pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Economia pública

Apesar da amplitude conceitual do termo economia pública, sua efetiva comprovação ainda se dá pelo simples cálculo aritmético do valor do impacto que terá os efeitos da decisão, no caso da sua não suspensão.

A economia pública seria, portanto a realização de uma política econômica tendo por base o interesse público, o bem estar da sociedade, assim entende ANA LUÍSA CELINO COUTINHO⁴⁴.

Os julgados do STJ e STF têm decidido na seguinte conformidade na delimitação da comprovação da lesão à economia pública:

AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. GRAVE LESÃO À ECONOMIA PÚBLICA.

1 - A grave lesão à economia pública não está relacionada tão-somente com o montante do débito, mas sim com os danos que a decisão judicial possa causar na ordem jurídica, no ponto em que privilegia o interesse particular em detrimento do público.
(AgRg na SS 546 – Ministro Bueno de Souza, DJ 28/06/1999)

O art. 15 da Lei n.º 12.016/09 autoriza o deferimento do pedido de suspensão de segurança concedida nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento da pessoa jurídica de direito público interessada, para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas. No caso, deve-se aplicar o entendimento pacificado por esta Corte de que a execução do acórdão em apreço, ao conceder a vantagem, antes do seu trânsito

⁴³ *Vocabulário Jurídico*. p.740.

⁴⁴ *Mandado de Segurança – Suspensão no Direito Brasileiro*. p. 101.

em julgado, configura grave lesão à ordem pública, por violação ao disposto no art. 15, caput, da Lei n.º 12.016/09. Está demonstrada, ainda, a grave lesão à economia pública, consubstanciada na ausência de previsão orçamentária para as despesas em questão, que poderão comprometer a execução do orçamento estadual, diante da multiplicidade de ações sobre a mesma matéria que podem ser intentadas.

(STF – SS 3994 / AM - Relator Ministro GILMAR MENDES, Data do Julgamento: 20/10/2009)

Da mesma forma, há a necessidade de comprovação efetiva da lesão à economia pública, conforme se percebe da leitura do trecho do julgado abaixo transcrito:

FINANÇAS PÚBLICAS. LESÃO INDEMONSTRADA.

(...)

Porém o Min. Presidente, o Relator, entendeu que não prospera o inconformismo da agravante, uma vez que, na suspensão de liminar, verifica-se tão-somente o potencial lesivo aos bens jurídicos tutelados pela norma de regência, quais sejam, a ordem, a saúde, a segurança e a economia públicas. No presente caso, os argumentos relativos à possibilidade de lesão às finanças públicas são insuficientes para demonstrá-la. Não basta a mera asserção de potencialidade lesiva à economia pública, é indispensável sua comprovação mediante quadro financeiro comparativo.

(STJ - AgRg na SLS 800-PR, Rel. Min. Barros Monteiro, DJ 2/4/2008.)

Para a concessão da suspensão de segurança, sob o fundamento de grave lesão à economia não basta qualquer forma de “dano ao erário”, pouco importando o montante envolvido. O que realmente importa é a possibilidade do cumprimento da decisão prejudicar de forma grave a Administração.

Todos esses requisitos ou pressupostos para a concessão da suspensão pelo Presidente do Tribunal não precisam existir simultaneamente, bastando a presença de um deles para dar ensejo ao pedido e seu deferimento.

A jurisprudência tem admitido como suficiente a presença de qualquer ou apenas uma das hipóteses legais de cabimento da suspensão de segurança:

AGRAVO REGIMENTAL. DEFERIMENTO. SUSPENSÃO. CABIMENTO. COMPETÊNCIA DO PRESIDENTE DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. DECISÃO DE JUIZ FEDERAL. PENDÊNCIA DE JULGAMENTO DE AGRAVO REGIMENTAL NA ORIGEM. LESÃO À ECONOMIA PÚBLICA. LEI Nº 4.348/64. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO.

- A suspensão de liminar será deferida quando presente um dos requisitos autorizadores constantes na Lei nº 4.348/64.

(STJ – AgRg na SS 927 - RJ, Ministro Relator Nilson Naves – DJ 17/04/2002)

AGRAVO REGIMENTAL EM SUSPENSÃO DE LIMINAR. REQUISITOS. ALEGAÇÃO GENÉRICA DE LESÃO À ORDEM PÚBLICA. LEI Nº 4.348/64, ART. 4º. EFEITO MULTIPLICADOR DA DEMANDA. AUSÊNCIA DE EVIDÊNCIAS. ALEGAÇÕES RELACIONADAS COM O MÉRITO DA AÇÃO PRINCIPAL. IMPOSSIBILIDADE. PEDIDO INDEFERIDO.

1. A suspensão de liminar, como medida de natureza excepcionalíssima que é, somente deve ser deferida quando demonstrada a possibilidade real de que a decisão questionada cause conseqüências graves e desastrosas a pelo menos um dos valores tutelados pela norma de regência, a saber: ordem, saúde, segurança e economia públicas (Lei nº 4.348/64, art. 4º).

(AgRg na SS 1396 / TO, Ministro Relator EDSON VIDIGAL, Julgamento: 25/10/2004)

AGRAVO REGIMENTAL - SUSPENSÃO DE SEGURANÇA - DEFERIMENTO – GRAVE LESÃO À ORDEM, À SAÚDE, À ECONOMIA E À SEGURANÇA PÚBLICA NÃO CONFIGURADA .

1. A suspensão de segurança é medida extrema que somente deve ser deferida quando presentes os requisitos autorizadores constantes da Lei nº 4.348/64. Não restando configurada lesão à ordem, à saúde, à economia ou à segurança públicas é de se negar a suspensão. Hipótese em que se dá provimento ao Agravo Regimental para tornar sem efeito a suspensão da segurança anteriormente concedida.

2. Agravo Regimental provido.

(AgRg na SS 1318 / MG, Ministro Relator EDSON VIDIGAL, Julgamento: 25/10/2004)

Não há divergência doutrinária sobre o entendimento acima esposado e corroborado pela jurisprudência no sentido da necessidade da presença de apenas uma das quatro vertentes componentes do interesse público: ordem, saúde, economia ou segurança públicas, para que seja dado provimento ao pedido de suspensão de segurança.

