



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

MARCOS ROBERTO BARROS BORGES

**A INCONSTITUCIONALIDADE DO INCIDENTE DE SUSPENSÃO DE LIMINAR E
SENTENÇA**

BRASÍLIA
2018

MARCOS ROBERTO BARROS BORGES

**A INCONSTITUCIONALIDADE DO INCIDENTE DE SUSPENSÃO DE LIMINAR E
SENTENÇA**

Monografia apresentada como requisito à
obtenção do grau de Bacharel em Direito pela
Faculdade de Direito da Universidade de
Brasília - UnB.

Orientadora Prof^a Dr^a Maricé Giannico

BRASÍLIA
2018

MARCOS ROBERTO BARROS BORGES

**A INCONSTITUCIONALIDADE DO INCIDENTE DE SUSPENSÃO DE LIMINAR E
SENTENÇA**

Apresentado em 04 de dezembro de 2018.

BANCA EXAMINADORA:

Maricé Giannico
Doutora USP/SP
Orientadora

Diego Herrera Alves de Moraes
Mestre UC Berkeley/EUA
Examinador

Giovani Trindade Castanheira Fagg Menicucci
Mestrando PUC/SP
Examinador

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente aos meus pais, Maria Cleide de Barros e Nelson Pereira Borges, por terem me ensinado o valor dos estudos na vida, sempre me motivando e acreditando na minha capacidade de alcançar meus objetivos de vida.

Ao meu irmão, Marco Aurélio Barros Borges, por não me deixar abater pelas dificuldades e acreditando em minha capacidade.

À Orientadora, Professora Dr^a Maricí Giannico, pela compreensão, paciência e pelo privilégio de poder aprender e receber seus apontamentos assertivos, não apenas no processo de construção dessa pesquisa, mas também pela oportunidade de ter sido seu aluno.

Aos meus amigos, tanto da UnB, quanto da vida, por fazerem parte do meu dia a dia, tornando-o sempre mais leve e feliz. Além de terem compartilhado comigo momentos de alegria, tristeza e desespero. Que venham novos desafios!

Aos meus colegas de trabalho dos escritórios e empresas em que pude iniciar minha trajetória profissional, pela confiança depositada em mim e nos ensinamentos diários para que possa me tornar um profissional de qualidade.

A concretização deste grande desafio não seria possível se eu não tivesse pessoas surpreendentes com as quais pude contar. Muito obrigado a todos!

“Só se pode alcançar um grande êxito quando nos mantemos fiéis a nós mesmos.”

- Friedrich Nietzsche

RESUMO

A suspensão de liminar e sentença é um dos privilégios processuais da Fazenda Pública previstos no ordenamento jurídico brasileiro para proteção do interesse público. O instituto processual consiste na possibilidade de o ente público legitimado requerer a suspensão dos efeitos de qualquer decisão judicial deferida contra o Poder Público. Isso ocorre quando houver manifesto interesse público para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública. O pedido deve ser dirigido ao Presidente do Tribunal ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso cabível contra a decisão a que se visa sustar. Esse instituto processual é caracterizado por controvérsias na definição doutrinária de sua natureza jurídica e na falta de rigor técnico tanto na legislação, quanto no uso desse incidente dos Tribunais. Por meio da revisão bibliográfica e da análise de julgados sobre a matéria, foi constatado que tais falhas incorrerem na inconstitucionalidade desse instituto.

Palavras-chave: Suspensão de liminar e sentença; Suspensão de segurança; Incidente de suspensão; Fazenda Pública em juízo; Inconstitucionalidade.

SÚMÁRIO

RESUMO.....	05
LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES.....	07
INTRODUÇÃO.....	08
1. O CONTEXTO HISTÓRICO DO SURGIMENTO DO PEDIDO DE SUSPENSÃO DE LIMINAR E SENTENÇA.....	12
2. A CARACTERIZAÇÃO DA NATUREZA JURÍDICA DO INSTITUTO.....	23
2.1 <i>Natureza político-administrativa.....</i>	<i>23</i>
2.2 <i>Natureza recursal.....</i>	<i>27</i>
2.3 <i>Natureza de ação cautelar autônoma.....</i>	<i>29</i>
2.4 <i>Natureza de incidente processual.....</i>	<i>31</i>
3. OS REQUISITOS TÉCNICOS DO INCIDENTE DE SUSPENSÃO.....	35
3.1 <i>Legitimidade.....</i>	<i>35</i>
3.2 <i>Competência.....</i>	<i>41</i>
3.3 <i>Hipóteses de cabimento</i>	<i>44</i>
4. ANÁLISE DA INCONSTITUCIONALIDADE DO PEDIDO DE SUSPENSÃO.....	49
4.1 <i>Inconstitucionalidades formais.....</i>	<i>51</i>
4.2 <i>A supremacia do interesse público como fundamento de mérito.....</i>	<i>55</i>
4.3 <i>Violações ao princípio do devido processo legal.....</i>	<i>58</i>
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	64
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	67

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACOES

CARF	CONSELHO ADMINISTRATIVO DE RECURSOS FISCAIS
CPC	CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL
DJ	DIÁRIO DE JUSTIÇA
IRDR	INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS
MP	MINISTÉRIO PÚBLICO
MPV	MEDIDA PROVISÓRIA
RE	RECURSO EXTRAORDINÁRIO
REsp	RECURSO ESPECIAL
STJ	SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA
SL	SUSPENSÃO DE LIMINAR
SLAT	SUSPENSÃO DE LIMINAR E ANTECIPAÇÃO DE TUTELA
SLS	SUSPENSÃO DE LIMINAR E SENTENÇA
SS	SUSPENSÃO DE SENTENÇA OU SUSPENSÃO DE SEGURANÇA
STF	SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
TRF	TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL

INTRODUÇÃO

O Direito Processual vigente no ordenamento brasileiro privilegia o pressuposto da isonomia constitucional¹ sob a lógica aristotélica. Desse modo, a lei deve tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais. Nesse paradigma, a norma processual positiva a paridade de armas às partes litigantes², bem como assegura o equilíbrio necessário pela via do contraditório e da ampla defesa³.

A Fazenda Pública, enquanto ente responsável institucionalmente pela persecução do interesse público⁴, possui uma série de prerrogativas processuais que buscam concretizar, no plano material, o princípio da isonomia processual. Entretanto, é assertiva a colocação de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (1991), que alerta que o Poder Público não é titular do interesse público, mas apenas o seu “guardião”.

Assim, a função dessa “tutela processual diferenciada” nada mais é do que resguardar o bem comum, pela supremacia do interesse público, ante ao excessivo volume de litígios envolvendo o Estado e a burocracia inerente à atividade pública. Sobre esse aspecto, Marcos Antônio Rodrigues destaca:

[...] não significa que os interesses estatais devem sempre prevalecer sobre os dos administrados, mas que o interesse público, definido a partir da ponderação, deve prevalecer em certa atividade concreta sobre interesses isolados, sejam particulares, sejam estatais. Assim, sugere-se falar não em supremacia do interesse público sobre o privado, mas simplesmente em supremacia do interesse público, já que este pode representar a proteção a um interesse de um ou alguns administrados apenas (RODRIGUES, 2016, p. 10-11).

¹ Art. 5º da Constituição/88: 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: I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição.

² Art. 139 do CPC/15: O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe: I - assegurar às partes igualdade de tratamento.

³ Art. 7º do CPC/15: É assegurada às partes paridade de tratamento em relação ao exercício de direitos e faculdades processuais, aos meios de defesa, aos ônus, aos deveres e à aplicação de sanções processuais, competindo ao juiz zelar pelo efetivo contraditório.

⁴ O interesse público refere-se à concepção de bem comum, na qual se visa efetivar a essência da dignidade humana (CAUPERS, 2011).

Isto posto, entre as prerrogativas processuais da Fazenda Pública estão prazos contados em dobro, a intimação pessoal de seus representantes legais, a isenção do recolhimento de custas processuais, o reexame necessário, o pagamento de títulos judiciais por precatórios e o instituto processual da suspensão de liminar e sentença.

É justamente sobre as controvérsias atinentes ao instituto da suspensão de liminar e sentença que a presente pesquisa visa a investigar. Por meio desse incidente processual, a pessoa jurídica de direito público pode requerer – quando houver manifesto interesse público – a suspensão dos efeitos de decisões judiciais para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública. O julgador competente para apreciar esse pedido é o Presidente do Tribunal ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso cabível contra a decisão passível de suspensão.

Esse instituto ficou conhecido na dogmática jurídica como “suspensão de segurança”, tendo em vista que sua primeira previsão normativa estava atrelada à legislação que regulava a impetração do mandado de segurança em 1936. Atualmente, essa denominação não é a mais adequada, já que o instituto cabe em qualquer hipótese em que se conceda provimento judicial contra o Poder Público, seja liminar, sentença ou acórdão e em qualquer tipo de ação judicial e não apenas no mandado de segurança.

A título de curiosidade, cada Tribunal autua esse procedimento de forma diferente. Vejamos para fins de exemplificação: o Supremo Tribunal Federal utiliza a sigla “SL”; o Superior Tribunal de Justiça emprega a abreviação “SLS” em caso de suspensão de liminar e “SS” quando se visa a suspender sentenças; o Tribunal Regional da Primeira Região aplica o termo “SLAT”, que designa suspensão de liminar ou antecipação de tutela. Para fins dessa pesquisa, adotaremos a sigla mais comum na prática dos Tribunais para referência ao instituto discutido, a “SLS”.

Nota-se que o requerimento de suspensão possui uma legislação simplista, de conceitos indeterminados e com a ausência de delimitação clara dos documentos essenciais, dos limites de cabimento e do rol de legitimados. Ademais, como será

visto adiante, até hoje a natureza jurídica desse instituto processual é alvo divergência na doutrina processual especializada.

Essa narrativa justifica a função legiferante que o judiciário teve que exercer ao estabelecer contornos mais nítidos aos procedimentos de tramitação desse incidente. Sobre a ausência de regras claras do requerimento de suspensão, Elton Venturi afirma:

[...] a suspensão que almejava mediante o incidente processual me foi tão fácil e rapidamente deferida pelo então juiz Presidente do Tribunal de Justiça do Paraná que não pude deixar de reparar: uma petição de duas laudas, desprovidas de documentação idônea e a cópia da liminar que pretendia sustar, foram suficientes para que, após cronometrados dois minutos de audiência com o magistrado, conseguisse meu intento através de decisões cujos fundamentos até hoje recordo: “presentes os requisitos legais, defiro a suspensão pleiteada (VENTURI, 2005, p. 12).

Essa falta de precisão técnica coloca o incidente de suspensão à margem dos avanços no processo civil brasileiro, deslocando-o à “uma ilha de mistérios a se desvendar” (DINAMARCO, 2002). Tal problemática pode ensejar riscos aos preceitos da segurança jurídica, da paridade de armas, da isonomia processual e do devido processo legal, todos devidamente assegurados no texto constitucional. Tais questionamentos levantam a hipótese da inconstitucionalidade desse instituto processual tanto sob o prisma formal, quanto material, da sua existência no mundo jurídico.

Verifica-se que o tema proposto para discussão possui um caráter de multidisciplinariedade, proporcionando uma investigação acadêmica que permeia ao direito processual, administrativo e constitucional. A metodologia aplicada para o levantamento dos resultados almejados foi a revisão bibliográfica da literatura especializada e a análise de julgados sobre a matéria.

O objetivo da análise dos julgados foi entender a aplicação prática do instituto de suspensão por parte da jurisprudência dos Tribunais, haja visto que as regras atinentes ao pedido de suspensão são compostas por conceitos abertos e indeterminados.

Por fim, espera-se que as provocações embutidas nessa pesquisa possam efetivar o papel acadêmico de instigar debates jurídicos no intuito de aperfeiçoar a aplicação do requerimento de suspensão conforme os ditames dos princípios constitucionais do acesso à prestação jurídica de qualidade aos que recorrem ao judiciário.

1. O CONTEXTO HISTÓRICO DO SURGIMENTO DO PEDIDO DE SUSPENSÃO DE LIMINAR E SENTENÇA

Não há como abordar o instituto da suspensão de liminar e sentença sem estabelecer os parâmetros históricos que nortearam a criação desse instituto processual. Portanto, para melhor elucidar o objeto da pesquisa ora pretendida, mostra-se necessário destringir o contexto histórico e social que envolveu o surgimento do requerimento de suspensão na legislação pátria.

Como bem assinala o eminente ex Ministro Presidente do Superior Tribunal de Justiça, Cesar Asfor Rocha, é imprescindível rever o passado, a fim de compreender o presente, vejamos:

Poder-se-ia, inclusive, dizer que as práticas jurídicas em geral e as práticas processuais de hoje, bem como a grande parte dos procedimentos atualmente adotados em outras áreas do Direito, são reflexos de pensamentos, ideias e estruturas do passado, ou seja, as instituições jurídicas são heranças oriundas do pensamento de autores mortos, mas que permanecem no modo de vida e de sentir dos seus pósteros (ASFOR, 2007, p. 21).

A origem do instituto da SLS na legislação brasileira está intrinsecamente relacionada com mandado de segurança. A primeira previsão normativa do requerimento estava atrelada à lei que inaugura a possibilidade de impetração do mandado de segurança. Tal fato explica o por que esse instituto é designado, de modo generalista, como “suspensão de segurança”, remetendo à todas as possibilidades de suspensão de execução de medidas judiciais contra o Poder Público.

Sobre esse aspecto, vale complementar que o surgimento do mandado de segurança guarda estrita relação com o remédio constitucional do *habeas corpus*⁵ (NERY JR, 2009). Isso por que essa ação foi criada no ordenamento brasileiro justamente para limitar a “interpretação elástica” no rol de hipóteses de cabimento da

⁵ Para o autor essa correspondência decorre da influência do mandado de segurança no *writ* do direito anglo saxão.

impetração do *habeas corpus*, o qual vinha sendo utilizado para além da proteção à liberdade de locomoção.

Para solucionar esse problema, José Manoel de Arruda Alvim (1978, p. 12) defende que o mandado de segurança surgiu como um desdobramento operativo e processual da figura do *habeas corpus* para salvaguardar violações fora do direito penal. Isto posto, é importante lembrar que a própria Constituição de 1891 autorizava a interpretação elástica do *habeas corpus* ao estabelecer o uso desse remédio “sempre que o indivíduo sofrer ou se achar em iminente perigo de sofrer violência ou coação, por ilegalidade ou abuso de poder”⁶.

O projeto de lei que visava a regulamentar a ação de mandado de segurança foi proposto pelo Senador Alcântara Machado e culminou na aprovação da Lei nº 191/36. Da leitura da justificativa dessa proposição legislativa fica nítido que a finalidade original do instituto suspensão era atribuir efeito suspensivo ao recurso devidamente interposto pela Fazenda Pública contra decisões liminares concessivas de segurança (ABELHA, 2017. p. 74).

No anteprojeto original dessa iniciativa legislativa fazia-se menção ao “[...] julgamento do recurso”, e não ao “[...] julgamento do feito”, como acabou sendo aprovado após modificações em seu texto, vejamos:

Art. 13. Nos casos do art. 8º, § 9º, e art. 10, poderá o Presidente da Corte Suprema, quando se tratar de decisão da Justiça Federal, ou da Corte de Apelação, quando se tratar de decisão da justiça local, a requerimento do representante da pessoa jurídica de direito público interno interessada, para evitar lesão grave à ordem, à saúde ou à segurança pública, manter a execução do ato impugnado até ao julgamento do feito, em primeira ou em segunda instâncias (BRASIL. Câmara dos Deputados. Legislação Informatizada - Lei nº 191, de 16 de Janeiro de 1936. Site, n. p).