A suspensão de segurança não tem o condão de aferir a veracidade ou a existência do direito, seja pelo aspecto material ou processual, mas

sim de averiguar a hipótese de estarem ameaçados os valores a que alude à Lei nº 12.016/09, quais sejam, ordem, segurança, economia ou saúde públicas.

Além da necessidade de fixar o enfoque do Pedido de Suspensão nas questões de ordem pública e suas hipóteses de cabimento acima elencadas, não cabe, no instituto ora examinado, discussões esparsas sobre o mérito do *mandamus*, conforme se percebe da análise dos seguintes julgados:

Na suspensão de segurança não se aprecia o mérito do processo principal, mas tão-somente a ocorrência dos aspectos relacionados à potencialidade lesiva do ato decisório em face dos interesses públicos relevantes consagrados em lei, quais sejam, a ordem, a saúde, a segurança e a economia públicas.
(STF – AgReg nº 2.522-8/MT, Rel. Ministro Gilmar Mendes)

O tema refoge à competência desta Presidência, tendo em vista que necessitaria de exame de provas e das razões de mérito, o que é vedado em sede de suspensão de segurança. Contudo, limito os efeitos desta contracautela até o julgamento de mérito pelo Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, que promoverá este exame de provas e de razões de mérito de forma aprofundada.
(STF - SS 4011 / BA Relator Min. MINISTRO GILMAR MENDES
Julgamento: 20/11/2009)

A suspensão de liminar e de sentença, conforme delineamento legal, limita-se a averiguar a possibilidade de grave lesão à ordem, à segurança, à saúde e à economia públicas. Inviável, no âmbito dessa medida excepcional, a análise do mérito da demanda ou dos aspectos jurídicos da decisão impugnada. Nesse sentido, dentre outros, o AgRg na SLS n. 846/SP, publicado em 7.8.2008, Corte Especial, da relatoria do em. Ministro Humberto Gomes de Barros, e AgRg na SLS n. 821/MG, publicado em 5.5.2008, Corte Especial, da relatoria do em. Ministro Barros Monteiro.
(STJ - SLS 001097 – Relator Ministro CESAR ASFOR ROCHA –
Julgamento: 01/09/2009)

AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. SINDICATO NACIONAL DOS PROCURADORES DA FAZENDA NACIONAL – SINPROFAZ. REMOÇÃO DE PROCURADORES A PEDIDO PRÉVIO CONCURSO ENTRE OS INTERESSADOS. DIREITO À AJUDA DE CUSTO E TRANSPORTE. LESÃO À ECONOMIA PÚBLICA.

– O tema de mérito da ação principal não pode ser examinado com profundidade na presente via, que não substitui a do recurso próprio. A suspensão de liminar e de sentença limita-se a averiguar a possibilidade de grave lesão à ordem, à segurança, à saúde e à economia públicas.
(STJ - AgRg na SLS 995 / DF – Ministro Relator CESAR ASFOR ROCHA – DJ 18/03/2009)

Entendimento jurisprudencial corroborado pelas palavras de LUCIA VALLE FIGUEIREDO⁴⁵:

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 nº 9.139, de 30.11.95, ou ainda, na cautelar a ser requerida diretamente nos tribunais, Não é pois, o caso de ser examinada pelo presidente do tribunal. Verifica-se, em conseqüência, que apenas se houver interesse público qualificado pela norma, consiste na tutela dos valores ordem pública, segurança pública, saúde pública e economia pública, adjetivados pela ameaça de grave lesão, pode haver suspensão.

3. RECURSOS

3.1 O agravo da decisão que defere o Pedido de Suspensão de Segurança.

Contra decisão que concede a Suspensão da Execução de Liminar ou Sentença cabe Agravo no prazo de 5 dias, sem efeito suspensivo, conforme disposição legal do artigo 15, *caput* da Lei nº 12.016/2009.

Importante destacar que esse agravo interno, ou também chamado de regimental, deverá ser colocado em julgamento na sessão seguinte à sua interposição, para o órgão colegiado competente do tribunal, órgão especial ou plenário. Tal regra apesar de expressa em lei, não é cumprida rigorosamente na prática, se tornando, dessa forma, uma recomendação.

O objeto de julgamento do referido Agravo é a reforma da decisão do Presidente do Tribunal de suspender os efeitos da liminar ou sentença requerida pelo Poder Público. Não é admitida qualquer confusão entre o mérito do Agravo com o mérito do Mandado de Segurança.

⁴⁵ *Mandado de Segurança*. p.148 e 149.

É o que explica MARCELO ABELHA RODRIGUES⁴⁶:

O objeto de julgamento do incidente, e por consequência do recurso contra sua decisão, deve estar relacionado com o juízo de admissibilidade ou mérito do incidente (sustação da eficácia da decisão para evitar grave lesão ao interesse público) que não se confunde com o mérito da ação deduzida em juízo, motivo pelo qual as razões jurídicas que justificaram a concessão da decisão de que se pretende suspender a execução não constituem causa de pedir nem do requerimento formulado ao presidente do tribunal e muito menos para o recurso que desafia a sua decisão.

CASSIO SCARPINELLA BUENO⁴⁷ o classifica de Agravo *Interno*, expressamente previsto na lei e, por isso, não *regimental*, a ser processado de acordo com o artigo 577 do Código de Processo Civil.

Questão pacificada na “nova” Lei do Mandado de Segurança é em relação ao prazo de interposição do agravo, cuja previsão agora é expressa, de 5 dias.

Importante frisar o entendimento da Suprema Corte no sentido na inaplicabilidade do prazo em dobro para a Fazenda Pública, conforme estabelecido no artigo 188 do Código de Processo Civil⁴⁸:

"AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO REGIMENTAL NA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. PRAZO RECURSAL. ARTIGO 188 DO CPC. PRAZO EM DOBRO. IMPOSSIBILIDADE. 1. Lei 4348/64 e superveniência da Lei 8437/92. Conciliação de sistemas legais pertinentes à possibilidade de suspensão de medida liminar e de tutela antecipada. Desfazimento de aparente assimetria processual então existente entre as ações de Mandado de Segurança e os demais procedimentos de contracautela. Precedente do Tribunal Pleno. 2. Agravo regimental. Cabimento do recurso contra a decisão que defere ou indefere o pedido de suspensão de liminar ou de tutela antecipada, no prazo de cinco dias. Contagem em dobro do prazo para recorrer quando a parte for a Fazenda Pública ou o Ministério Público. Inaplicabilidade do artigo 188 do Código de Processo Civil à espécie, tendo em vista o disposto no artigo 4º, § 3º, da Lei 8437/92. Agravo regimental não conhecido."

⁴⁶ *Suspensão de Segurança*. p. 226.

⁴⁷ *A Nova Lei do Mandado de Segurança*. p. 96.

⁴⁸ **Art. 188** - Computar-se-á em quádruplo o prazo para contestar e em dobro para recorrer quando a parte for a Fazenda Pública ou o Ministério Público

(AgR-AgR SS 2198, Relator Min. MAURÍCIO CORRÊA, Julgamento: 03/03/2004)

A *contrario sensu* orienta-se o STJ, o qual permite que a Fazenda Pública se utilize dessa prerrogativa legal na contagem do prazo para interposição do agravo:

PROCESSUAL CIVIL. SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO. AGRAVO INTERNO. LEI 4.348/64, ART. 4º. LEI 8.038/90, ART. 39. PRAZO EM DOBRO. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DO CPC, ART. 188. CONCURSO PÚBLICO. DESCONSIDERAÇÃO DA CLASSIFICAÇÃO DOS CANDIDATOS IMPETRANTES. AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTOS.

1. Em virtude da inexistência de norma em sentido contrário na legislação específica, os beneficiários do CPC, art. 188, têm prazo em dobro para interpor agravo interno contra decisão monocrática e em suspensão de segurança

(AgRgPet 1363/RS, Corte Especial, Rel. Min. Nilson Naves, DJ de 02.12.2002).

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. MILITAR. CURSO DE FORMAÇÃO. MATRÍCULA. SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. DENEGAÇÃO. AGRAVO REGIMENTAL.

1. Com o cancelamento da Súmula nº 217/STJ, plenamente cabível o Agravo Regimental, ainda que interposto contra decisão que indefere o pedido de suspensão.

2. A teor do CPC, art. 188, o Estado do Mato Grosso do Sul, aqui agravante, tem prazo em dobro para recorrer.

(AgRg na SS 1484-MS, Ministro Relator EDSON VIDIGAL, Julgamento: 20/03/2006)

Tal prerrogativa, proteção que a lei dá à Fazenda Pública e ao Ministério Público, tem fundamento em virtude dos interesses de ordem pública que defende e das dificuldades burocráticas de sua atuação que impossibilitariam sua atuação no processo no interregno normal.

A justificativa para esse privilégio se fundamenta na impossibilidade da União, Estados, Municípios, Distrito Federal, suas autarquias e fundações públicas, adimplir com os prazos legais, sem tal prerrogativa legal, fato que causaria inúmeros prejuízos à própria sociedade.

Essa desigualdade legal, entre o prazo para recorrer conferido ao particular e à Administração, teve seu início na época da ditadura e privilegia a Fazenda Pública em relação ao particular.

As críticas ao artigo 188 do Código de Processo Civil⁴⁹ têm fundamento, por exemplo, em casos em que ambas as partes, particular e Fazenda, estão no mesmo plano processual, descabendo qualquer prevalência de uma das partes sobre a outra. A diferenciação de pessoas em condições equivalentes fere os ideais de igualdade, de razoabilidade e de justiça.

Outra importante questão debatida é a notória posição da Fazenda Pública como a maior litigante do país do Poder Judiciário, que abusa do seu direito de recorrer e sabidamente é um dos grandes responsáveis pelo elevado número de ações e recursos que tramitam.

Tal benefício legal concedido à Fazenda Pública e Ministério Público é muito contestado pela doutrina, contudo enquanto houver previsão legal, pouco se possa fazer contra essa diferenciação. Ainda mais, após o STF ter declarado a constitucionalidade dessa disposição legal⁵⁰.

O artigo 15 da Lei nº 12.016/09 prevê em seu *caput* o cabimento de agravo apenas e tão somente na hipótese de deferimento da suspensão do pedido pelo Presidente do Tribunal.

Importante frisar a possibilidade de terceiro interessado, cujo interesse, em regra, deve ser jurídico, interpor Agravo.

A jurisprudência da Suprema Corte admite o ingresso de terceiro juridicamente interessado, nestes termos:

⁴⁹ **Art. 188** - Computar-se-á em quádruplo o prazo para contestar e em dobro para recorrer quando a parte for a Fazenda Pública ou o Ministério Público.

⁵⁰ Pleno do STF, ADI 1.910-MC/DF, 22.04.2004, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJU 27.02.2004, p.19

“Suspensão de segurança. Decisão que determina a suspensão da liminar concedida. Agravo regimental. Legitimidade para agravar, por quem não é parte na suspensão de segurança e nem no mandado de segurança. Terceiro prejudicado. Sindicato na qualidade de substituto processual. Possibilidade reconhecida por voto de desempate do Plenário. Cargos públicos. Provimento por meio de ascensão funcional. Impossibilidade a partir da Constituição de 1988. Suspensão concedida para evitar grave lesão a ordem jurídica e a economia popular, considerando a jurisprudência já consolidada do Plenário da Corte. Agravo regimental improvido.” (SSAgRg 564-3-MG, *in* D.J. de 09.06.95).

3.2 O novo Pedido de Suspensão do Indeferimento do Pedido de Suspensão de Segurança

Nos termos do § 1º do artigo 15º da Lei nº 12.016/09 está previsto, expressamente, o cabimento de novo Pedido de Suspensão ao Presidente do Tribunal competente para conhecer eventual Recurso Especial ou Extraordinário, na hipótese de indeferimento do Pedido de Suspensão de Segurança.