Assim, alterações posteriores à apresentação do projeto acabaram por corromper a ideia original da iniciativa legislativa, de modo que o requerimento de

⁶ Art. 72, § 22º, da Constituição/1891: Dar-se-á o *habeas corpus*, sempre que o indivíduo sofrer ou se achar em iminente perigo de sofrer violência ou coação por ilegalidade ou abuso de poder.

suspensão acabou por assumir moldes independentes, fato que o desvinculou do recurso respectivo para impugnação de liminares concedidas em mandado de segurança. Essa situação de total independência em relação ao recuso cabível contra a decisão reverberou-se na legislação pertinente até os dias de hoje.

Na época, vale lembrar, inexistia recurso contra decisão liminar em mandado de segurança (LUCAS, 2011). Nesse período, não estava prevista a possibilidade da interposição de agravo de instrumento em mandado de segurança, além do fato de que a apelação e remessa necessária não possuem o condão de afastar a executoriedade de decisão judicial de modo imediato. Tal fato contribuiu para o pedido de suspensão passar a ser um meio autônomo para interrupção dos efeitos da decisão judicial deferida em favor do particular.

Em primeiro momento, a SLS foi pouco utilizada pelo Poder Público, dado o paradigma não interacionista por parte do Estado liberal, institucionalizado após as revoluções do século XIX⁷. Era de se esperar, portanto, que a utilização desse requerimento ocorresse apenas em situações excepcionalíssimas, uma vez que este limitava os efeitos do mandado de segurança, escudo processual relevante na tutela de direitos e garantias fundamentais ante aos abusos que porventura poderiam ser cometidos pelo Estado.

Como bem observa o processualista Marcelo Abelha Rodrigues, a ideologia sociopolítica que paira no Estado está intimamente ligada ao repositório processual da época. Assim, explica que:

“não é possível simplesmente fazer ‘vista grossa’ da evolução (ou involução!!!) do instituto sob a ideologia estatal que seguiu de 1939 até os dias atuais, pois só assim se conseguirá ter a exata dimensão dos motivos que levaram o legislador - ou o falso legislador - a colocar a suspensão de segurança como um anti-herói do particular e um herói processual da Fazenda Pública.” (ABELHA, 2017, p. 75).

⁷ Nesse contexto, Luiz Roberto Barroso (2015) lembra que a Revolução Francesa ocorrida no século XIX intentava contra os privilégios da nobreza, do clero e as relações feudais no campo, consubstanciada na luta popular pela liberdade, ampliação da participação política, livre iniciativa econômica e no surgimento da opinião pública. Esses foram os pilares da consagração do modelo liberal do espaço público, sem, contudo, comprometer o espaço privado.

A Lei 191/36 foi revogada pelo CPC de 1939 que, ao discorrer sobre o processamento do mandado de segurança, dispôs em seu art. 328:

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. (BRASIL, Decreto-Lei nº 1.608, de 1939, legislação revogada).

Fica claro, do trecho transcrito, que nessa oportunidade foi inaugurada a previsão de postulação do requerimento de suspensão direcionado ao Supremo Tribunal Federal nos casos de competência originária de Tribunal⁸. Veremos posteriormente que o acesso aos Tribunais Superiores sem o esgotamento da via recursal será ainda mais ampliado ao decorrer das sucessivas alterações do instituto, incorrendo-se em elemento de inconstitucionalidade formal.

Apesar de ter perdido seu prenúncio constitucional na Carta de 1937, dado o cenário político ditatorial implantado pelo Estado Novo de Getúlio Vargas (1937-1945), o mandado de segurança continuou sendo previsto na legislação infraconstitucional. Com a Constituição de 1946, o mandado de segurança voltou a ser citado como garantia processual do cidadão.

Ato contínuo, foi editada a Lei 1.533/51⁹, que ao simplificar a redação do instituto, acabou por dificultar sua aplicação. Marco Aurélio Ventura Peixoto (2013) provoca que o “esquecimento” do legislador foi proposital ao não relacionar as hipóteses de evitar grave lesão à ordem, à saúde, ou à segurança pública no texto legal. A intenção era permitir que ficasse à critério dos Presidentes dos Tribunais os motivos que justificassem a suspensão da execução de decisão judicial desfavorável ao Poder Público.

⁸ O processualista Flávio Luiz Yarshell explica que “dizer que determinado Tribunal tem competência originária para o julgamento de dada causa é dizer que o órgão colegiado tem o poder (e o dever) de enfrentar o objeto do processo - abrangente da pretensão deduzida, à luz da correspondente causa de pedir - tal como posto pelo autor na demanda original, bem como de enfrentar e resolver as questões resultantes do confronto entre as alegações do autor e as do réu. De outro lado, dizer que determinado tribunal tem competência recursal é dizer que o órgão colegiado tem o poder de enfrentar o objeto do recurso”.

⁹ Art. 13 da Lei 1.533/51: Quando o mandado for concedido e o presidente do Supremo Tribunal Federal, do Tribunal Federal de Recursos ou do Tribunal de Justiça ordenar ao juiz a suspensão da execução da sentença, dêse seu ato caberá agravo de petição para o Tribunal a que presida.

É conveniente acrescentar que Lei 1.533/51 foi responsável por positivar – pela primeira vez – a possibilidade de agravar a decisão que apreciou o requerimento de suspensão, entretanto, sem conferir o efeito suspensivo ao recurso. Como será melhor abordado no decorrer da pesquisa, o cabimento da interposição de agravo interno (ou agravo regimental, como chamam alguns processualistas) contra decisão do Presidente do Tribunal reforça o caráter jurisdicional do incidente de suspensão, além de oportunizar, em alguns casos, o contraditório ao litigante particular pela primeira vez¹⁰.

Em que pese o texto literal fazer menção apenas à possibilidade de suspensão de sentença, a doutrina e a jurisprudência da época já naturalizavam o uso da medida em decisões liminares. Sob o argumento de praxe de que o “maior compreende o menor”, Celso Agrícola Barbi (1993, p. 188) aduz que a decisão liminar tem “menos importância” do que o pronunciamento final em que consiste a sentença. Logo, uma vez que a legislação permitia o pedido de suspensão executória de uma sentença, também era possível requerer a suspensão dos efeitos de decisão liminar.

Considerando o período de turbulências políticas instaurado pela ditadura militar de 1964, as regras atinentes ao incidente de suspensão foram, novamente, alteradas com a entrada em vigor da Lei 4.348/64¹¹. Nessa ocasião, pela primeira vez foi prevista a grave lesão à economia pública entre as hipóteses ensejadoras do incidente de suspensão.

Ademais, num tom de limitar o uso popularizado do mandado de segurança, foi vedada a concessão de medidas liminares de *writs* que objetivavam a

¹⁰ Veremos no capítulo 4 que é possível que o Presidente do Tribunal defira o pedido de suspensão sem oportunizar o contraditório ao particular beneficiado com a medida judicial. Inclusive, essa clara violação ao mandamento constitucional do contraditório e da ampla defesa reforça a provável inconstitucionalidade do instituto.

¹¹ Art. 4º da Lei 4.348/64: 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 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.

reclassificação, equiparação, extensão de vantagens e concessão de aumentos de vencimentos aos servidores públicos estatutários (art. 5)¹².

Desse modo, leva-se a crer que medidas como a ampliação do requerimento de suspensão para hipótese de grave lesão à economia pública e a instituição de restrições da eficácia do mandando de segurança demonstram a clara intenção do poder político da época em mitigar as decisões “heroicas” por parte do judiciário, as quais interferiam na execução de políticas do governo autoritário desse período. Sob esse prisma, Nelson Nery Junior comenta:

Autoritária, a suspensão de segurança caracteriza-se com o braço da ditadura para manutenção da força do Estado em detrimento dos direitos dos cidadãos. Com efeito, ainda que o juiz reconhecesse que a autoridade pública ameaçara ou praticara ato ilegal ou abusivo, que causara lesão a direito líquido e certo do administrado, concedendo, portanto, a liminar ou a segurança mesma, ainda assim esse ato jurisdicional, jurídico e constitucional, poderia ter sua eficácia suspensa se a autoridade alegasse uma das causas da Lei nº 4.348/64 (NERY JR, 2009, p. 118-119).

Em vista disso, foi no contexto da ditadura militar em que houve uma acentuada proliferação de liminares contra o Poder Executivo. Motivo pelo qual a SLS foi um importante artifício utilizado pelo regime militar para fazer frente a medidas judiciais consideradas “ofensivas ao interesse público”, sob a égide do nacionalismo exacerbado instaurado nessa conjuntura institucional.

Nesse cenário, entretanto, é oportuna a lição de Caio Cesar Rocha no sentido de enfatizar o equívoco cometido por muitos operadores do direito ao referir que o requerimento de suspensão foi criado durante o período de regime militar. Em suas palavras:

[...] muito embora seja o pedido de suspensão instituto existente em nosso plexo normativo desde a década de 1930, muitos operadores do direito, quando a ele se referem, atribuem a sua criação ao período de exceção do regime militar. Na verdade, como se vê, a criação do instituto é bem anterior

¹² Art. 5º da Lei 4.348/64: Não será concedida a medida liminar de mandados de segurança impetrados visando à reclassificação ou equiparação de servidores públicos, ou à concessão de aumento ou extensão de vantagens.

ao início do período de exceção democrática, porém a proliferação de seu emprego como forma deliberada de impedir o cumprimento das decisões só ocorreu a partir da década de 1980, fruto de gradativa e ininterrupta evolução que remonta à edição da mencionada lei de 1964 (ROCHA, 2012, p. 47).

A partir do uso indiscriminado, cada vez mais o requerimento de suspensão se afastava da sua finalidade salutar de proteção do interesse público. A máquina pública tomou gosto pela sua aplicação simples e rápida. Logo, no intuito de limitar a execução de decisões por parte do judiciário brasileiro, esse incidente passou a ser replicado em diversos outros tipos de ações judiciais.

Assim, o requerimento de suspensão foi reverberado em diversas legislações processuais, com previsão expressa na ação civil pública (art. 12, §1º, da Lei 7.347/85)¹³, em procedimentos perante ao STF e STJ (art. 25 da Lei 8.038/90)¹⁴, em medidas cautelares (art. 4º da Lei 8.437/92)¹⁵, em tutelas antecipadas contra a Fazenda Pública (art. 1º da Lei 9.494/97)¹⁶, e nas ações de habeas data (art. 16 da Lei 9.507/97)¹⁷. Como se vê, a ampliação do cabimento do pedido de suspensão, mais uma vez, ocorreu sem qualquer rigor técnico por parte do legislador, não havendo preocupação em uniformizar as regras aplicáveis ao instituto ou adaptá-lo para os procedimentos específicos de cada ação judicial.

¹³Art. 12, § 1º, Lei 7.347/85: A requerimento de pessoa jurídica de direito público interessada, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública, poderá o Presidente do Tribunal a que competir o conhecimento do respectivo recurso suspender a execução da liminar, em decisão fundamentada, da qual caberá agravo para uma das turmas julgadoras, no prazo de 5 (cinco) dias a partir da publicação do ato.

¹⁴Art. 25 da Lei 8.038/90: Salvo quando a causa tiver por fundamento matéria constitucional, compete ao Presidente do Superior Tribunal de Justiça, a requerimento do Procurador-Geral da República ou da pessoa jurídica de direito público interessada, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública, suspender, em despacho fundamentado, a execução de liminar ou de decisão concessiva de mandado de segurança, proferida, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos Tribunais dos Estados e do Distrito Federal.

¹⁵Art. 4º da Lei 8.437/92: Compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

¹⁶Art. 1º da Lei 9.494/97: Aplica-se à tutela antecipada prevista nos arts. 273 e 461 do Código de Processo Civil o disposto nos arts. 5º e seu parágrafo único e 7º da Lei nº 4.348, de 26 de junho de 1964, no art. 1º e seu § 4º da Lei nº 5.021, de 9 de junho de 1966, e nos arts. 1º, 3º e 4º da Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992.

¹⁷Art. 16 da Lei 9.507/97: Quando o habeas data for concedido e o Presidente do Tribunal ao qual competir o conhecimento do recurso ordenar ao juiz a suspensão da execução da sentença, desse seu ato caberá agravo para o Tribunal a que presida.

Dessas legislações, a mais relevante foi a edição da Lei 8.437/92¹⁸. Nela, o Ministério Público foi explicitamente legitimado a propor o pedido de suspensão, em que pese a possibilidade implícita inferida pela previsão constitucional de tutela de direitos coletivos e difusos¹⁹.

Nessa circunstância foi prevista a hipótese de suspensão em caso de flagrante ilegitimidade. Essa inovação autorizada pelo legislador, diferente das outras hipóteses de grave lesão ao interesse público, permite ao Presidente do Tribunal adentrar na análise do próprio caso concreto, o que, *data venia*, deveria ocorrer por meio do recurso cabível contra a decisão a que se visa ter os seus efeitos sustados (ROCHA, 2002). Deve-se lembrar que o Presidente de Tribunal não é órgão revisor de decisão jurisdicional e, por conseguinte, o instituto da suspensão não deveria conter qualquer resquício de efeito devolutivo, sob pena de desvirtuar sua finalidade originária.

Promulgadas pelo Presidente Fernando Collor de Melo, as inovações estabelecidas pela Lei 8.437/92 ocasionaram o segundo ciclo de propagação do uso desmoderado do requerimento de suspensão. Assim observa Marcelo Abelha Rodrigues:

“Visando atender interesses políticos, em tese voltados à implementação de políticas públicas (v. g. privatização de estatais) estabelecidas pelo Poder Executivo federal que estavam sendo obstadas por decisões judiciais mandamentais contra o poder público (ação civil pública, ação popular, ações cautelares etc), o então chefe do Executivo descobriu, na combinação medida provisória/suspensão de segurança, a melhor receita para derrubar ou impedir que as decisões judiciais mandamentais contra o Poder Público pudessem atrapalhar as referidas intenções políticas do Poder Executivo federal.” (ABELHA, 2017, p. 90).

¹⁸ Art. 4º da Lei 8.437/92: Compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

¹⁹ Art. 127 da Constituição de 1988: 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.

A partir dos anos 2000, o conteúdo do pedido de suspensão passou por sucessivas mudanças sob nítidos contornos políticos pela via da apresentação de repetidas medidas provisórias. Houve uma verdadeira atividade legislativa por via de “exceção”, no qual foram criadas novas hipóteses de cabimento do incidente, além de outras alterações substanciais ao instituto²⁰. Por vezes, diante de tantas “mutações” que desnaturaram as hipóteses originais do dispositivo, tornou-se até difícil “identificar” que, diante daquele texto legal, estaríamos tratando do pedido de suspensão de liminar e sentença. Esse assunto será melhor abordado ao longo da pesquisa.

A Medida Provisória mais relevante foi a de nº 2.180-35, que entre publicações e republicações, sobreviveu à 35 versões. Sua consolidação apenas ocorreu devido à entrada em vigor da Emenda Constitucional 32, de 11 de setembro de 2001. Essa alteração na ordem constitucional estabeleceu uma série de limitações à edição de medidas provisórias, dentre as quais estava a vedação da apresentação de medidas provisórias que versem sobre matéria processual²¹.

A MPV 2.180-35 tornou-se definitiva pela norma de transição prevista no art. 2º da referida emenda, a qual determina que as medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação da emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional²². Ocorre que essa medida provisória nunca veio a ser analisada pelo legislativo federal, fato que a torna, por consequência, definitiva no ordenamento brasileiro.

Mais recentemente, em 2009, o instituto de suspensão passou por novas modificações com a entrada em vigor da legislação que regula a impetração de

²⁰ Entre as inovações processuais instituídas no ordenamento pela via de exceção – isto é, por medida provisória – está a possibilidade de apresentação de novo requerimento de suspensão direcionado aos Tribunais Superiores quando denegado o primeiro pedido; a concessão de efeito suspensivo prévio ao pedido de suspensão quando se verificar a plausibilidade do direito invocado e a urgência na concessão da medida e a possibilidade de suspensão em lote de liminares cujo objeto seja idêntico, mediante o simples aditamento da inicial por parte do ente legitimado.