Esse novo pedido tem cabimento toda vez que o Poder Público, inconformado com a não concessão da suspensão de segurança requerida, reformula seu pedido de suspensão. Trata-se do Pedido de Suspensão direcionado ao Presidente do Tribunal Superior, em face da decisão que indeferiu a suspensão, prolatada pelo Presidente do Tribunal Estadual ou Regional Federal.

Esse novo pedido deverá ser endereçado ao Presidente do Superior Tribunal de Justiça ou do Supremo Tribunal Federal, dependendo da natureza da matéria apresentada na fundamentação do pedido e da decisão cujos efeitos se pretendem suspender.

O discernimento sobre o endereçamento do novo pedido aos Tribunais Superiores será nos mesmos termos da separação de competências dada para os Recursos Especiais e Extraordinários.

CASSIO SCARPINELLA BUENO⁵¹ de maneira brilhante elucida as competências dos Tribunais Superiores na apreciação do novo Pedido de Suspensão de Segurança:

O critério distintivo, destarte, é a qualidade da matéria discutida no próprio Mandado de Segurança, isto é, o seu fundamento, sua causa de pedir. Se de natureza constitucional, a competência é do Presidente do Supremo Tribunal Federal; se de natureza infraconstitucional federal, é do Presidente do Superior Tribunal de Justiça. É essa a orientação que vem sendo acolhida em ambas aquelas Cortes.

Em havendo a conjunção de duas matérias, constitucional e infraconstitucional federal, no Mandado de Segurança em que foi indeferido o Pedido de Suspensão de Liminar ou Sentença deverá ser aplicado por analogia, o artigo 543 do Código de Processo Civil, nos exatos termos sustentados novamente pelo autor acima citado:

Na hipótese de haver ambos os fundamentos, deve-se aplicar à espécie, por analogia o art. 543 e respectivos parágrafos do Código de Processo Civil, ou seja: o “novo” pedido de suspensão será encaminhado primeiramente à Presidência do Superior Tribunal de Justiça. Se o Presidente entender constitucional a matéria, remeterá o incidente à Presidência do Supremo Tribunal Federal. Se o Presidente dessa Corte não compartilhar do mesmo entendimento, determinará a devolução dos autos ao Presidente do Superior Tribunal de Justiça, que deverá apreciar o pedido.

Esse ensinamento está alinhado à jurisprudência no Superior Tribunal de Justiça:

SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. COMPETÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. LESÃO À ORDEM, ECONOMIA E SAÚDE PÚBLICAS. COMPROVAÇÃO. DEFERIMENTO DO PEDIDO. AGRAVO REGIMENTAL.

1. Nos casos de Mandado de Segurança, quando indeferido o pedido originário de suspensão em segundo grau, o novo pedido de suspensão, em se tratando de matéria infraconstitucional, pode ser requerido ao STJ, como na exata hipótese dos autos (Lei nº 4.348/64, art. 4º, § 1º).

(AgRg na SS 1581 / PB, Ministro Relator EDSON VIDIGAL, Data do Julgamento: 20/03/2006)

⁵¹ *Mandado de Segurança*. p.273.

AGRAVOS REGIMENTAIS. SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. DEFENSORES PÚBLICOS DO PIAUÍ. ISONOMIA. SUBSÍDIOS. PROMOTORES DE JUSTIÇA ESTADUAIS.

– Interpostos dois agravos regimentais pela mesma parte, o segundo não merece ser conhecido, por força da preclusão consumativa. Precedentes.

– Paridade concedida aos defensores públicos em relação aos membros do Ministério Público que ficou restrita ao vencimento, e não ao total da remuneração. Violação da ordem pública administrativa e da economia pública caracterizada. Precedente da Corte Especial.

– Havendo concorrência de matéria constitucional e infraconstitucional, o entendimento desta Corte é no sentido de que ocorre a vis attractiva da competência da Presidência do Supremo Tribunal Federal. Precedentes.

Agravos regimentais de fls. 392/396 e 398/418 não conhecidos e improvidos os demais.

(AgRg na SS 1743 / PI, Ministro Relator BARROS MONTEIRO, Julgamento: 19/09/2007)

3.3 O novo Pedido de Segurança com base no § 2º do artigo 15º da lei nº 12.016/09

Outra hipótese de cabimento do “novo” pedido de suspensão é a ventilada no § 2º, do artigo 15º da Lei nº 12.016/2009, nos casos quando for negado provimento ao Agravo de instrumento interposto contra a liminar em Mandado de Segurança.

Destarte, concedida a medida liminar em primeira instância em sede de Mandado de Segurança e negado provimento ao agravo de Instrumento interposto contra ela, caberá “novo” pedido de suspensão contra o respectivo acórdão, com base no parágrafo 2º do artigo 15 da Lei nº 12.016/09.

De se ressaltar que esse novo pedido de suspensão interposto contra o acórdão que confirmou liminar proferida em primeiro grau de jurisdição somente poderá favorecer os mesmos legitimados de que trata o caput do artigo 15º da Lei nº 12.016/09.

4. INTERPOSIÇÃO SIMULTÂNEA DO AGRAVO E DO PEDIDO DE SUSPENSÃO

O parágrafo 3º do artigo 15º da “nova” Lei do Mandado de Segurança, Lei nº 12.016/09 dispõe que:

§ 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.

Tecendo considerações acerca do tema, segue o magistério de CASSIO SCARPINELLA BUENO⁵²:

A melhor interpretação para a regra é a de entender que o pedido de suspensão não exclui o cabimento do agravo de instrumento contra a decisão concessiva da liminar, porque destinado a preservar valores diversos do ordenamento jurídico que não a correção intrínseca daquela decisão.

Destarte, é cristalino o entendimento extraído do texto legal no sentido de que o pedido de suspensão não exclui o cabimento de agravo de instrumento contra a decisão que concedeu a medida liminar.

O fundamento do artigo acima transcrito se resume ao fato do agravo de instrumento visar reformar ou invalidar a decisão guerreada, como os demais recursos, enquanto o pedido de suspensão visa apenas suspender os efeitos da liminar ou da decisão, mantendo-a intocável.

Por se tratar de dois institutos independentes, a interposição de um não impede a do outro, não se aplicando o princípio da unirrecorribilidade, que proíbe a interposição cumulativa de mais de um recurso para a impugnação do mesmo ato judicial.

⁵² *A Nova Lei do Mandado de Segurança*, p. 100.

Por ser o agravo um recurso previsto no Código de Processo Civil e o pedido de suspensão não deter natureza recursal, não há qualquer impedimento no ajuizamento simultâneo das duas medidas.

Pelo fato de ambos os institutos serem autônomos e independentes entre si, não há qualquer condicionamento ou vinculação da apresentação de um perante o outro, nem tampouco implica na ocorrência da preclusão.

Destarte, é possível a interposição do recurso de agravo de instrumento com pedido de efeito suspensivo concomitante ao pedido de suspensão de segurança, atingindo o mesmo resultado final e prático em ambas as situações, a suspensão dos efeitos da decisão, embora se utilizando de meios diversos.

Diante do narrado conclui-se que as razões que justificam a utilização do pedido de suspensão de segurança e do agravo são diversas, além das diferenças atinentes à competência, legitimidade, prazo, dentre outras questões que corroboram para o entendimento de não havendo qualquer incompatibilidade entre os dois instrumentos processuais.

A interposição de um não condiciona nem prejudica a do outro.

Destarte permite o artigo 4º, § 6º da Lei nº 8.437/92 que regra tal matéria:

§ 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.

Mas a doutrina não é pacífica sobre tal questão.

LUCIA VALLE FIGUEIREDO⁵³ enfatiza seu entendimento no descabimento do pedido de suspensão de segurança quando já negado o efeito suspensivo pelo Relator do agravo interposto, pois teria havido a preclusão consumativa e ao se permitir tal situação, estaria se violando o princípio do juiz natural.

Em posição contrária encontra-se a MINISTRA ELLEN GRACIE NORTHFLEET⁵⁴, para quem:

Para que a preclusão não ocorra, é indispensável que ademais do requerimento de suspensão seja aviado o recurso cabível na espécie, seja o agravo contra a liminar ou a apelação contra a sentença de mérito.

Parece ser mais coerente a posição pela possibilidade do cabimento concomitante do pedido de suspensão de segurança e do agravo de instrumento, respeitado os pressupostos de admissibilidade, prazos e as peculiaridades de cada instituto.

Assim, a concessão ou não do pedido de suspensão de segurança não trancará a interposição do competente recurso de agravo e de maneira mais complexa, conclui-se ao final pela independência decisória tanto do Relator do Agravo quanto do Presidente do Tribunal que decidirá sobre a suspensão de segurança.

As razões motivadoras da concessão do efeito suspensivo no Agravo são indiscutivelmente diversas daquelas para a suspensão dos efeitos da decisão através do instituto objeto deste estudo.

⁵³ Mandado de Segurança, p. 164-165.

⁵⁴ Suspensão de Sentença e de Liminar. Revista de Processo 97, São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 97, p. 183-193, 2000.

Não há qualquer subordinação da decisão do Relator sobre o Agravo à decisão do Desembargador Presidente no pedido de suspensão, pois os objetos dos julgamentos são distintos e como tal devem ser tratados, institutos diferenciados, sem qualquer prevalência ou majoração de importância de um em relação ao outro.

Portanto, a suspensão dos efeitos da decisão poderá ser alcançada pela parte interessada utilizando-se a via do pedido de suspensão ou através do pedido de efeito suspensivo no Agravo de Instrumento, desde que preenchidos seus requisitos de admissibilidade.

Sendo distinta a competência do Agravo e da suspensão de segurança, poderá existir um conflito de decisões. Assim sendo, o Relator do agravo poderá entender pelo cabimento da suspensão dos efeitos da decisão, enquanto que o Presidente do Tribunal não vislumbra tal hipótese, e, em consequência, nega a concessão de segurança pleiteada.

Possível ocorrer também o contrário, onde o Presidente do Tribunal entende pela suspensão de segurança, e assim, suspende os efeitos da liminar, após tal pedido ter sido anteriormente negado pelo Relator do Agravo.

Nesses casos, não há qualquer subordinação ou submissão entre as decisões, apenas entendimentos antagônicos.

Ambos instrumentos estão à disposição do Poder Público, na defesa do interesse público, podendo utilizar um, outro, ou até mesmo, os dois.

5. O CONTRADITÓRIO NO PEDIDO DE SUSPENSÃO

Com a leitura do § 4º do artigo 15 da Lei nº 12.016/09 conclui-se que o Presidente do Tribunal no exame do Pedido de Suspensão poderá, excepcionalmente, nos casos de “plausibilidade do direito invocado” e de “urgência na concessão da medida”, suspender a Segurança sem a oitiva prévia da parte contrária.

Prevalecendo, assim, o Princípio do Contraditório, direito protegido constitucionalmente no artigo 5º, inciso LV⁵⁵ da Constituição Federal em processos judiciais ou administrativos.

Nos exatos termos sustentados por CASSIO SCARPINELLA BUENO⁵⁶:

Somente em casos de urgência, em que o estabelecimento do contraditório e o tempo que ele consome puderem comprometer a inteireza dos valores que o pedido de suspensão pretende resguardar, é que o § 4º admite que a suspensão seja concedida liminarmente, isto é, postergando-se o contraditório.

A observância do atendimento do Princípio do Contraditório na Suspensão de Segurança é essencial para que esta não seja maculada de inconstitucionalidade, dessa forma, imprescindível a oitiva da parte contrária e o Ministério Público. Tal oitiva abrangeria a manifestação no processo com a apresentação de recurso contra a decisão que indeferir ou conceder a suspensão.