²¹ Art. 1º Os arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações: § 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: I – relativa a: b) direito penal, processual penal e processual civil.

²² Art. 2º As medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional.

mandado de segurança individual e coletivo, a Lei 12.016. Na ocasião dessa lei, o legislador perdeu a oportunidade de corrigir as anomalias inseridas pelas “quimeras” de exceção em MPVs (OLIVEIRA, 2013). A manutenção de dispositivos que conferem um protecionismo exacerbado do Estado em seu artigo 15²³ afrontam frontalmente a isonomia constitucional, como será explanado no capítulo sobre as inconstitucionalidades desse instituto.

Finalmente, o paradigma legislativo mais recente que, embora não tenha realizado mudanças substanciais no seu procedimento, interfere diretamente na aplicação do instituto de suspensão, é o diploma processual que entrou em vigor 2015. Em seu art. 1.059²⁴, o legislador deixou claro que as tutelas provisórias requeridas contra a Fazenda Pública deveriam observar os arts. 1º a 4º da Lei 8.437/02 (dispõe sobre a concessão de tutelas contra o poder público) e o art. 7º, § 2º, da Lei 12.016/2009 (mandado de segurança).

O diploma processual de 2015 foi omissivo em positivar o requerimento de suspensão ao longo do próprio código. Perdendo o legislador, portanto, mais uma oportunidade de corrigir as falhas do instituto de suspensão, as quais ficarão claras ao longo da pesquisa. Supõe-se que uma das razões para esse “esquecimento” por parte do legislador seria o interesse político em torno da utilização dessa via processual.

Não houve revogação expressa de nenhum dispositivo já vigente no ordenamento processual. Isso significa dizer que foram mantidas as mesmas regras atinentes ao requerimento de suspensão em relação à concessão de medidas antecipatórias contra o Poder Público²⁵.

²³ Art. 15 de Lei 12.016/09: 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.

²⁴ Art. 1.059 do CPC/15: À tutela provisória requerida contra a Fazenda Pública aplica-se o disposto nos arts. 1º a 4º da Lei no 8.437, de 30 de junho de 1992, e no art. 7º, § 2º, da Lei no 12.016, de 7 de agosto de 2009.

²⁵ As regras mencionadas serão melhor delineadas no capítulo sobre as características técnicas desse instituto.

Sabe-se que o CPC de 2015 veio imbuído de uma ânsia de constitucionalização do processo civil. As regras processuais passaram a ter um caráter instrumentalizado e menos formal para se tornar um processo mais democrático, com valorização do acesso à justiça, dos precedentes das cortes superiores, da prestação jurisdicional mais célere, da colaboração entre as partes e do devido processo legal.

Tal iniciativa foi mais uma consequência do movimento neoconstitucionalista na concretização do prisma de que a Constituição Cidadã de 88 deve ser interpretada e aplicada sob todas as normas infraconstitucionais e nos casos concretos.

Logo, como adiantou Marcelo Abelha Rodrigues (2007, p. 96), há um verdadeiro desafio estabelecido às Cortes de Cúpula em como aplicar a suspensão de liminar e sentença requerida pelo Poder Público ponderando valores como o acesso à justiça, o devido processo legal, a isonomia processual, a imparcialidade do órgão julgador, a fundamentação das decisões judiciais, a paridade de armas e, por óbvio, o contraditório e a ampla defesa.

Como se infere de tudo que foi analisado, pode-se entender que o instituto da suspensão de liminar e sentença foi desvirtuado de sua concepção original ao longo do tempo e que a cada momento de instabilidade política o incidente foi ampliado e modificado, efetivando-se como um importante instrumento de governabilidade do Poder Público. Esse contexto torna claro os motivos que levaram o instituto ao caminho da inconstitucionalidade.

2. A CARACTERIZAÇÃO DA NATUREZA JURÍDICA DO INSTITUTO

Uma das motivações possíveis para o uso desmesurado do instituto da suspensão de liminar e sentença é o imbróglio jurídico instaurado na caracterização técnica da sua natureza jurídica por parte da doutrina especializada. Apesar de, em um primeiro momento, a caracterização da natureza jurídica parecer algo simples de se resolver, a proliferação de diferentes correntes de pensamento torna complexa essa análise.

Entender a natureza jurídica do instituto é fundamental para estabelecer sua sistematização e os limites necessários para a aplicação dessa via processual no caso concreto. Sobre o tema, o processualista Elton Venturi enfatiza:

Com efeito, estamos convencidos de que o uso desmesurado e injustificado dos pedidos de suspensão ao longo de todos esses anos deve-se, em grande parte, precisamente à falta de uma identidade técnica, à indefinição sistemática do instrumento. [...] Por isso, somente a partir da elucidação da natureza jurídica dos pedidos de suspensão é que se viabiliza sua correta interpretação e aplicação, inclusive sob a ótica do princípio constitucional do devido processo legal, rechaçando-se uma visão simplista do instituto, responsável pelo favorecimento de toda sorte de cassações arbitrariamente deferidas ao arrepio do sistema jurídico, muitas vezes até mesmo sem a análise criteriosa do caso concreto (VETURI, 2005, p. 52).

Portanto, passaremos a analisar a seguir cada uma das correntes doutrinárias que buscam explicar a natureza jurídica da SLS.

2.1. Natureza político-administrativa

Sabe-se que a construção histórica do instituto sempre foi ligada momentos de instabilidade sociopolítica. Dessa narrativa, surge na doutrina a concepção de que o instituto teria natureza política e administrativa.

As premissas que embasam esse raciocínio é o fato de que o requerimento de suspensão é balizado em conceitos indeterminados, quais sejam: “grave lesão à

ordem, à saúde, à segurança ou à economia pública”. Logo, o Presidente do Tribunal exerce um papel discricionário ao ter que apreciar e delimitar termos extrajurídicos.

Somando-se a esse pensamento, Othon Sidou (1959, p. 452-453) aduz que o papel do Presidente nada mais é do que o exercício do poder de polícia²⁶ na concretização da supremacia do interesse público sobre o privado. Portanto, não haveria um “juízo” do pedido de suspensão e sim uma “deliberação administrativa” cujo requerimento foi dirigido de um poder (o Executivo) a outro (o Judiciário).

Ellen Gracie (NORTHFLEET, 2000) é uma defensora da natureza administrativa da suspensão. Em seu ponto de vista, o julgado do pedido de suspensão exerce função administrativa na análise de conveniência e oportunidade para aferição do potencial lesivo das decisões objeto do incidente. O Tribunal Regional Federal da 5ª Região ratificou essa tese em atuação absolutamente *contra legem*, fixada por decisão plenária, em sessão de 21 de agosto de 2002²⁷. De acordo com o Tribunal, as decisões do Relator, da Turma ou do Pleno, por serem judiciais, devem sempre prevalecer sobre as decisões do Presidente em Suspensão de Segurança, que são de natureza administrativa ou política (PEIXOTO, 2013).

²⁶ Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

²⁷ AGRADO REGIMENTAL. CONFLITO ENTRE ATO DA PRESIDÊNCIA, QUE SUSPENDEU OS EFEITOS DE LIMINAR PELOATADA NO PRIMEIRO GRAU DE JURISDIÇÃO, E DECISÕES POSTERIORES DO RELATOR E DA TURMA EM AGRADO DE INSTRUMENTO, QUE MANTIVERAM OS EFEITOS DE ATO LIMINAR DO PRIMEIRO GRAU DE JURISDIÇÃO. PREVALÊNCIA DAS DECISÕES JUDICIAIS, EM DETRIMENTO DA DECISÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DO PRESENTE DO COLEGIADO. ORIENTAÇÃO PACIFICADA NO TRIBUNAL PLENO.

1. "As decisões do Relator, da Turma, ou do Pleno, são judiciais, prevalecendo sempre sobre as decisões do Presidente em suspensão de segurança ou petição da Presidência, que são de natureza administrativa ou política." (diretriz fixada pelo Pleno na sessão realizada no dia 21/08/2002). 2. Prevalência das decisões proferidas pelo Relator e pela Turma no Agravo de Instrumento nº 43154/PE, mercê das quais foram restabelecidos os efeitos da liminar outorgada no primeiro grau de jurisdição, em detrimento de ato posterior da Presidência do que suspendera os efeitos daquele mesmo ato. 3. Questão de ordem rejeitada. Agravo Regimental improvido.

(TRF5, SLS nº 200005000595034, Relator: Des. Geraldo Apoliano, Pleno, DJ 25/02/2003, p. 706)

Como se pode ver, o caráter político impregnou-se na jurisprudência dos Tribunais brasileiros. Humberto Ávila (2003, p. 18) constata que essa concepção estabelecida de forma absoluta e sem questionamentos pelos julgadores acaba por ofuscar o interesse pelo estudo e conhecimento crítico da natureza do instituto, ao mesmo tempo em que reforça a crença de que as coisas são de determinada maneira porque são, e pronto.

Uma observação intrigante extraída da obra de Caio César Rocha (2012, p. 128) é a de que os julgadores competentes para apreciar o pedido de suspensão - os Presidentes dos Tribunais - os quais são magistrados de carreira, por vezes, só se deparam com a medida quando assumem à frente do Tribunal que integram. Isto quer dizer que o tomador de decisão passa a “compreender a existência” do instituto quando obrigatoriamente o terá que julgar.

Isso explica o fato de o julgador se ver refém da situação de alarde alegada pela pessoa de direito público legitimada. O contexto em questão corrobora para o deferimento de suspensões com a replicação de entendimentos jurisdicionais rasos, consubstanciados em decisões proferidas anteriormente pelos Presidentes antecessores do Tribunal.

Em que pese o instituto inegavelmente carregue consigo um nítido “juízo político” na decisão de suspender ou não os efeitos de uma decisão judicial, é preciso alertar a diferença entre “ter” um juízo político na sua apreciação e “ser” um instituto de natureza político-administrativa.

Como se verá de forma mais aprofundada no próximo capítulo, as hipóteses autorizadoras do requerimento de suspensão de liminares e sentenças pelo Poder Público possuem conceitos vagos e indeterminados. Portanto, o julgador acaba por se debruçar sobre questões “à parte” do direito ao analisar a possível lesividade da produção dos efeitos jurídicos da decisão no caso concreto. Sobre esse assunto, Caio César Rocha observa:

[...] Esses influxos externos que sofre o julgador podem manifestar-se na forma de pressões ilegítimas que visam a dirigir-lhe o pensamento, ou em práticas fisiologistas espúrias, como a famigerada troca de favores,

destinada a constranger-lhe o convencimento numa ou noutra direção. [...] Mas o magistrado deve saber que o seu livre convencimento é fundamento do Estado de Direito, e por isso deve protegê-lo dessas intervenções desonestas, sabendo julgar na solidão de sua consciência, de acordo com o que lhe parece ser a indicação da justiça. [...] (ROCHA, 2012, p. 140).

Entretanto, esse juízo “político”, não quer dizer que o julgador exerce ofício de natureza discricionário-administrativo como será demonstrado.

Pressupor que um órgão judicial exerça atividade de natureza política e administrativa viola a imparcialidade adstrita ao princípio constitucional do juiz natural²⁸. Caso assim o fosse, estaríamos diante de uma situação na qual o Presidente do Tribunal seria subordinado ao Administrador Público, cujo deferimento da suspensão de decisão judicial seria resultado de mero requerimento. Lógica condenável aos pilares do Estado Democrático de Direito.

Deve-se lembrar que o Presidente de um Tribunal, seja estadual ou federal, exerce papel de natureza jurisdicional. Essa atribuição é praticada, por exemplo, no momento em que se realiza o filtro do juízo de admissibilidade de recursos excepcionais (recurso extraordinário e recurso especial), na apreciação de pedido de atribuição de efeito suspensivo também em sede de RE e REsp quando ainda não houve o exercício da admissibilidade e na admissão de incidente de resolução de demandas repetitivas (IRDR). Desse modo, a competência do Presidente ao julgar uma SLS nada mais é do que uma função jurisdicional.

Acresce-se, ainda, a ideia de Marcelo Abelha Rodrigues (2017, p. 103) de que o fato de a finalidade da SLS ser a proteção do interesse público, princípio típico da atividade administrativa, não quer dizer que o juiz competente exerce incumbência político-administrativa. Para o autor, não resta dúvida de que persecução do zelo ao interesse público também pode inspirar a atividade jurisdicional.

Esclarece-se, portanto, em virtude das circunstâncias analisadas, que o requerimento de suspensão não é um ato administrativo-político pelos seguintes

²⁸ Art. 95 da Constituição/88: Os juízes gozam das seguintes garantias: Parágrafo único. Aos juízes é vedado: III - dedicar-se à atividade político-partidária.

motivos²⁹: i) o Presidente não pode adentrar no mérito da questão posta em juízo, tendo uma cognição restrita à possível suspensão, ou não, dos efeitos decisão jurisdicional; ii) o julgador competente jamais pode agir de ofício, retirando os atributos de oficialidade e autotutela permitidos aos atos administrativos; iii) é impensável reconhecer que um ato administrativo monocrático se sobreponha à uma decisão judicial, caso assim assim o fosse, caberia Mandado de Segurança contra o suposto “ato coator” ilegal, o que não procede; iv) por fim, caso o requerimento de suspensão fosse considerado um ato administrativo, jamais seria possível interpor agravo interno ao órgão colegiado do Tribunal, que é um recurso de natureza processual, contra a decisão que apreciou a suspensão.

Por fim, outra possível hipótese da caracterização da natureza política da SLS seria a maneira de “camuflar” a suposta natureza recursal da suspensão. Apesar disso, como será explicitado no próximo tópico, com a devida vênia, também não merece prosperar a caracterização da natureza recursal desse instituto.

2.2. Natureza recursal

Como elucidado no primeiro capítulo dessa pesquisa, a exposição de motivos da primeira normalização da suspensão de liminar e sentença tinha, como prelúdio, a intenção de conferir efeito suspensivo ao recurso contra decisão concessiva de liminar em mandado de segurança. Logo, surge daí a corrente doutrinária que confere ao instituto a natureza jurídica de recurso.

Dada a origem do instituto, é necessário começar o presente tópico desvendando a principal tese que sustentaria a natureza recursal do instituto da suspensão: a natureza jurídica de um instituto processual não deve ser verificada pela produção dos seus efeitos no mundo jurídico. Logo, não é o fato de o incidente de suspensão objetivar sustar os efeitos de uma decisão judicial faz com que esse instituto deva ser enquadrado como recurso³⁰.

²⁹ Cristina Gutierrez (2000, p. 49) complementa que o juize presidente, ao ser convocado a se decidir sobre o pedido de suspensão, exerce inquestionável atividade jurisdicional, caracterizada pela imparcialidade, substitutividade da vontade das partes em litígio e pela vinculação do julgamento à observância das normas constitucionais e legais.

³⁰ Leonardo Carneiro da Cunha (2018) corrobora com essa ideia na medida em que afirma que esse incidente não possui o efeito substitutivo inerente aos recursos.

Segundo Fredie Didier Júnior (DIDIER JR, 2015), “recurso é o meio ou instrumento destinado a provocar o reexame da decisão judicial, no mesmo processo em que proferida, com a finalidade de obter-lhe a invalidação, a reforma, o esclarecimento ou a integração”.

A partir desse conceito é nítido que o requerimento de suspensão não pode adquirir o caráter recursal. Ora, consoante leciona José Henrique Mouta (2010, p. 150), a suspensão de liminar e sentença não tem o condão de rever a decisão objeto do requerimento no que diz respeito a *error in procedendo* e *error in iudicando*. Por não ter o aspecto de devolutividade da matéria discutida nos autos, a SLS não poderá ter o intento de revisar e substituir a decisão judicial. É necessário recordar, portanto, que tal instituto apenas visa, pela alegação de grave lesão social, à sustação da executoriedade de decisão judicial.