A oitiva do Ministério Público tem seu fundamento e obrigatoriedade, uma vez que na Suspensão de Segurança estará em discussão a

⁵⁵ **Art. 5º** - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

⁵⁶ *A Nova Lei do Mandado de Segurança*, p. 101.

tutela de direitos e interesses públicos, apesar de não estar expressamente presente a previsão da atuação do *parquet* nos dispositivos legais que cuidam do pedido de suspensão de segurança.

Ainda que não esteja prevista a intervenção do Ministério Público no incidente ora estudado, seja como *custus legis*, seja como parte, outros diplomas legais regulamentam a oitiva do *parquet* nos processos onde o bem tutelado é o interesse público.

Dentre esses dispositivos legais, pode-se citar o artigo 127 da Constituição Federal⁵⁷, artigo 82, inciso III do Código de Processo Civil⁵⁸, e na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, Lei nº 8.625/93 em seu artigo 25⁵⁹.

Sendo assim, se torna obrigatória a intervenção no incidente mesmo que não expressamente prevista na Lei nº 12.016/2009.

Como regra, em atendimento ao disposto na Carta Magna e aos Princípios do Contraditório e da Ampla Defesa, o Presidente deve determinar a oitiva da parte contrária e do Ministério Público antes, mesmo, da análise da concessão da Medida Liminar. Deixando a excepcionalidade apenas para os casos em que a demora na prestação jurisdicional ocasionar sua ineficácia.

⁵⁷ **Art. 127** - O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

⁵⁸ **Art. 82** - Compete ao Ministério Público intervir:

(...)

III - nas ações que envolvam litígios coletivos pela posse da terra rural e nas demais causas em que há interesse público evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte. (Alterado pela L-009.415-1996)

⁵⁹ **Art. 25**. Além das funções previstas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e em outras leis, incumbe, ainda, ao Ministério Público:

(...)

V - manifestar-se nos processos em que sua presença seja obrigatória por lei e, ainda, sempre que cabível a intervenção, para assegurar o exercício de suas funções institucionais, não importando a fase ou grau de jurisdição em que se encontrem os processos;

6. DURAÇÃO

O Presidente do Tribunal ao receber a petição inicial da Suspensão de Segurança fará o juízo de admissibilidade, e se preenchidos todos os requisitos de admissibilidade: competência, legitimidade, interesse e possibilidade jurídica do pedido, decidirá pela concessão ou indeferimento do incidente.

Desde que presente a comprovação inconteste da grave lesão ao interesse público, o Presidente do Tribunal deverá conceder o pedido. Essa decisão monocrática tem natureza interlocutória.

Tal decisão suspenderá a execução da liminar causadora de risco ao interesse público até a decisão definitiva do juízo de primeiro grau ou até o julgamento de eventual agravo interposto pelo particular.

No que se refere à suspensão dos efeitos da sentença, ou seja, da decisão final, perdurará até o julgamento do recurso dela interposto, que tende a ser substituída por nova decisão.

Nesse diapasão, CÁSSIO SCARPINELLA BUENO⁶⁰ defende que:

A duração da suspensão da liminar – seja quando determinada pela “suspensão de segurança”, ora em análise, seja quando derivada de agravo de instrumento interposto pelo réu do Mandado de Segurança – só poderia ocorrer até o proferimento da decisão final. Com o proferimento da decisão final e operada a substitutividade com relação à que lhe precedeu, não há como sustentar a subsistência da liminar e, pois, da suspensão de seus efeitos.

Na mesma senda, o Superior Tribunal de Justiça vem decidindo sobre a duração dos efeitos da suspensão de segurança:

⁶⁰ *Mandado de Segurança*. p. 256/257.

AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. ARGÜIÇÃO DE INCOMPETÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. REJEIÇÃO. LESÃO À SAÚDE PÚBLICA.

– É desnecessário o esgotamento da instância ordinária para que o ente público ajuíze aqui pedido de suspensão de segurança.

- Verificada potencial lesão à saúde e ordem públicas, suspendem-se os efeitos da liminar concedida, até o julgamento do mérito da questão.

(AgRg na SLS 855 / RS – Relator Ministro HUMBERTO GOMES DE BARROS, Julgamento: 29/05/2008)

SUSPENSÃO DE SEGURANÇA (DEFERIMENTO). AGRAVO REGIMENTAL (CABIMENTO). HOMOLOGAÇÃO DE DESISTÊNCIA (INDEFERIMENTO). SUSPENSÃO (VIGÊNCIA). LESÃO À ORDEM E À SAÚDE PÚBLICAS (ART. 4º DA LEI Nº 4.348/64). INDENIZAÇÃO (EXISTÊNCIA DE MEIOS EFICAZES).

I - Cabe agravo regimental contra decisão deferitória em suspensão de segurança.

II - O pedido de desistência restou indeferido, pois, a teor do § 3º do art. 25 da Lei nº 8.038/90, o deferimento do pedido de suspensão mantém seus efeitos até o trânsito em julgado da decisão concessiva ou até sua ratificação pelo Superior Tribunal; dessa forma, a concessão da segurança pelo Juízo da Comarca de Timbó não produz efeitos imediatos.

(AgRg na SS 1021 / SC – Relator Ministro NILSON NAVES – Julgamento: 29/08/2002)

Por outro lado, resiste a tese de que a Suspensão de Liminar ou Sentença perdura até o trânsito em julgado do feito calcada em sólida jurisprudência, que se traduz no seguintes julgados:

O regramento do regime de contracautela contido nas leis nº 4.348/64, 8.437/92 e 9.494/97 não deixa dúvidas de que o pedido de suspensão se estende até o trânsito em julgado da ação principal. A súmula 626 desta Corte assim dispõe: “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.” Não há na decisão da SS nº 3.470/PI determinação em sentido contrário a essa regra geral. Assim, a suspensão de segurança nº 3.470/PI deve vigorar até o trânsito em julgado do Mandado de Segurança, conforme pacificado entendimento desta Corte, do qual se destaca a Reclamação nº 718-9/PA, rel. Celso de Mello, Pleno, DJ 3.10.2003:

“E M E N T A: RECLAMAÇÃO - LIMINAR MANDAMENTAL CONCEDIDA POR DESEMBARGADOR-RELATOR - SUSPENSÃO DA EFICÁCIA EXECUTIVA DESSE PROVIMENTO LIMINAR, DERIVADA DA OUTORGA, PELO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, DE MEDIDA DE CONTRACAUTELA (LEI Nº 4.348/64, ART. 4º) - POSTERIOR CONCESSÃO, PELO TRIBUNAL

DE JUSTIÇA, DO PRÓPRIO MANDADO DE SEGURANÇA - ACÓRDÃO CONCESSIVO QUE, NÃO OBSTANTE A MEDIDA DE CONTRACAUTELA PREVIAMENTE DEFERIDA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, TORNA EFETIVO O PROVIMENTO LIMINAR ANTERIORMENTE SUSPENSO - EFEITO PROSPECTIVO QUE RESULTA DA DECISÃO EMANADA DO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, EM SEDE DE CONTRACAUTELA (LEI Nº 4.348/64, ART. 4º, C/C A LEI Nº 8.038/90, ART. 25) - DESRESPEITO À AUTORIDADE DECISÓRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - RECLAMAÇÃO PROCEDENTE. - A eficácia da decisão do Presidente do Supremo Tribunal Federal, proferida no exercício do poder de contracautela (Lei nº 4.348/64, art. 4º), não obstante inicialmente limitada à suspensão de liminar mandamental, também paralisa, por efeito da prospectividade que lhe é inerente, todas as conseqüências jurídicas decorrentes da ulterior concessão do Mandado de Segurança, desde que o conteúdo daquele provimento liminar revele-se idêntico ao do acórdão que deferiu o "writ" constitucional. Esse efeito prospectivo - que inibe a produção da carga eficaz resultante do deferimento do Mandado de Segurança - perdurará até que sobrevenha o trânsito em julgado do acórdão que concedeu a ordem mandamental. Precedente.”
(STF - Rcl 6823 MC / PI, MEDIDA CAUTELAR NA RECLAMAÇÃO, Relator Ministro Presidente GILMAR MENDES, Julgamento: 18/06/2009)

A tese em apreço, abraçada pela Suprema Corte, fundamenta-se na ultratividade das decisões proferidas em Suspensão de Segurança, como forma de beneficiar o Poder Público, pois a suspensão dos efeitos se dará até o trânsito em julgado do Mandado de Segurança.

A ultratividade não permite que o autor deduza a mesma causa de pedir através de distintos atalhos processuais, mas não impede sua defesa contra a decisão suspensiva por meio de Agravo para que a mesma seja revogada, portanto, não o obriga a ficar inerte esperando o trânsito em julgado sem a possibilidade de atacar a concessão da segurança.

HUMBERTO THEODORO JUNIOR⁶¹, em sua obra dedicada exclusivamente ao estudo da ação de segurança à luz da nova lei, ampara o

⁶¹ O Mandado de Segurança segundo a Lei nº. 12.016, de 07 de agosto de 2009, p. 29.

entendimento da duração da suspensão de segurança se estender até o trânsito em julgado da decisão definitiva, conforme se extrai do seguinte trecho extraído:

Está, outrossim, assentado na jurisprudência do STF que” 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 ou, havendo recurso, até a sua manutenção pelo Supremo Tribunal Federal, desde que o objeto da liminar deferida coincida, total ou parcialmente, com a da impetração”(STF, Súmula n. 626).

Esse entendimento também se extrai da leitura do artigo 4º, § 9º da Lei nº 8.437/1992, que dispõe sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público, e que enuncia:

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.

Mesmo com o acirrado debate doutrinário trazido nesse estudo, o que é unânime entre os doutrinadores é a incontestável importância, para a tutela do interesse público, do instituto ora analisado.

7. CONCLUSÃO

O instituto da suspensão de segurança, criado primeiramente, pela Lei nº 191/36, possibilitou ao Poder Público requerer a suspensão da eficácia de liminar ou sentença proferida em Mandado de Segurança nas hipóteses de

ocorrência de risco de grave lesão à ordem, à saúde ou à segurança pública, bens sob a tutela do interesse público.

Trata-se de um instrumento de natureza excepcional, que somente poderá ser utilizado em situações de extrema urgência, que legitime a supremacia do interesse público sobre o interesse privado.

Em virtude da sua natureza excepcional, o legislador elencou as hipóteses legais de cabimento desse instrumento, em um rol taxativo, não dando liberdade ao Poder Público de se utilizar tal medida em outros casos. Desse modo, só poderá ser objeto do pedido de suspensão de segurança a tutela de grave lesão à ordem, à saúde, à economia ou à segurança públicas.

A Suspensão de Segurança tem natureza cautelar por isso que apenas poderá ser utilizada quando presentes os dois requisitos específicos das medidas cautelares: *fumus boni iuris* e *periculum in mora*.

Impende lembrar o grande benefício trazido pelo incidente ora estudado, em prol da tutela do interesse público pelo Poder Público. Contudo, a Suspensão de Segurança deverá ser utilizada com parcimônia e dentro das hipóteses de cabimento prevista na lei, a fim de não enfraquecer o remédio heróico que é o Mandado de Segurança.

Na prática, em que pesem as críticas por parte de alguns doutrinadores, principalmente sobre a eventual inconstitucionalidade desse instituto, os dispositivos que tratam do pedido de suspensão de segurança estão vigentes e sendo muito utilizados na prática.

As incongruências questionadas relativamente à constitucionalidade da Lei nº 12.016/09 se referem ao fato do legislador, através da expedição de leis infraconstitucionais, inovar sobre questões e restrições em relação

às quais a Constituição Federal nada dispôs. Dentre elas destaca-se: (i) o ferimento ao princípio da isonomia; (ii) a proibição da concessão de liminar que tenha por objeto as hipóteses do §2º, do artigo 7º da Lei nº 12.016/09; (iii) a fixação de prazo decadencial para impetração do *mandamus*; e (iv) a proibição do cabimento do mandado de segurança contra atos de gestão comercial, dentre outras.