Ademais, nota-se que os recursos existentes no processo civil brasileiro são taxativos na legislação processual, não estando presente o instituto da SLS. Logo, não resta preenchido o requisito da tipicidade processual para que o requerimento venha a ser considerado um recurso. Fica evidente também que os requisitos de conhecimento de quaisquer recursos não estão preenchidos por esse instituto, já que não há um prazo legal para sua apresentação, nem a necessidade de recolhimento prévio de custas processuais³¹.

Em um primeiro momento, acreditava-se que o Poder Público deveria escolher entre um recurso propriamente dito - quando se pretendia impugnar questões de mérito da decisão jurídica - ou o requerimento de suspensão da decisão - quando a razão levantada seria o potencial lesivo à coletividade. Entretanto, o fato de a legislação autorizar a convivência concomitante da impugnação de decisão via

³¹ Caso efetivamente fosse um recurso, mesmo que a Fazenda Pública seja isenta do recolhimento de preparo, seria necessário que a legislação indicasse expressamente a ausência desse componente de conhecimento recursal. Por outro lado, as concessionárias de serviço público, empresas públicas e sociedade de economia mista, quando afetadas na prestação de serviço público, são legitimadas para a apresentação da suspensão como será tratado mais a frente e, para estas, o recolhimento prévio do preparo deveria ser obrigatório caso o requerimento de suspensão fosse considerado um recurso.

recurso, com o pedido de suspensão³², reforça que esse instituto não possui natureza recursal.

Nesse aspecto, sabe-se que há presente no direito processual brasileiro o princípio da singularidade dos recursos (também chamado princípio da unirrecorribilidade), cujo propósito é estabelecer, justamente, que para cada decisão judicial apenas é cabível um único recurso (DIDIER JR, 2015).

Os fatores elencados para o afastamento da natureza recursal do requerimento de suspensão são os mesmos que impedem caracterizar esse instituto como sucedâneo recursal. Segundo Diddier Jr. (2015), sucedâneo recursal é todo meio de impugnação de decisão judicial que não é recurso nem ação de impugnação. Trata-se de categoria que engloba todas as outras formas de impugnação da decisão, são exemplos: o pedido de reconsideração e a remessa necessária.

Contudo, como já demonstrado que esse instituto não possui finalidade recursal, isto é, não pode ser usado para impugnar os fundamentos jurídicos de decisão judicial. Por essa razão, o instituto também não pode assumir o papel de sucedâneo recursal como defendido por Araken de Assis (2011).

Em consideração ao que foi esclarecido, fica nítido que a natureza do requerimento de suspensão de liminar e sentença não é nem de recurso e nem de sucedâneo recursal.

2.3. Natureza de ação cautelar autônoma

A linha de pensamento defendida por Elton Venturi (2005) confere à suspensão a natureza de ação cautelar autônoma. Em sua concepção, sempre que houver eventual possibilidade de improcedência final da ação movida contra o Poder Público ou se apurar possível dano irreparável ou de difícil reparação ao ente estatal, estariam configurados os requisitos cautelares essenciais ao pedido de suspensão.

³² Art. 4º, § 6º, da Lei 8.437/92: 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.

O autor reforça sua tese na acepção de Marinoni (2004, p. 180) ao defender o direito constitucional à efetiva tutela jurisdicional, inclusive de forma preventiva para resguardar ameaça de direito. Sob esse prisma, o princípio da inafastabilidade da jurisdição permitiria ao judiciário atuar de forma prévia à possível lesividade ao poder público decorrente da executoriedade de decisões judiciais de impacto relevante.

Flávia Brandão (2003, p. 30), ao concordar com a concepção de medida cautelar do instituto, defende a presença dos pressupostos do “*periculum in mora*” e o “*fumus boni iuris*” como fundamentos do pedido de suspensão, mesmo que a lei não determine de forma expressa a necessidade de comprovação desses atributos processuais de urgência. Consoante com tal entendimento, Galeno Lacerda (1994) confere à suspensão a ideia de uma “tutela sumária de efeitos temporários”.

Nesse paradigma, a mera constatação de que a produção dos efeitos da decisão judicial teria o condão de expor o Poder Público em situação de grave lesão permitiria a incidência autônoma da função cautelar do procedimento de suspensão, surge daí a noção de ação cautelar autônoma. O que Venturi (2005) busca assentar é que não existe uma relação de referibilidade (dependência total) entre a ação originária e o pedido de suspensão e sim um vínculo autônomo de reflexibilidade (independência total em relação ao feito principal) .

Sendo assim, o autor imputa à SLS uma “cautelaridade genuinamente autônoma e especial”, na qual há uma causa de pedir própria e distinta da lide principal e, inclusive, a possibilidade de ter partes diferentes³³. Alcides Alberto Munhoz da Cunha (1992) segue essa tese, chamando a relação entre a suspensão e a ação originária de “relação jurídica acessória”³⁴.

³³ Como será delineado no decorrer do trabalho, por tutelar direitos atinentes ao interesse público, o requerimento de suspensão pode ser postulado por parte alheia à relação processual originária, uma vez que os feitos da decisão judicial podem acarretar em lesões à outras partes que embora legitimadas não compõe a lide.

³⁴ Esse autor também reconhece a hipótese do ente legitimado para apresentar a SLS ser distinto da figura pública vinculada como parte no feito originário.

Elton Venturi (2005) também justifica a natureza do instituto como de ação cautela autônoma visando resguardar as garantias mínimas do devido processo legal. Em sua posição, enxergar o instituto como mero procedimento incidental, como será melhor tratado no próximo tópico, seria reduzir propositadamente sua relevância processual.

Em contraponto, (2017) Abelha rebate que não é dando natureza jurídica de ação autônoma que se assegura o respeito ao devido processo legal. Estando o requerimento de suspensão inserido no ordenamento jurídico pátrio, não há como simplesmente deixar de aplicar garantias processuais embutidas no sistema normativo e garantidas pela constituição.

O autor complementa que outorgar a natureza de ação cautelar ao instituto da suspensão vai contra a tendência de simplificação do processo civil. Os dispositivos que tratam da tutela de urgência no Código de Processo Civil de 2015 (art. 300 e posteriores) preocuparam-se em autorizar a apresentação de medidas cautelares incidentais sem que exista processo cautelar prévio, suprimindo, conseqüentemente, o procedimento cautelar no ordenamento brasileiro.

Isto posto, será justamente sobre a natureza jurídica de incidente processual que vamos nos debruçar no próximo tópico.

2.4. Natureza de incidente processual

Por fim, discute-se a possibilidade de o pedido de suspensão ser um incidente processual, tese abraçada por Marcelo Abelha Rodrigues (2017), a qual nos vinculamos.

Para início de conversa, recorda-se que o pedido de suspensão depende da existência de um feito principal, o que lhe confere cunho acessório, elemento fundamental para qualquer incidente processual. Percebe-se, apesar disso, que o seu

trâmite desenvolve-se de forma paralela e independente da lide originária³⁵.

Diferente de Venturi, Abelha (2017) privilegia o atributo da “referibilidade” da SLS com o processo principal e não a “reflexibilidade”, ou seja, a suspensão estaria eminentemente vinculada ao feito principal. Assim, não há como pressupor a tramitação do incidente de suspensão sem a existência da ação originária que provocou a decisão judicial a que se visa ter os seus efeitos sustados.

Apesar de haver uma certa autonomia em relação ao feito originário, é inegável a necessidade da “referência” do pedido de suspensão à ação que lhe deu causa. Isso é imprescindível, por exemplo, para evitar situações na qual o Presidente do Tribunal defira a suspensão de decisão já transitada em julgado ou no caso de a decisão perder objeto pela desistência da parte que litiga contra o Poder Público.

De fato, deve-se reconhecer que o instituto possui um caráter preventivo como assinala Venturi. Entretanto, Sepúlveda Pertence (1996) prefere designar essa característica como “contracautela”. Ora, o ente público busca, justamente, um artifício rápido na sustação da execução de medida judicial cautelar com alto potencial letivo. Sobre essa qualidade, o ex Ministro do STF complementa:

A suspensão de segurança, concedida liminar ou definitivamente, é contracautela que visa à salvaguarda da eficácia plena do recurso que contra ela se possa manifestar, quando a execução imediata da decisão, posto que provisória, sujeita a riscos graves de lesão a interesses públicos privilegiados – à ordem, à saúde, à segurança e a à economia pública: sendo medida cautelar, não há regra nem princípio segundo os quais a suspensão da segurança devesse dispensar o pressuposto do *fumus boni juris* que, no particular, se substantiva na probabilidade de que, mediante o futuro provimento do recurso, venha a prevalecer a resistência oposta pela entidade estatal à pretensão do impetrante (STF, TP, AgRSS/DF 846, rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 29.05.1996, DJ 08.11.1996, p.48.208).

Da passagem posta, fica nítido o caráter preventivo de “contra cautela”. Todavia, é necessário ponderar que a presença desse elemento de urgência não faz

³⁵ Não há necessidade de interromper o trâmite da ação originária, já que a sustação dos efeitos da decisão, com a consequente suspensão de sua execução, é fato suficiente resolver a controvérsia incidental que justifica a proposição da SLS (PEIXOTO, 2013).

com que o instituto de suspensão deva ser considerado uma medida cautelar autônoma em relação ao processo principal. Como visto, o requerimento de suspensão guarda uma relação acessória de referência ao feito originário.

O caráter incidental e jurisdicional do pedido de suspensão é reforçado pela atribuição de competência ao Presidente de Tribunal, órgão julgador diverso daquele prevento ao feito originário (ROCHA, 2012). Como visto, sabe-se que hoje os Presidentes dos Tribunais exercem relevante função judicial nos incidentes de uniformização de jurisprudência, na análise de admissibilidade e atribuição de efeito suspensivo em recursos excepcionais. Tais incumbências apenas ratificam o papel eminentemente judicial do incidente de suspensão e afastam correntes que concebem o instituto como de natureza recursal, político-administrativa ou de ação cautelar autônoma.

Com efeito, à vista de todas as possibilidades aqui verificadas, as quais buscam definir a natureza da suspensão de liminar e sentença, acreditamos que a caracterização mais adequada é a de Marcelo Abelha Rodrigues: o de incidente processual. Logo, conferimos a acepção de que o pedido de suspensão possui um caráter de incidente processual preventivo que, apesar de possuir um juízo político na sua apreciação, não deve ser considerado um ato administrativo e sim um provimento jurisdicional.

É preciso enfatizar, apesar disso, que todas as fundamentações utilizadas na construção das outras teses que buscam classificar a natureza jurídica do requerimento de suspensão devem ser valoradas enquanto ciência jurídica. Caso não houvesse os alicerces abordados por cada uma das correntes de pensamento, não teríamos como amadurecer a discussão acadêmica sobre esse instituto tão controverso.

Como dito, a ausência de convergência da doutrina em relação à classificação da natureza jurídica do pedido de suspensão e, conseqüentemente, de sua identidade jurídica, pode ser um dos motivos que levam o instituto a ser utilizado

de modo desvirtuado pelos entes legitimados, corroborando para a incidência de inconstitucionalidades em sua prática nos Tribunais³⁶.

³⁶ À título de exemplo, veremos no último capítulo dessa pesquisa que é comum a utilização do requerimento de suspensão como um “instrumento de reserva” ou uma “segunda chance recursal”, fato que viola os princípios constitucionais da isonomia processual e do devido processo legal.

3. OS REQUISITOS TÉCNICOS DO INCIDENTE DE SUSPENSÃO

O presente capítulo busca delinear de forma mais específica os requisitos técnicos do instituto da suspensão de liminar e sentença. Sabe-se que a legislação que estabelece as regras para a aplicação desse incidente processual é simplista e ambígua, o que torna necessário que a jurisprudência dos Tribunais traga contornos mais nítidos na aplicação prática desse instituto.

De antemão, como bem pontua o processualista Elton Venturi (2005), é preciso rechaçar a tendência praxista dos tribunais de deferir suspensões sem maiores perquirições de ordem técnica, passando diretamente à análise (julgamento) de seu mérito.

Sobre esse fato, Caio César Rocha (2012, p. 128) afirma que, por vezes, os julgadores competentes para apreciar o pedido de suspensão - os Presidentes dos Tribunais - os quais são magistrados de carreira, só terão oportunidade de conhecer esse instituto processual no momento em que obrigatoriamente terá que o julgar, fato que explica a ausência de rigor técnico na apreciação desse incidente por parte dos Tribunais.

Isto posto, passaremos a discorrer sobre os principais requisitos técnicos desse instituto processual.

3.1. Legitimidade

O pedido de suspensão tem como fundamento de mérito a ocorrência de grave lesão à ordem, saúde, segurança ou economia pública decorrente do deferimento de decisão a ser executada em face do Poder Público. Logo, os bens jurídicos que ensejam o cabimento da suspensão são de interesse público.

Assim, os legitimados para utilização dessa prerrogativa processual são os responsáveis pela missão institucional de proteção dos bens públicos, como a Fazenda Pública, o Ministério Público e os delegatários de serviços públicos. A

literalidade da legislação pertinentes à suspensão é clara ao permiti-la à requerimento da “pessoa jurídica de direito público interessada” ou o Ministério Público.

Como já demonstrado quando esboçado o contexto histórico do surgimento do instituto, enquanto a “pessoa jurídica de direito público” sempre foi legitimada para postular em juízo a suspensão, o Ministério Público apenas passou a ser taxativamente legitimado na lei em 1992, após sucessivas modificações em torno das regras que positivava esse incidente, em que pese a sua missão institucional constitucionalmente reconhecida³⁷.

O Ministério Público tanto pode atuar como postulante no polo ativo, quanto na figura de fiscal da lei antes da concessão da suspensão³⁸. Ademais, Venturi (2005) lembra que em virtude do princípio da independência funcional, qualquer membro do MP está autorizado a realizar o pedido de suspensão, e não apenas a instância superior do *parquet*. Apesar da legitimidade ativa concedida ao Ministério Público para instrumentalização desse dispositivo, Peixoto (2013) destaca a raríssima utilização prática dessa via processual pelo órgão.

Em relação à tutela de direitos difusos³⁹, muito se discute sobre a possível legitimidade da Defensoria Pública em propor requerimento de suspensão de liminar e sentença enquanto órgão institucionalmente responsável pela defesa dos direitos dos economicamente hipossuficientes⁴⁰.

³⁷ Art. 127 da Constituição de 1988: 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.

³⁸ Art. 4º, § 2º, da Lei 8.437/92: O Presidente do Tribunal poderá ouvir o autor e o Ministério Público, em setenta e duas horas.

Art. 25, § 1º da Lei 8.038/90: O Presidente pode ouvir o impetrante, em cinco dias, e o Procurador-Geral quando não for o requerente, em igual prazo.

³⁹ Venturi (2005) acredita que todos os legitimados para propor instrumentos processuais de defesa de tutelas de direitos coletivos também estariam legitimados para propor SLS. Como exemplo, está a Defensoria Pública e as associações privadas que tenha como objetivo institucional a tutela de direitos difusos.

⁴⁰ Art. 134 da Constituição Federal de 88: A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal.

Edilson Santana Filho é patrono da tese legitimidade da proposição de incidente de suspensão pela Defensoria Pública. Em sua visão, o órgão possui a competência legal para a tutela do interesse público⁴¹, inclusive no que diz respeito ao controle de políticas públicas⁴². Nesse afã posiciona-se o papel da Defensoria Pública, enquanto pessoa jurídica de direito público interessada na proteção do interesse público, na efetivação de direitos fundamentais dos necessitados e no resguardo dos direitos da própria instituição⁴³ por meio do manejo do incidente de suspensão ora estudado.

Logo, em que pese a omissão legislativa em legitimar de forma expressa a possibilidade de a Defensoria Pública propor requerimentos de suspensão de medidas judiciais, os Tribunais vêm reconhecendo que não deve ser tolhida sua missão institucional de proteção do interesse público. Como exemplo, na SLAT nº 0022001-86.2015.4.01.0000/AM ajuizada pela Defensoria Pública da União e Defensoria Pública do Estado do Amazonas perante o Tribunal Regional Federal da Primeira Região, oportunidade em que a legitimidade ativa da Defensoria Pública foi plenamente reconhecida, vejamos:

Em primeiro lugar, tenho que, na espécie, os requerentes têm legitimidade para pleitear a suspensão, visto que, em pauta, interesse público, relativamente à reintegração de posse de área verde, portanto de proteção ambiental, por comunidade composta, supostamente, por diversas etnias indígenas.

(TRF1, SLAT nº 0022001-86.2015.4.01.0000, Desembargador Presidente, 08/07/2015.)

⁴¹ Segundo escreveu Celso Antônio Bandeira de Melo, citado por Didier Jr. e Zaneti Jr. (2013), “o interesse coletivo primário ou simplesmente interesse público é o complexo de interesses coletivos prevalente na sociedade”.

⁴² Os Tribunais Superiores têm reconhecido a possibilidade de controle e implementação de políticas públicas via Poder Judiciário, a exemplo do decidido no ARE 860979 AgR / DF (STF. Segunda Turma. Julgado em 14/04/2015), no RE 669635 AgR / SC (STF. Segunda Turma. Julgado em 17/03/2015) e no REsp 1488639 / SE (STJ. Segunda Turma. 20/11/2014).

⁴³ Segundo Carlos Alberto Souza de Almeida Filho e Maurílio Casas Maia (2015), “dois poderão ser os interesses mediatos do Estado-defensor ao tutelar a ordem jurídica por meio de Pedidos de Suspensão: (a) Interesse institucional próprio, próximo ao que se qualifica como interesse público secundário, a fim de evitar lesões à ordem, saúde, economia e segurança pública no que se refere ao seu atuar administrativo e sua independência institucional; (b) Interesse institucional referente à tutela dos necessitados, concernente à atuação enquanto *custus vulnerabilis* no âmbito coletivo, utilizando-se da suspensão como mecanismo de proteção da ordem, segurança, saúde e economia pública, porém em prol dos necessitados vulneráveis.”

Afirmada a legitimidade ativa tanto do Ministério Público, quanto da Defensoria Pública, passaremos a analisar o termo “pessoa jurídica de direito público interessada”, o qual a legislação sobre o incidente faz referência.

Conforme observa Abelha (2017), o “interesse” do ente lesado pressupõe que deve haver um liame entre o interesse público que ele protege e que tem o dever institucional de zelar, com a decisão cuja execução pretende que seja suspensa. Surge daí a ideia de “titularidade”, uma vez que o interesse jurídico no feito incidental de suspensão é motivado pela afetação, ou provável afetação, do bem atingido pela da execução imposta em juízo.

Entretanto, dessa premissa surge a necessidade de se estabelecer distinções entre o interesse jurídico e o interesse processual, uma vez que são elementos que apesar de próximos, são distintos, como bem discrimina o autor:

O interesse jurídico é de natureza primária e pressupõe a existência do interesse jurídico secundário, processual, nascente do aviltamento do primeiro. Este interesse processual integra o juízo de admissibilidade do julgamento do incidente, de modo que existirá o dito interesse se o meio processual for a um só tempo útil e necessário. O interesse em utilizar o incidente pressupõe a necessidade deste para o atingimento do resultado prático que o recorrente tem em vista, e, sob o prisma da utilidade, que o resultado a ser obtido possa trazer vantagem prática, no sentido de se útil ao requerente (ABELHA, 2017, p. 151).

Esse filtro de admissibilidade é fundamental para explicar a tendência de abertura do rol de legitimados para propositura do requerimento de suspensão por partes dos Tribunais, do mesmo modo como ocorreu com o alargamento do conceito de autoridade coatora para fins de impetração de mandado de segurança (FIGUEIREDO, 1999, p. 49-50).

Há, inclusive, o entendimento de que todo aquele que possa ser réu no mandado de segurança, venha a ser detentor da prerrogativa de suscitar o incidente da suspensão da liminar ou da execução, abrangendo, por conseguinte, as empresas

públicas, sociedades de economia mista, concessionárias e autorizadas de serviço público⁴⁴ (STUKART, 2011).

Não obstante a legislação mencione o termo “pessoa jurídica de direito público”, a jurisprudência dos Tribunais alargou o conceito para permitir que pessoas jurídicas que explorem serviço de relevância pública possam utilizar a via do incidente de suspensão (VENTURI, 2005). Vejamos:

PEDIDO DE SUSPENSÃO DE MEDIDA LIMINAR. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. ILEGITIMIDADE ATIVA. As empresas públicas e sociedades de economia mista apenas são legitimadas para pedir suspensão de decisão ou de sentença quando em discussão questões ligadas diretamente à prestação do serviço público a elas delegado (SLS n. 771, SC, relator o Ministro Cesar Asfor Rocha, DJe de 24.08.2009). Agravo regimental não provido.

(STJ, AgRg na SLS 1320/BA, Rel. Min. Ari Pargendler, Corte Especial, julgado em 16/03/2011, DJU 23/09/2011).

Ademais, as Cortes também vêm reconhecendo a legitimidade ativa de órgãos que a despeito de não possuírem personalidade jurídica, dispõem de capacidade postulatória (MEIRELLES, 1992, p. 61) como exemplo: Tribunais de Contas, Mesa de Assembleia Legislativa, Câmara Municipal. A ideia é que tais órgãos possam usufruir desse incidente nas hipóteses em que os efeitos da medida judicial possam obstruir o pleno exercício das suas funções institucionais⁴⁵.

Mais polêmico ainda é forçar a via da SLS em casos de afastamento cautelar de agentes políticos em cargo de mandato eletivo, quando a medida se fizer necessária à instrução processual, nos termos do art. 20 da Lei 8.429/91⁴⁶ (dispõe

⁴⁴ Os Tribunais Superiores têm ratificado a legitimação de pessoas jurídicas privadas que prestam serviços públicos de forma delegada para propor requerimentos de suspensão. STF, SL 111/DF, Rel. Ministra Ellen Gracie, DJ 02/8/2006.

⁴⁵ Nesse sentido, há as seguintes decisões: STF, SS 954 PR, Min. Celso de Mello, DJ 29/11/1995, STF, SS 2230 AM, rel. Min. Marco Aurélio, DJ 03/05/2003, ST, SS 2702 AgR-MG, Plenário, Rel. Min. Ellen Gracie, julg. 07/02/2007, STJ, AgRg no AgRg na SS 2.705/MS, Rel. Min. Felix Fischer, Corte Especial, julgado em 29/05/2014, DJ 10/06/2014.

⁴⁶ Art. 20 da Lei 8.429/91: A perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória. Parágrafo único. A autoridade judicial ou administrativa competente poderá determinar o afastamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração, quando a medida se fizer necessária à instrução processual.

sobre o ato de improbidade administrativa). O Superior Tribunal de Justiça já admitiu o cabimento da SLS nesses casos sob a excepcionalidade da preservação da vontade popular decorrente do afastamento do agente de mandado político⁴⁷.

Ora, compartilhamos das concepções de Abelha (2017) e Venturi (2005) que condenam a utilização desse incidente processual para defesa de mandado eletivo. O primeiro autor defende, inclusive, que nessa hipótese apenas o ente público “lesionado” pelo afastamento do agente político poderia postular o requerimento de suspensão em nome do detentor do mandado, caso entendesse que o ato judicial ofendesse a democracia representativa

Mesmo considerando essa hipótese, concordamos com o autor de que tal possibilidade possui uma fundamentação frágil e que não se sustenta. Portanto, pondera-se que a estratégia processual de defesa de mandado eletivo deve ser feita dentro dos autos da ação de improbidade administrativa originária ou por intermédio do recurso cabível contra a decisão que se visa impugnar.

Outro ponto relevante a ser tratado é a possibilidade da apresentação de requerimento de suspensão por figuras alheias à relação processual originária. Parte da doutrina admite que impacto de medida liminar ou sentença pode reverberar para fora dos polos processuais que litigam contra o Poder Público, corrente à qual se vincula Lúcia Valle Figueiredo (1994, p. 30). Nessa linha de pensamento, Venturi (2005, p. 98), acresce ainda:

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

Logo, depreende-se da assertiva destacada que a lesão provocada pelo ato judicial a que se visa sustar pode transcender a relação jurídica processual, o que permite que entes legitimados que não façam parte dos autos originários possam estar aptos para apresentar o incidente de suspensão.

⁴⁷ AgRg na SLS 2.2076 SP, Rel. Min. Francisco Falcão, Corte Especial, DJ 12.12.2015.

Por fim, considera-se assertiva a preocupação de Sergio Ferraz (2006, p. 367) na ampliação sem precedentes da legitimidade de um instituto processual que deveria ser utilizado como exceção. Em sua ótica, essa abertura de legitimidade é aceitável, entretanto, é preciso prezar pela essência do verdadeiro interesse público em seu plano primário⁴⁸, não sendo relevante a motivação por interesses oblíquos da Administração Pública ou de seus agentes.

Será demonstrado posteriormente que essa situação de constante alargamento do rol de legitimados corrobora para a quebra da isonomia processual, princípio fundamental para uma prestação jurisdicional adequada e que deveria primar pela paridade de arma entre os que recorrem ao judiciário.

3.2. Competência

Explorados os possíveis legitimados para postulação do incidente de suspensão de liminar e sentença, será delimitada a competência do julgador responsável pela apreciação do requerimento em tela. Caio César Rocha (2012) afirma que este é um incidente processual do tipo “voluntário”, cujo pedido deve, necessariamente, ser formulado pelo ente legitimado e dirigido ao julgador competente. Fica vedado, portanto, a atuação de ofício por parte do órgão jurisdicional.

As legislações que discorrem sobre a tramitação do incidente de suspensão são unânimes em estabelecer a competência ao Presidente do Tribunal responsável por analisar o respectivo recurso contra a decisão a que se visa suspender. Tal competência processual é de natureza funcional e, portanto, revela-se de caráter absoluto, de modo que não comporta derrogação ou prorrogação por vontade das partes (PEIXOTO, 2013).

Logo, por óbvio, a competência para se analisar a possível interrupção dos efeitos de provimento judicial exarado por juízo de primeira instância (decisão liminar,

⁴⁸ A doutrina administrativista estabelece uma diferenciação entre interesse público primário – que seriam os anseios da coletividade em sentido estrito – e o interesse público secundário – os quais seriam as ambições próprias da Administração Pública (ANDRADE, 2009).

tutela ou sentença) será do Presidente do Tribunal ao qual esteja vinculado, uma vez que o órgão responsável por julgar agravo de instrumento e apelação é da Turma fracionária desse respectivo ente do Poder Judiciário.

Leonardo Carneiro da Cunha (2018, p. 649) lembra ainda que nas hipóteses em que o juiz estadual esteja exercendo competência federal⁴⁹, o pedido de suspensão será direcionado ao Presidente do Tribunal Regional Federal que abranja aquela área geográfica. A justificativa é que o juízo estadual está submetido hierarquicamente ao Tribunal de competência federal nesses casos⁵⁰.

Em situações nas quais a medida judicial que se pretende sustar seja de competência originária de Tribunal, a respectiva SLS deverá ser endereçada ao Presidente do Supremo Tribunal Federal ou ao Presidente do Superior Tribunal de Justiça, a depender do fundamento utilizado no caso concreto, se em matéria constitucional ou infraconstitucional.

Caso a matéria veiculada nos autos tiver reflexos tanto infraconstitucionais, quanto constitucionais, a competência seria do Presidente do STF, com fulcro no art. 25 da Lei 8.038/90⁵¹. Nessa situação seria admitido que “a matéria constitucional absorve o conteúdo infraconstitucional”, segundo o processualista Leonardo Carneiro da Cunha (2018), pensamento o qual também se vincula Fredie Didier Jr (2008) .

Além dessa hipótese, a competência dos Tribunais Superiores também é admitida em caso i) de “novo” pedido de suspensão a partir do indeferimento de um

⁴⁹ CF, art. 109, § 3º: Serão processadas e julgadas na justiça estadual, no foro do domicílio dos segurados ou beneficiários, as causas em que forem parte instituição de previdência social e segurado, sempre que a comarca não seja sede de vara do juízo federal, e, se verificada essa condição, a lei poderá permitir que outras causas sejam também processadas e julgadas pela justiça estadual.

⁵⁰ Súmula 150 do STJ: Compete à Justiça Federal decidir sobre a existência de interesse jurídico que justifique a presença, no processo, da União, suas autarquias ou empresas públicas.

⁵¹ Art. 25 da Lei 8.038/90: Salvo quando a causa tiver por fundamento matéria constitucional, compete ao Presidente do Superior Tribunal de Justiça, a requerimento do Procurador-Geral da República ou da pessoa jurídica de direito público interessada, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública, suspender, em despacho fundamentado, a execução de liminar ou de decisão concessiva de mandado de segurança, proferida, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos Tribunais dos Estados e do Distrito Federal.

primeiro pedido de suspensão e ii) no “novo” pedido de suspensão formulado contra acórdão que nega provimento ao agravo de instrumento interposto contra a liminar⁵².

Apesar disso, Cássio Scarpinella Bueno (2002) defende que nessas situações seria mais conveniente dirigir o pedido ao STJ já que, em primazia ao princípio da fungibilidade dos recursos⁵³, esse poderia remeter os autos ao STF caso entenda que a matéria ventilada é de índole constitucional. Em consideração à jurisprudência defensiva estabelecida atualmente no Supremo⁵⁴⁻⁵⁵ ao não admitir recursos extraordinários com ofensas reflexas à constituição, acredita-se que o posicionamento de Bueno é o mais adequado para a situação.

Deve-se ressaltar que apesar de autorizado o acesso pela apresentação de “novos” requerimentos de suspensão, o STJ não tem admitido recurso especial contra acórdão que julgou agravo interno em órgão colegiado de Tribunal⁵⁶. Os fundamentos dessas decisões seriam i) o “caráter político” das decisões em sede de SLS; e ii) a vedação estabelecida pela súmula 7⁵⁷ dessa Corte, a qual impediria de analisar a questão da lesividade objeto do incidente. Segundo Fredie Didier Jr (2008), o empecilho para utilização dos recursos excepcionais seria impossibilidade de rediscussão do contexto fático contido na demanda.

Sobre esse ponto, há que se constatar a incongruência da jurisprudência do STJ. Como entender que atualmente o Presidente do STJ julga regularmente requerimentos de suspensão – oportunidade em que é apreciada, por óbvio, a possível lesividade da decisão judicial – mas não ser permitida essa análise pela via dos recursos excepcionais (RE e RESp)?

⁵² Essas novas hipóteses de suspensão instituídas pela MPV nº 2180-35 são passíveis de incidência de inconstitucionalidade na medida em que permite o acesso aos Tribunais Superiores sem o esgotamento das vias recursais. Essa discussão será levantada em capítulo oportuno.

⁵³ Art. 1.033 do CPC/15: Se o Supremo Tribunal Federal considerar como reflexa a ofensa à Constituição afirmada no recurso extraordinário, por pressupor a revisão da interpretação de lei federal ou de tratado, remetê-lo-á ao Superior Tribunal de Justiça para julgamento como recurso especial.

⁵⁴ Súmula 282 do STF: É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada.

⁵⁵ Súmula 636 do STF: não cabe recurso extraordinário por contrariedade ao princípio constitucional da legalidade, quando a sua verificação pressuponha rever a interpretação dada a normas infraconstitucionais pela decisão recorrida.

⁵⁶ STJ, REsp nº 786.480/RJ, Rel. Min. José Delgado, julgado em 17/11/2005. DJ 05/12/2005.

⁵⁷ Súmula 7 do STJ: A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial.