A parte da doutrina que sustenta a inconstitucionalidade da suspensão de segurança, liderada pelo PROFESSOR CASSIO SCARPINELLA BUENO⁶² e abraçada também por EDUARDO ARRUDA ALVIM⁶³ e LUIS OTÁVIO SIQUEIRA DE CERQUEIRA⁶⁴, se fundamenta na impossibilidade da criação de embaraços legais a fim de enfraquecer a plenitude da eficácia do instituto do mandado de segurança, ainda mais se tais criações sucederem de legislação infraconstitucional, como ocorre no caso em estudo.

Diante do exposto, percebe-se nitidamente a confusão legislativa criada para um instituto que nasceu para trazer celeridade na proteção contra as arbitrariedades cometidas pelo Poder Público contra direito líquido e certo, mas que não consegue se livrar do emaranhado processual brasileiro, e assim como outros remédios processuais, não consegue utilizar todo seu potencial.

Neste estudo buscou-se demonstrar as principais questões relativas à Suspensão de Segurança, corroboradas pelos ensinamentos de diversos doutrinadores brasileiros e pela vasta jurisprudência pátria.

⁶² *O Agravo Interno e o Indeferimento da Suspensão de Segurança – o Cancelamento da Súmula 506 do STF: Notas para uma Primeira Reflexão*, p.23.

⁶³ *Comentários à nova lei do mandado de segurança – Lei n 12.016, de 7 de agosto de 2009*. p.130-135.

⁶⁴ *Aspectos Polêmicos e atuais do mandado de segurança: 51 anos depois* . p. 247-248.

8. BIBLIOGRAFIA

ALVIM, J.E. Carreira. *Comentários à nova lei do Mandado de Segurança – Lei 12.016/09*. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2010.

ASSIS, Araken. *Manual dos Recursos*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

_____. *Recorribilidade das interlocutórias no mandado de segurança*. *Revista de Processo*, nº 84.

BARBI, Celso Agrícola. *Do Mandado de Segurança*. 7. ed. São Paulo:Forense,1993.

BUENO, Cassio Scarpinella. *A Nova Lei do Mandado de Segurança*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. *O Agravo Interno e o Indeferimento da Suspensão de Segurança – o Cancelamento da Súmula 506 do STF: Notas para uma Primeira Reflexão*. *Revista Dialética de Direito Processual*. São Paulo: Dialética, 2003, n. 3, p. 9-24.

_____. *Liminar em Mandado de Segurança*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais,1999.

_____. *Liminar em mandado de segurança: um tema com variações*. 2ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

_____. *Mandado de Segurança*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. *O Poder Público em Juízo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

BRANDÃO, Flávia Monteiro de Castro. *A suspensão das medidas de urgência nas ações contra o Poder Público à luz do devido processo legal*. *Revista Dialética de Direito Processual*. São Paulo: Dialética, 2003, n. 4, p.29-41.

CABRAL, Antônio do Passo. *O contraditório como dever e a boa-fé processual objetiva*. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, Ano 30, n. 126, ago./2006.

COUTINHO, Ana Luísa Celino. *Mandado de Segurança – Suspensão no Direito Brasileiro*. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2009.

CRETELLA Junior, José. *Manual de Direito Administrativo brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Juruá, 2005.

CUNHA, Leonardo José Carneiro da. *A Fazenda Pública em Juízo*. 7 ed. São Paulo: Dialética, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

DIREITO, Carlos Alberto Menezes. *Manual do Mandado de Segurança*. 2. ed. São Paulo: Renovar, 1994.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. *Mandado de Segurança*. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; CERQUEIRA, Luís Otávio Sequeira de; FAVRETO, Rogério; PALHARINI JÚNIOR, Sidney. *Comentários à nova lei do mandado de segurança – Lei 12.016 de 7 de agosto de 2009*. 1ªed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

GRECCO FILHO, Vicente. *Direito Processual Civil Brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

LAZZARINI, Álvaro *Temas de Direito Administrativo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MEDINA, José Miguel Garcia; ARAUJO, Fabio Caldas de. *Mandado de segurança individual e coletivo. Comentários à Lei 12.016, de 7 de agosto de 2009*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

_____. *Mandado de Segurança*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. *Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção e Habeas-Data - 12ª Edição ampliada e atualizada pela Constituição da República de 1988 - RT/SP*, p. 13.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2004.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Recorribilidade das decisões interlocutórias no processo do mandado de segurança*, in *Revista de Processo*, 72/11.

NEGRÃO, Theotônio; GOUVÊA, José Roberto F. *Código de Processo Civil e legislação processual em vigor*. 39. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

NERY JUNIOR, Nelson. *Teoria geral dos recursos*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

NORTHFLEET, Ellen Gracie. *Suspensão de Sentença e de Liminar*. *Revista de Processo* 97, São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 97, p. 183-193, 2000.

OLIVEIRA, Angelina Mariz de. *Suspensão de Liminar e de Sentença em Mandado de Segurança, na Jurisprudência das Cortes Superiores*. *Revista Dialética de Direito Processual*. São Paulo: Dialética, 2006, n. 36, p.9-22.

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

RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Suspensão de Segurança*. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

SCARTEZZINI, Jorge Tadeo Goffi Flaquer. *Suspensão de Segurança*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

SCHMIDT JR, Roberto Eurico. *Mandado de Segurança*. 7. ed. Curitiba: Juruá, 2006.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. 18. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

SOUZA, Antônio Raphael Silva Salvador Osni. *Mandado de Segurança*. 1. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

THEODORO JUNIOR, Humberto. *O Mandado de Segurança segundo a Lei n. 12.016, de 07 de agosto de 2009*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

TOMBINI, Carla Fernanda Leão Barcellos. *Suspensão de Segurança – Na visão dos Tribunais*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

VENTURI, Elton. *Suspensão de liminares e sentenças contrárias ao Poder Público*. 1.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

WAMBIER, Luiz Rodrigues, VASCONCELOS, Rita de Cássia Corrêa de. *Mandado de segurança na disciplina da lei 12.016, de 07.08.2009*. Revista de Processo. São Paulo, ano 34, n. 177, nov. 2009.