Por fim, firmada a competência para a apreciação do incidente de suspensão, será elucidado no próximo capítulo que a atribuição de tal incumbência ao Presidente do Tribunal é passível de inconstitucionalidade no que diz respeito ao princípio do juiz natural. Ademais, será desvendado ainda que a “criação” de uma nova via de acesso aos Tribunais Superiores por medida provisória e sem o necessário esgotamento dos meios recursais é eivada por uma série de inconstitucionalidades formais e materiais.

3.3. Hipóteses de cabimento

Explorados os cânones da legitimidade e da competência do instituto, firma-se no presente tópico as hipóteses que autorizam a postulação do incidente de suspensão de decisões judiciais. A legislação pertinente aduz que é possível a apresentação da SLS em casos nos quais a execução do provimento jurisdicional pode acarretar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas. A lesão deve ser combinada com o manifesto interesse público ou a flagrante ilegitimidade⁵⁸.

Para Caio Cesar Rochar (2012), não basta apenas a ocorrência da grave lesão, mas sim a combinação dessa com o manifesto interesse público ou a flagrante ilegitimidade. Caso assim não o fosse, o pedido de suspensão poderia ser facilmente aplicado contra qualquer decisão liminar proferida contra o Poder Público, ampliando o rol de hipóteses de cabimento que já é demasiadamente alargado.

Como se percebe, em que pese os elementos permissivos desse instituto visem à proteção de bens jurídicos de interesse da coletividade, estes são formados por conceitos indeterminados, que serão aferidos apenas no caso concreto (ANTÔNIO RODRIGUES, 2016). Essa concepção já foi ratificada em decisão do STJ de lavra do Min. Teori Zavascki, vejamos:

[...] É inegável, todavia, que os referidos pressupostos são normativamente formulados por cláusulas abertas, de conteúdo conceitual com elevado grau de indeterminação ('grave lesão à ordem, à saúde, à segurança, à economia públicas' e 'manifesto interesse público', 'flagrante ilegitimidade'). Isso exige

⁵⁸ Deve-se pontuar que a hipótese da “flagrante ilegitimidade” apenas está prevista na Lei 8.437/92, a qual estabelece limites para a concessão de medidas cautelares contra o Poder Público.

que a interpretação e a aplicação da norma se façam mediante preenchimento valorativo moldado às circunstâncias de cada caso. É nesse sentido que deve ser entendido o juízo político a que às vezes se alude no âmbito de pedidos de suspensão

(STJ, REsp 831.495/PR, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJ 30/06/06).

O manifesto interesse público é um componente passível de dúvida sobre sua aplicação prática. Caio César Rocha (2012) sugere que o termo designa que a possível lesão é “evidente”, “indiscutível” e “inegável”, o que não exime a necessidade de demonstração do dano a ser causado caso a decisão judicial venha a produzir os seus efeitos no mundo real⁵⁹.

Geralmente o incidente tomado como base na lesão à saúde e à segurança diz respeito a situações em que se possa verificar o comprometimento da prestação institucional das políticas públicas correlatas, ou quando há risco à integridade física e patrimonial dos cidadãos (ROCHA, 2012). Ademais, a ocorrência de dano ao erário como pressuposto para a alegação de dano à economia pública deve ser cabalmente demonstrada visando a comprovação do risco à saúde das contas públicas.

Logo, a simples menção de dano ao tesouro não deveria ensejar a suspensão da medida judicial. O STJ tem posicionamento nesse sentido, estabelecendo a diretriz de que a intensidade do prejuízo alegado deve ser avaliada caso a caso, averiguando-se o impacto no orçamento público de acordo com a situação financeira da Unidade da Federação⁶⁰.

Marco Aurélio Ventura Peixoto (2013) menciona que a despeito de a legislação não fazer menção à exigência da formação de um instrumento, como ocorre com o recurso de agravo, é imprescindível que o polo ativo anexe cópia da decisão que se busca suspender, das principais peças processuais do feito originário e, principalmente, a juntada de documentos que comprovem a escala do prejuízo alegado com o deferimento do provimento judicial.

⁵⁹ Há jurisprudência nesse sentido: STJ, AgRg na SS 1.304/PB, Corte Especial, j. 25/10/2004, DJ 06/12/2004.

⁶⁰ STJ, AgSS 446/PA, Min. Bueno de Souza, j. 05/06/1996, DJ 28/06/1999.

É salutar que a prática dos Tribunais passe a adotar a necessidade de comprovação do dano alegado em primazia ao princípio da fundamentação das decisões judiciais. Atualmente, percebe-se que o julgador ao deferir pedidos de suspensão não tem fundamentado de forma adequada suas decisões, o que incorre tanto em prejuízo processual às partes que litigam com o poder público, quanto em rompimento da ordem constitucional do devido processo legal.

Ademais, além da evidência do perigo de lesão ao interesse público, a exordial deve ser capaz também de indicar de forma latente a intensidade da gravidade do perigo da demora (*periculum in mora*) e o risco de irreparabilidade ao bem jurídico que se visa a tutelar.

Sobre a urgência intrínseca ao incidente de suspensão, Marcelo Abelha Rodrigues (2017) afirma que ainda que não haja prazo processual para apresentação desse requerimento, este deve ser apresentado o mais rápido possível e antes de iniciada qualquer etapa da execução da medida judicial, visando a conferir coerência ao risco de demora para apreciação da SLS ante aos possíveis prejuízos alegados.

Observa-se que, por vezes, o Poder Público tem fundamentado os seus requerimentos de suspensão pelo efeito multiplicador de decisões judiciais sobre a mesma matéria com grave risco de lesão ao interesse público. Esse fator presume a provável ocorrência de ações de massa com idêntica causa de pedir e pedido, o que compromete a própria prestação jurisdicional por parte dos Tribunais.

À título de exemplificação, no âmbito do Tribunal Regional da 1ª Região, observa-se que a alegação do efeito multiplicador tem sido recorrentemente ventilada nos feitos que envolvem o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF) em teses sobre a ilegalidade do voto de qualidade (voto duplo) do Presidente da Turma (o qual será sempre um representante do fisco) em caso de empate no julgamento⁶¹. Caio Cesar Rocha (2012, p. 181) condena a utilização dessa alegação, vejamos:

[...] Além disso, nota-se que o efeito multiplicador em muitos casos pode ser sintoma de abuso ou ilegalidade cometido, previamente, pela Administração.

⁶¹ Processos nº 1025977-79.2018.4.01.0000, 1026008-02.2018.4.01.0000 e 1021882-06.2018.4.01.0000 em trâmite no Tribunal Regional da 1ª Região.

Daí, deferir a suspensão por força desse raciocínio pode comprometer as funções institucionais sacras do Poder Judiciário. Antes de proteger o interesse público, o julgador pode estar mesmo agindo contra ele, já que o só fato de muitas ações idênticas serem ajuizadas denota uma sublevação da sociedade contra lei ou ato reputado injusto. Se essa insurreição é legítima ou não, caberá apenas as Cortes Superiores decidir em definitivo, conforme for a matéria versada. Por isso entendemos que o emprego do efeito multiplicador como forma de justificar o pedido de suspensão só pode ser feito quando, ainda que em caráter superficial e provisório, a matéria de fundo já tenha sido decidida no âmbito daqueles Tribunais. Esse fator deve ser averiguado quando do exercício mínimo do juízo de delibação a ser exercido pelo Presidente do tribunal, ao apreciar o pedido de suspensão.

Nesse contexto, Marco Aurélio Ventura Peixoto (2012) lembra que a Fazenda Nacional pode requerer no bojo dos seus pedidos a aplicação do dispositivo legal que autoriza a suspensão em massa de decisões judiciais⁶², o que torna clara, mais uma vez, a violação à isonomia processual.

Em relação à “ordem pública”, Marcelo Abelha Rodrigues (2017) argumenta que esse dispositivo jamais deve ser interpretado para se alegar lesão à ordem jurídica. Admitir a suspensão com base no cerceamento da atividade jurisdicional do juiz de origem seria extrapolar o limite de cognição restrito ao Presidente nesse incidente⁶³.

No tocante à hipótese da flagrante ilegitimidade⁶⁴, contata-se que esse dispositivo também é sempre alvo de controvérsia em sua acepção prática. Para aferir a “legitimidade” do requerimento é inevitável que o julgador acabe por adentrar na matéria de mérito do feito originário, fato que usurparia a competência limitada do Presidente em aferir apenas a possível lesão na produção dos efeitos de decisão judicial⁶⁵ (ROCHA, 2012). Fica evidente, portanto, a dificuldade de se identificar a

⁶² Art. 15, § 5º, da Lei nº 12.016/2009: 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.

⁶³ Nesse sentido, os julgados: STF, SS 1.740/BA, rel. Min. Carlos Velloso, j. 18/03/2000, DJ 27/03/2000 e STF, AgRSS 1.272/RJ, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 13/05/1998, DJ 19/05/1998.

⁶⁴ Deve-se pontuar que a hipótese da “flagrante ilegitimidade” apenas está prevista na Lei 8.437/92, a qual estabelece limites para a concessão de medidas cautelares contra o Poder Público.

⁶⁵ Apesar de não enfrentar especificamente essa questão, o judiciário vem entendendo que não é possível analisar questões processuais em sede de SLS, como no julgado STJ, SS 830/PR, Rel. Min. Costa Leita, j. 06.07.2000, DJ 01.08.2000, conforme citado por VENTURI, Elton, ob. cit.

finalidade de suspender uma decisão judicial em função da “flagrante ilegitimidade”. O argumento da ilegitimidade processual seria melhor ventilado pela via recursal adequada.

De todo o exposto, fica claro que a legislação que regula o pedido de suspensão possui uma série de falhas técnicas que acabam sendo discricionariamente interpretadas pela jurisprudência. Conferir tamanha responsabilidade ao julgador, sem quaisquer critérios nítidos, pode ensejar em verdadeiros abusos ao papel institucional do Poder Judiciário. Ademais, como veremos no próximo capítulo, os vícios técnicos aqui apontados contribuem para a alegação da inconstitucionalidade do instituto de suspensão.

4. ANÁLISE DA INCONSTITUCIONALIDADE DO PEDIDO DE SUSPENSÃO

O presente capítulo busca investigar a conformidade da suspensão de liminar e sentença em relação ao filtro da constitucionalidade das normas que regulam o incidente, requisito imprescindível para sobrevivência de uma lei no ordenamento brasileiro.

O direito processual contemporâneo tem como uma de suas principais características a “constitucionalização da norma processual”. Isso se deve ao movimento intelectual neoconstitucionalista propagado após a Segunda Guerra mundial (BARROSO, 2007, p. 2). A partir desse paradigma hermenêutico, as normas infraconstitucionais passaram a assumir um atributo de concretização das normas adstritas às cartas políticas.

Assim, as regras processuais deixaram a roupagem burocrática para assumir um papel de efetivação de direitos fundamentais (DIDIER JR., 2015), como o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa⁶⁶ entre outras garantias de aplicação imediata⁶⁷, o que impõe ao magistrado a preocupação de exercer um controle de constitucionalidade difuso das normas processuais (STUKART, 2011).

Apesar da ciência de que o Supremo Tribunal Federal – órgão que tem como função institucional a competência para dar a palavra final sobre a constitucionalidade de qualquer lei vigente no ordenamento brasileiro⁶⁸ – nunca tenha se pronunciado diretamente sobre possíveis violações da constituição pelas regras aplicáveis ao

⁶⁶ Para estabelecer a diferença entre o princípio do contraditório e da ampla defesa é oportuna a colocação de Portanova (2001), em que afirma que “o contraditório tem duplo fundamento, afigurando-se tanto em seu sentido lógico, quanto político (lato senso). O fundamento lógico é justamente a natureza bilateral da pretensão que gera a bilateralidade do processo. No campo político, tem-se, simplesmente, o sentido comum de que ninguém poderá ser julgado sem ser ouvido. Destarte, não seria errado apresentar este Princípio em sua sinonímia de Ampla Defesa”. Enquanto que a ampla defesa o autor complementa que ela “traduz a liberdade inerente ao indivíduo (no âmbito do Estado Democrático) de, em defesa de seus interesses, alegar fatos e propor provas. Neste aspecto, mostra-se evidente a correlação entre a Ampla Defesa e o Ampla Debate (Princípio do Contraditório), não sendo concebível falar-se em um sem pressupor a existência do outro – daí a inteligência do inciso LV, do artigo 5.º Constitucional, em agrupá-los em um dispositivo”. A Ampla Defesa abre espaço para que o litigante exerça, sem qualquer restrição, seu direito de defesa.

⁶⁷ Ar. 5.º, §1º da Constituição/88: As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

⁶⁸ Art. 102 da Constituição/88: Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição.

incidente de suspensão de liminar e sentença, não isso exime o pensamento acadêmico da responsabilidade social de apurar e debater tais incongruências. Sabe-se que a inquietação acadêmica pode sim ser motivadora de transformações tanto no plano legislativo, quanto no âmbito judiciário.

Desse modo, desde a criação desse instituto processual o Supremo o vem processando como se não houvesse dúvida sobre a sua constitucionalidade, o que leva a compreensão de que essa Corte o considerar tacitamente constitucional em função do princípio da presunção de constitucionalidade das leis (ROCHA, 2012).

Em que pese o princípio da força normativa da Constituição, o qual estabelece que havendo múltiplos significados atribuídos a uma norma, deve prevalecer o que dê sentido aos preceitos constitucionais (ROCHA, 2012), é pertinente a colocação dos constitucionalistas Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Coelho e Paulo Gonet Branco (2002) de que é necessário ter cautela em forçar a constitucionalização de uma norma de qualquer maneira. De forma exagerada, tal medida pode ocasionar em usurpação da atividade legislativa e na transformação do intérprete da lei em legislador positivo.

Justamente sobre a necessidade de ver a norma constitucional como mandamento e não como orientação, vejamos a colocação de Luís Roberto Barroso transcrita abaixo:

As normas constitucionais, como espécie do gênero normas jurídicas, conservam os atributos essenciais destas, dentre as quais a imperatividade. De regra, como qualquer outra norma, elas contêm um mandamento, uma prescrição, uma ordem, com força jurídica e não apenas moral. Logo, a sua inobservância há de deflagrar um mecanismo próprio de coação, de cumprimento forçado, apto a garantir-lhe imperatividade, inclusive pelo estabelecimento das consequências da insubmissão ao seu comando. (BARROSO, 2003, p. 78)

Logo, mostra-se evidente a relevância da presente pesquisa em investigar se o instituto de suspensão está em conformidade com os princípios constitucionais, à despeito da omissão do Supremo Tribunal Federal em analisar essa questão.

4.1. Inconstitucionalidade formais

Como elucidado no tópico sobre o contexto histórico do surgimento desse instituto processual, é preciso recordar que o pedido de suspensão foi implantado no ordenamento em momento de grave instabilidade política no país. Ademais, constata-se que em todas as oportunidades em que houve inovações legislativas tendentes a expandir o poder de atuação desse instituto foram em momentos de crise institucional do Estado (STUKART, 2011).

Por vezes, a utilização do instituto pode acabar sendo desvirtuada por interesse político em obstaculizar a produção dos efeitos de decisões judiciais imputadas contra o Poder Público (STUKART, 2011). Nesse cenário, paira dúvidas sobre a constitucionalidade desse artifício processual. Sobre esse assunto, nos dizeres do processualista Elpídio Donizetti:

[...] Gostaria de lembrar que essa possibilidade surgiu na Lei do Mandado de Segurança nº 4.348, de 1964, mais precisamente, em 26 de junho de 64, no auge do Governo Militar sanguinário, porque não queriam que os recursos fossem para os órgãos destinatários, que são as câmaras cíveis, e resolveram cometer essa atribuição aos presidentes de tribunais do país, ao entendimento - verdadeiro ou não, e, hoje, quero crer que não se aplica mais - de que não poderiam manietar todos os desembargadores integrantes de câmaras do país, mas poderiam, em 1964, manietar todos os presidentes de tribunais de justiça, inclusive, do Supremo Tribunal Federal, e lembrada por aquela, porque não dizer, revolta de alguns ministros do Supremo Tribunal Federal, em razão das investidas do Governo Militar. Então, este art. 4º da Lei 4.348 veio, para a Lei da Ação Civil Pública - também por obra e graça do Governo Militar - no art. 12, a fim de permitir aos presidentes de tribunais que suspendessem as liminares concedidas. Essa é a legalidade posta e, por questões, talvez, de conveniência de determinados setores da comunidade jurídica, ainda não se declarou a inconstitucionalidade deste artigo, porque ele afronta o princípio do colegiado, atribuindo a um órgão administrativo, a presidência de um tribunal, passando por cima das câmaras cíveis[...]

(TJMG, Processo nº 1.0000.08.472785-8/001, Rel. Carreira Machado, j. 14/01/2009, DJ 15/05/2009)

Portanto, como visto inicialmente na presente pesquisa, o incidente foi objeto de inúmeras mutações legislativas, seja por meio de lei ordinária comum, seja pela via oblíqua da edição de inúmeras Medidas Provisórias por parte do Poder Executivo Federal. Como exemplo, ressalta-se que a Medida Provisória nº 2180-35, de 2001, foi reeditada por trinta e cinco vezes, estabelecendo uma série de mudanças significativas nas regras atinentes ao instituto.

Desse prisma, mostra-se conveniente analisar a regularidade formal da edição das medidas provisórias que alteraram a legislação sobre o requerimento de suspensão. Cabe ressaltar que, embora esse incidente não tenha sido criado por uma Medida Provisória, essa via foi responsável, como dito, por implantar alterações substanciais em seu procedimento de tramitação, inclusive criando novas hipóteses de pedidos de suspensão direcionados aos Tribunais Superiores.

Sendo assim, a partir da inteligência do artigo 62 da Constituição Federal⁶⁹, permite-se ao Presidente da República a possibilidade de apresentar medida provisória em casos de relevância e urgência, sob força de lei, com posterior submissão para análise do Congresso Nacional.

Como se percebe, há uma dificuldade no controle judicial desses conceitos – a “relevância” e a “urgência”. Como observa Caio Cesar Rocha (2012), isso se deve ao caráter de indeterminação desses termos. Por outro lado, Humberto Ávila (1998) é enfático em afirmar que redações de teor impreciso devem ser compreendidas quando aplicadas isoladamente ao caso concreto, conferindo-lhes, por conseguinte, um “sentido mínimo”. Celso Antônio Bandeira de Mello (1998) segue essa mesma tese ao declarar que “nenhum conceito é indeterminado se vislumbrado do ponto de vista factual”.

Logo, depreende-se que o STF estaria autorizado a se manifestar sobre a inconstitucionalidade da Medida Provisória nº 2180-35 de 2001 ainda vigente hoje,

⁶⁹ Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001.

tendo em vista o não cumprimento dos requisitos de “relevância” e “urgência”⁷⁰, como será demonstrado.

Caio Cesar Rocha (2012) afirma que a condicionante de urgência estaria cumprido caso a medida não pudesse esperar o trâmite normal do processo legislativo ordinário. Logo, tendo em vista que a MPV em discussão alterou dispositivos legais de 1992, a qual permaneceu intacta por oito anos, não seria eminentemente uma medida de urgência⁷¹ (Mello, 1998).

A condição de “relevância” também não resta configurada, uma vez que a matéria da presente MPV é substancialmente processual. Ademais, esse motivo também enseja outra possível inconstitucionalidade do incidente, já que o texto constitucional expressamente veda a edição de medida provisória sobre direito processual⁷².

Ainda que a Emenda Constitucional nº 32 de 2001 apresente uma – suspeita – regra de transição⁷³⁻⁷⁴ que, ante à omissão do Poder Legislativo, torna a MPV nº 2180-35 vigente, essa norma jamais poderia ser recepcionada por fatalmente contrariar a vedação de medida provisória sobre conteúdo processual (DAMOUS E DINO, 2005).

Venturi (2005) também rechaça a validade de medida provisória sobre direito processual sob a tese de que tal situação infringe a cláusula pétrea que concretiza o

⁷⁰Em julgado no STF, o Min. Celso de Mello já reconheceu a possibilidade da Corte analisar a inconstitucionalidade de requisitos de relevância e urgência em medida provisória. STF, ADI 2.213-0 DF, Rel. Min. Celso de Mello, julgado 04/04/2002, DJ 23/04/2004.

⁷¹ Nesse ponto, o Supremo em deferimento de medida cautelar pelo Min. Marco Aurélio, oportunidade em que ratificou o entendimento da ausência de urgência a partir do decurso de tempo da legislação alterada: “[...] A alteração de normas instrumentais não se faz em regime de urgência, principalmente sabendo que são normas que vigoram desde 1973”. STF, ADI nº 1.753-2/DF, rel. Min. Marco Aurélio, j. 16/04/1998, DJ 12/06/1998.

⁷² Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001) § 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: I - relativa a b) direito penal, processual penal e processual civil;

⁷³ Art. 2º da EC 32/2001: As medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional.

⁷⁴ Diga-se de passagem, é importante indicar a natureza duvidosa dessa regra de transição, uma vez que a MPV nº 2180-35 apenas se encontra vigente no ordenamento pela ausência de sua apreciação por parte do Congresso Nacional.

princípio da separação dos poderes⁷⁵. Isso ocorre já que a competência⁷⁶ para apreciar iniciativas legislativas sobre direito processual é do Poder Legislativo e não do Executivo, como ocorreu nessa situação.

Além disso, a MPV em tela também foi a responsável por instituir um “novo” pedido de suspensão de liminar e sentença direcionado aos Tribunais Superiores tanto em caso de indeferimento do primeiro requerimento de suspensão pelo Presidente do Tribunal, ou quando o provimento judicial for concedido no próprio Tribunal (a título de exemplo: tutelas de ações de competência originária de Tribunal; tutela em Agravo de Instrumento; deferimento de pedido de tutela de urgência em autos apartados quando no aguardo da distribuição da apelação no Tribunal)⁷⁷. Resta evidente, por conseguinte, a abertura de uma nova via de acesso aos Tribunais de Cúpula sem que haja o esgotamento das vias recursais regulares (Stukart, 2011).

Sem prejuízo à violação da isonomia processual a qual será abordada posteriormente, verifica-se mais uma flagrante inconstitucionalidade formal nesse dispositivo, haja visto que nenhuma das novas hipóteses de suspensão está positivada nos artigos 105 e 102 da Constituição Federal, os quais definem o rol de feitos competência do STF e do STJ (STUKART, 2011). Tal previsão apenas seria conveniente caso fosse incorporada no texto constitucional mediante emenda à constituição, o que não ocorreu.

Por fim, é importante memorar que já esteve em trâmite no STF a ADI nº 2.251/DF, proposta pelo Partido dos Trabalhadores, que visava justamente à declaração de inconstitucionalidade da MPV nº 1984-19, uma das edições da medida provisória que culminou na última e atual MPV nº 2180-35. Entretanto, tal proposição nunca chegou a ter seu mérito apreciado, uma vez que o polo ativo foi inerte em aditar a inicial em virtude das inúmeras reedições dessa medida provisória, o que ocasionou a perda de objeto da ação.

⁷⁵ Art. 60 da Constituição/88: A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: III - a separação dos Poderes;

⁷⁶ Art. 22 da Constituição/88: Compete privativamente à União legislar sobre: I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

⁷⁷ Art. 25 da Lei nº 8.038/90, Art. 15, § 1º da Lei nº 12.016/09, Art. 4º, §§ 4º e 5º, da Lei nº 8.437/ 92.

Dessa forma, em que pese o Supremo processar e julgar regularmente requerimentos de suspensão, é notório esclarecer que nunca foram apreciadas as alegações de violações formais à Constituição aqui apontadas.

4.2. A supremacia do interesse público como fundamento de mérito

Feitas as considerações sobre a inconstitucionalidade formal do instituto, passaremos a analisar eventuais violações constitucionais no plano material do instituto. Consoante já mencionado, a medida de suspensão visa a proteger o interesse público contra preceitos judiciais que possam ocasionar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública.

Nesse prisma, o princípio da supremacia do interesse público é sempre legitimado para fundamentar a existência e aplicação do incidente de suspensão. Celso Antônio Bandeira de Mello (2005) define esse princípio como pressuposto de ordem social para proteção de todos os cidadãos, calcado na prevalência do interesse coletivo sobre o interesse particular. Para esse autor, o mandamento da supremacia do interesse público poderia ser presumido dos princípios da função social da propriedade, da defesa do consumidor, do meio ambiente entre outros preceitos constitucionais, já que este seria um pressuposto lógico do convívio social⁷⁸.

O axioma de proteção imediata do interesse público, mesmo sob sacrifício do particular (Abelha Rodrigues, 2017) é o que fundamenta, no plano processual, a viabilidade do requerimento de suspensão.

É oportuno, entretanto, discriminar o interesse público primário – essência dos direitos difusos da coletividade – e o interesse público secundário – os quais seriam os anseios próprios do Poder Público (BOECHAT, 2012). Nesse sentido, é conveniente a colocação de Marçal Justen Filho:

⁷⁸ Por outro lado, Caio Cesar Rochar (2012) lembra que STF tem entendido que este seria um desdobramento do princípio do devido processo legal, como disposto no julgamento do STF, HC 95685/SP, 2ª T., Rel. Min. Ellen Gracie, j. 16/12/2008.

Os interesses secundários nem ao menos são “interesses”, na acepção jurídica do termo. São meras conveniências circunstanciais, alheias ao direito. A tentativa de obter a maior vantagem possível é válida e lícita, observados os limites do direito, apenas para os sujeitos privados. Essa conduta não é admissível para o Estado, que somente está legitimado a atuar para realizar o bem comum e a satisfação geral. (JUSTEN FILHO, 2006, p. 40).

Isto posto, fica claro como o Estado, sob a égide do interesse público, pode acabar abusando de suas funções institucionais para resguardar suas próprias pretensões e não o interesse público propriamente dito (BOECHAT, 2012). Hely Lopes Meirelles (1992) alude que fica a cabo do Presidente do Tribunal a valoração da conveniência da suspensão, entretanto, ocorre que atribuir esse caráter de “governabilidade” ao processo civil fere frontalmente o princípio constitucional da separação dos poderes (STUKART, 2011).

Tal premissa pode ser facilmente observada nos casos de direito à saúde em que se vise a garantir algum medicamento ou tratamento específico, no qual o julgador se vê em ponto de tensão entre a efetivação individual do direito à saúde de determinado cidadão e as dificuldades dos gestores de políticas públicas na possibilidade de que eventual deferimento de medida liminar possa comprometer o orçamento público⁷⁹ (Soares, 2013).

Com tamanha discricionariedade sob o arrimo da supremacia do interesse público, Luciana Rodamilans Stukart (2011) não polpa críticas desse pretexto com nítidos “traços autoritários”. Em sua concepção, esse subterfúgio processual dá a entender que os cidadãos devem servir às cobiças do Poder Público, ideia que em sua essência deveria ser diversa. Stukart acresce ainda que essa situação faz com que o processo perca o foco no cidadão, ignorando direitos e garantias fundamentais, para priorizar interesses de agentes públicos, mesmo quando não estão “revertidos de juridicidade”.

⁷⁹ Sobre o assunto, o Ministro Gilmar Mendes salienta que obrigar a rede pública a financiar toda e qualquer ação e prestação de saúde geraria grave lesão à ordem administrativa e levaria ao comprometimento do SUS, de modo a prejudicar ainda mais o atendimento médico da parcela da população mais necessitada. Assim, deve ser privilegiado o tratamento fornecido pelo SUS em detrimento de opção diversa escolhida pelo paciente, “sempre que não for comprovada a ineficácia ou a impropriedade da política de saúde existente”. STF, Presidência. Min. Gilmar Mendes, STA 175, DJ 17/03/2010.

Nessa concepção, princípio da “Supremacia do Interesse Público” quando utilizado de maneira desvirtuada ofende o sistema jurídico brasileiro, visto que desrespeita direitos fundamentais que acabam por serem desconsiderados “a priori” quando confrontados com o “interesse público secundário” da Administração. A premissa da autora é compartilhada por Daniel Sarmento:

[...] divisamos uma absoluta inadequação entre o princípio da supremacia do interesse público e a ordem jurídica brasileira, como também pelos riscos que sua assunção representa para a tutela dos direitos fundamentais. Parece-nos que o princípio em discussão baseia-se numa compreensão equivocada da relação entre pessoa humana e Estado, francamente incompatível com o Democrático de Direito, de que as pessoas não existem para servir aos poderes públicos ou à sociedade política, mas, ao contrário, estes é que se justificam como meios para a proteção e promoção dos direitos humanos [...] (SARMENTO, 2007, p. 27)

Ademais, é oportuno salientar que a garantia da efetividade das decisões judiciais é premissa inerente aos princípios constitucionais da inafastabilidade de jurisdição, de acesso ao judiciário⁸⁰ e o da segurança jurídica⁸¹ (ROCHA, 2012). Tais acepções são intrínsecas ao interesse público, inclusive no que diz respeito à garantia de tutela jurisdicional de urgência e à pacificação social (ASFOR ROCHA, 2007).

Sob essa percepção, fica claro que utilizar o pretexto da “supremacia do interesse público” para suspender qualquer decisão judicial contra quem litiga com o Poder Público acarreta no atravancamento da missão institucional do Poder Judiciário na resolução dos conflitos que lhe são postos.

Cássio Scarpinella Bueno (2002) tece críticas consideráveis pela inconstitucionalidade do requerimento de suspensão ao mitigar a máxima eficácia de decisões judiciais, principalmente em mandado de segurança⁸². Segundo o

⁸⁰ Art. 5º, inciso XXXV da Constituição/88: A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

⁸¹ Art. 5º, inciso XXXVI da Constituição/88: A lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;

⁸² Art. 5º, LXIX da Constituição/88: 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

doutrinador, um dos elementos imprescindíveis ao mandado de segurança é a produção de efeitos imediatos, vejamos:

Se o que o mandado de segurança tem de mais caro é a sua predisposição constitucional de surtir efeitos imediatos e favoráveis ao impetrante, seja liminarmente ou a final, a mera possibilidade da ‘suspensão de segurança’ coloca em dúvida a constitucionalidade do instituto. Em verdade, tudo aquilo que for criado pelo legislador infraconstitucional para dificultar ou empecer a plenitude da eficácia do mandado de segurança agride a sua previsão constitucional. Neste sentido, não há como admitir a constitucionalidade do instituto, independentemente de sua natureza jurídica. É instituto que busca minimizar efeitos do mandado de segurança? Positiva a resposta, trata-se de figura inconstitucional⁸³ (BUENO, 2002, p. 179).

Em suma, em virtude dos pontos de destacados nesse tópico, verifica-se novamente a inconstitucionalidade do pedido de suspensão.

4.3. Violações ao princípio do devido processo legal

Em torno do incidente de suspensão também paira inconstitucionalidade nos – questionáveis – procedimentos específicos adotados na tramitação desse instituto. É notório que tanto a legislação, quanto a jurisprudência das cortes carecem de maior rigor técnico na aplicação desse requerimento, o que acaba por gerar graves violações aos preceitos constitucionais, como será demonstrado a seguir.

Como bem delineado anteriormente, sabe-se que a jurisprudência dos Tribunais tem admitido um rol demasiadamente extenso e cada vez mais ampliativo de legitimados para proposição de pedidos de suspensão. O Ministério Público, a defensoria pública, os delegatários de serviço público, os órgãos públicos sem personalidade jurídica, os agentes políticos e, por óbvio a Fazenda Pública da União, dos Estados e dos Municípios têm capacidade postulatória para sustação de efeitos

abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público;

Art. 5º, LXX da Constituição/88: O mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por: a) partido político com representação no Congresso Nacional; b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados.

⁸³ SCARPINELLA BUENO, Cássio, Mandado de Segurança: comentários às Leis nº 1.533/51, 4.348/64 e 5.021/66 e outros estudos sobre mandado de segurança. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 179

de medidas judiciais contra o Poder Público. Ou seja, atualmente os maiores litigantes no judiciário detêm a prerrogativa de usufruir desse benefício processual que é a SLS⁸⁴.

Além disso, é importante reforçar que o instituto possui hipóteses ensejadoras com caráter indeterminado – grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública – o que ocasiona considerável discricionariedade por parte do Presidente do Tribunal, que acaba por proferir decisões arbitrárias e sem rigor técnico (Stukart, 2011).

Ademais, verifica-se que as alegações de suspensão, por vezes, são postas em juízo sem quaisquer comprovações documentais do potencial lesivo dos efeitos da decisão judicial a que se visa sustar, o que conseqüentemente, reverbera em decisões sem uma fundamentação adequada. Essa problemática acarreta na violação do princípio de fundamentação das decisões judiciais adstrito ao devido processo legal.

Seguindo a tendência de dilatação pragmática da SLS, constata-se que esse procedimento foi alargado ao longo da série de alterações legislativas das quais foi objeto, sendo replicado em diversas leis esparças processuais sem qualquer rigor legístico. Originalmente prevista apenas em sede de mandado de segurança, o incidente hoje pode ocorrer como estratégia processual em qualquer ação proposta em face Poder Público, seja em tutelas cautelares ou antecipatórias, seja em sentença ou acórdãos de Tribunais (Venturi, 2005)

Tais apurações explicam a utilização em massa desse procedimento nos Tribunais brasileiros. Não é difícil perceber que os legitimados têm empregado – de forma equivocada – o requerimento de suspensão como “segunda chance recursal”

⁸⁴ Segundo pesquisa da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) publicada em 2015, a Fazenda Pública dos entes da federação é responsável ser uma das maiores litigantes do judiciário brasileiro, ocupando o posto ao lado de empresas do setor financeiro e de telecomunicações. Sob coordenação científica da professora Maria Tereza Sadek, uma das mais respeitadas estudiosas do judiciário brasileiro, a pesquisa mapeou e analisou dados coletados em 11 estados da federação de processos em tramitação entre os anos de 2010 a 2013.

ou “instrumento de reserva” na estratégia processual patrocinada contra o litigante particular, como bem pontuado por Venturi⁸⁵ (2005).

Logo, conforme enfatiza Leonardo Greco (2005), esse imbróglio jurídico acarreta substanciais inconstitucionalidades em relação ao princípio do devido processo legal e do processo justo⁸⁶, além dos princípios gerais da Administração Pública⁸⁷, os quais impõe-se na atuação de qualquer agente do Estado.

A competência para apreciar a SLS será sempre do Presidente do Tribunal responsável por analisar o recurso cabível contra a decisão que se visa a sustar e, desse modo, não há um procedimento de prévia distribuição dos autos. Portanto, o pedido é direcionado a um julgador já conhecido, dos quais os posicionamentos dogmáticos já são de conhecimento geral da comunidade jurídica, comprometendo, por óbvio, o princípio constitucional do juiz natural⁸⁸. Nelson Nery Junior. (2009) afirma que esse princípio é imprescindível para se garantir a imparcialidade da atividade jurisdicional, tão cara ao Estado Democrático de Direito.

Ato contínuo, destaca-se que o princípio constitucional da isonomia processual⁸⁹ também é ultrajado pela formulação de requerimentos de suspensão em desacordo com o devido processual legal. Esse preceito assegura aos litigantes o acesso das mesmas condições, prazos e recursos, estabelecendo uma verdadeira paridade de “armas”⁹⁰ aos polos processuais (ROCHA, 2012).

⁸⁵ O processualista acresce que o Poder Público tem lançado mão desse meio processual nos casos em que não foi obtido êxito contra decisão impugnada por outra via processual.

⁸⁶ Art. 5º, inciso XXXV da Constituição/88: A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito; Art. 5º, inciso LIV da Constituição/88: Ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal; Art. 5º, inciso LV da Constituição/88: 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.

⁸⁷ Art. 37 da Constituição/88: A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte [...]

⁸⁸ Art. 5º, XXXVII da Constituição/88: Não haverá juízo ou tribunal de exceção. Art. 5º, LIII, da Constituição/88: Ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente;

⁸⁹ Art. 5º da Constituição/88: 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: I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição.

⁹⁰ Sobre esse assunto, Fredie Didier Jr (2015) afirma que “os sujeitos processuais devem receber o tratamento processual idêntico; devem estar em combate com as mesmas armas, de modo a que possam lutar em pé de igualdade. Chama-se a isso de paridade de armas: o procedimento deve proporcionar às partes as mesmas armas para a luta.”

Esse princípio é violado na medida em que a Fazenda Pública pode obter a sustação da execução de várias liminares em lote em uma única decisão, possibilidade não conferida ao particular. Isso pode ocorrer em casos cujo o objeto das liminares sejam idênticos, mediante simples pedido de aditamento da inicial por parte do ente legitimado⁹¹. Nesse aspecto, vale ressaltar ainda, que o princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa também foram mitigados, já que o particular não é intimado para impugnar eventual extensão dos efeitos do deferimento de eventual suspensão.

Assim, além da via recursal, o Poder Público possui uma série de prerrogativas processuais para concessão do mesmo fim jurídico: a suspensão rápida dos efeitos de decisão judicial deferida em favor do particular. Essa situação torna clara a quebra de isonomia processual entre a entidade pública e o particular, uma vez que o litigante particular não dispõe de todos esses meios⁹². Ademais, é notório que na prática dos Tribunais essa medida processual vem sendo recorrentemente desvirtuada e utilizada como recurso.

Outro fator que coloca em risco a igualdade de condições processuais é a inauguração da via de acesso aos Tribunais Superiores pela MPV n° 2180-35. Além das inconstitucionalidades formais já indicadas, esse novo caminho processual abre a possibilidade de acesso às Corte de Cúpula sem o esgotamento das vias recursais, oportunidade não compartilhada pela parte que litiga contra o Poder Público (NERY JR, 2009).

A disparidade de “armas processuais” é tão gritante que, uma vez deferida a suspensão, esta “projetará os seus efeitos para fora da ação incidental” (VENTURI, 2005), de modo que ficará vedada qualquer provimento judicial que vise reativar os

⁹¹ Art. 15, § 5º da Lei n° 12.016/09: 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.

⁹² Essa mesma tese é defendida por Hélio do Valle Pereira (2006) ao reconhecer a inconstitucionalidade pela quebra de isonomia. Em sua concepção o incidente de suspensão é desnecessário uma vez que o Poder Público já possui soluções processuais próprias para o mesmo fim.

efeitos da liminar caçada. Desse modo, em virtude do chamado “efeito ultra ativo”⁹³ desse incidente, a decisão que apreciou a suspensão permanecerá vigente até o trânsito em julgado do feito principal (ASSIS, 2011), o que suprime todas as possibilidades de antecipação da tutela pelo particular.

Cássio Scarpinella Bueno (2002) entende que o mencionado efeito ultra ativo não deve prevalecer após prolatada a sentença na origem. Em sua concepção, a sentença que analisa o mérito deve se sobrepor à decisão monocrática de cognição restrita do Presidente do Tribunal.

Leonardo Greco (2006) reforça a tese da ofensa à isonomia processual⁹⁴ na medida em que considera que a garantia do contraditório é indispensável para que as partes possam influir na formulação da decisão judicial, o que pode não ocorrer no incidente de suspensão. Isso por que a legislação atinente aduz que o julgador “poderá”⁹⁵ ouvir a outra parte antes de apreciar a demanda, o que abre margem para o deferimento de suspensão sem quaisquer oitiva da parte requerida ou do Ministério Público (ROCHA, 2012).

Resta evidente, portanto, que há casos em que a parte só terá oportunidade de exercer o seu contraditório apenas na hipótese de agravo interno contra decisão monocrática do Presidente, porém a decisão originária já estará suspensa (STUKART, 2011). Desse modo, resta claro que a prática dos Tribunais não está em consonância com os princípios constitucionais do contraditório⁹⁶ e da ampla defesa, como reconhece Caio César Rocha (2012).

⁹³ Acabando com a dúvida de produção – ou não – do efeito ultra ativo do requerimento de suspensão em ações de mandado de segurança, o STF editou a Súmula nº 626: A suspensão da liminar em mandado de segurança, salvo determinação em contrário da decisão que a deferir, vigorará até o trânsito em julgado da decisão definitiva de concessão da segurança ou, havendo recurso, até a sua manutenção pelo Supremo Tribunal Federal, desde que o objeto da liminar deferida coincida, total ou parcialmente, com o da impetração.

⁹⁴ Nelson Nery Junior (2004) afirma que o contraditório decorre do princípio processual da igualdade de armas, de origem no direito alemão (*Waffengleichheit*), por meio do qual se deve disponibilizar às partes os mesmos meios e instrumentos no processo.

⁹⁵ Art. 4º, § 2º da Lei nº 8.437/ 92: O Presidente do Tribunal poderá ouvir o autor e o Ministério Público, em setenta e duas horas.

⁹⁶ Art. 5º, LV da Constituição/88: Aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

Soma-se ainda à problemática em questão, o desprezo ao princípio da publicidade processual, o qual também compõe os mandamentos do contraditório da e da ampla defesa. É corriqueiro no dia a dia forense que o particular apenas tome ciência do feito incidental apenas quando já houve a suspensão dos efeitos da decisão originária. Por óbvio, sabe-se que a Constituição assegura às partes em litígio a informação e conhecimento de todos os atos procedimentais⁹⁷, impondo-se o sigilo apenas em casos de possível violação à intimidade das partes ou quando imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (MENDES, COELHO e BRANCO, 2002).

Por todo o exposto, são assertivas as colocações de Nelson Nery Junior⁹⁸ e Sérgio Ferraz⁹⁹ em reconhecer as nítidas inconstitucionalidades tanto no plano formal, quanto no plano material da legislação que regula o procedimento de suspensão de liminar e sentença. Ademais, é incontestável que a atividade jurisdicional objeto desse incidente processual, da forma como ocorre hoje nos Tribunais, tem contribuído para reforçar as violações de preceitos constitucionais.

Assim, em virtude das violações mencionadas, fica nítido que o incidente de suspensão deve ser declarado como inconstitucional.

⁹⁷ Art. 5º, LV da Constituição/88: A lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem.

⁹⁸ Nelson Nery Junior (2009) declara esse instituto como “autoritário excepcional” ao passo em que foi criado para contornar situação de recorribilidade, não podendo existir em um Estado Democrático de Direito.

⁹⁹ Na mesma linha, Sérgio Ferraz (2006) classifica o incidente como “esdrúxulo e criticável” uma vez que a suspensão de decisão judicial por autoridade diversa da que a concedeu da forma como positivado nesse instituto processual é constitucionalmente inadmissível em vista dos princípios de acesso à justiça, contraditório e da ampla defesa, bem como o do devido processo legal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS:

Em vista dos pressupostos apresentados na pesquisa em proposta, somos levados a entender que o requerimento de suspensão é inconstitucional tanto pelas inconsistências na legislação, quanto na aplicação prática desse instituto nos Tribunais brasileiros.

Como pontuado, o contexto historiográfico que ensejou o aumento da utilização em massa desse incidente por parte do Poder Público é caracterizado por momentos de crise institucional do Estado. Constata-se, portanto, que nas oportunidades em que as regras que positivam o instituto de suspensão sofreram algum tipo de alteração ou ampliação foram em períodos de instabilidade governamental. Assim, um instrumento que deveria ser uma via de exceção, tornou-se, na maioria dos casos, um recorrente meio processual na defesa dos interesses próprios da Administração Pública em dar continuidade às políticas públicas por ela instituídas.

O emprego desse procedimento como uma “segunda chance recursal” na estratégia processual dos entes legitimados é incentivado pela presença de conceitos vagos nas hipóteses de cabimento, pela ampliação demasiada do rol de entidades legitimadas e pelo menosprezo do rigor técnico na jurisprudência vigente. Logo, não é recomendável a utilização do requerimento em tela para reformar a decisão judicial objeto da suspensão – no que diz respeito a eventual a *error in procedendo* e *error in iudicando* – por não possuir o aspecto de devolutividade característico dos recursos taxativos previstos na legislação processual, rol no qual não está presente a SLS.

Sem o esgotamento de outras particularidades mencionas no corpo da presente investigação acadêmica, o elemento acessório de dependência em relação à ação principal e a competência jurisdicional do Presente do Tribunal conferem ao instituto a natureza de incidente processual. Afasta-se, portanto, *data venia*, as linhas de pensamento que atribuem a qualidade de natureza política, administrativa e de ação cautelar autônoma ao pedido de suspensão.

Do ponto de vista ordem formal, verificou-se que a MPV 2.180-35 foi reeditada inúmeras vezes sem o cumprimento dos requisitos constitucionais de relevância e urgência na apresentação de medida provisória por parte do Poder Executivo. Além disso, por tratar de matéria eminentemente processual, tal medida provisória – que realizou alterações substanciais ao instituto – sequer deveria ter sido recepcionada no ordenamento brasileiro, já que há vedação expressa da edição de medidas provisórias em matéria de direito processual.

Há, ofensa formal também na possibilidade de acesso aos Tribunais Superiores com a ausência de previsão no texto constitucional. Vale destacar que permitir o acesso ao STF e ao STJ sem o necessário esgotamento da via recursal nos autos principais, configura desrespeito à isonomia processual, ao contraditório, à ampla defesa e ao devido processo legal, garantias asseguradas pela Constituição Federal.

Portanto, sem o prejuízo dos outros focos de inconstitucionalidades apresentados nessa pesquisa, fica evidente que o desvirtuamento do requerimento de suspensão mitiga o interesse público na efetividade das decisões judiciais, o que compromete a prestação jurisdicional adequada aos cidadãos que recorrem ao judiciário.

Assim, é salutar que os Tribunais Superiores, ao julgar pedidos de suspensão formulados pelo Poder Público, atuem em alinhamento com princípios cristalizados com a aprovação do Código de Processo Civil de 2015 no sentido de tornar a norma processual um instrumento para consecução de direitos fundamentais constitucionais. Em caso contrário, o desvirtuamento do incidente pode incorrer na “sepultura” de remédios constitucionais relevantes para a democracia como a mandado de segurança, além de acarretar na perda de eficiência das decisões judiciais.

Em que pese o Supremo Tribunal Federal, órgão competente para dar a palavra de ordem sobre a constitucionalidade de leis, processar e julgar regularmente o instituto, o presente trabalho de conclusão de curso cumpre o papel da academia em não se eximir de investigar e provocar o meio jurídico sobre a incidência de

violações de princípios constitucionais no requerimento de suspensão. Da análise realizada, percebe-se que tanto a legislação atinente ao instituto, quanto o abuso prático em sua utilização, comprometem a segurança jurídica necessária ao ordenamento brasileiro.

A técnica de fundamentação de decisões judiciais baseada na ponderação e sopesamento dos princípios constitucionais conflitantes no caso concreto continua sendo a recomendação mais salutar na persecução do interesse público. Logo, é importante lembrar que a atuação do magistrado deve harmonizar os direitos em jogo na lide com a sistematização das normas constitucionais com o fim de resguardar os direitos fundamentais e promover a pacificação social.

Sob o prisma da autocrítica, a metodologia da análise de julgados empregada nessa pesquisa acadêmica teria sido mais precisa caso tivesse estabelecido um marco temporal na seleção da jurisprudência. Como se sabe, o incidente de suspensão é envolto por interesses políticos, o que explica eventual inconstância e divergência no posicionamento jurisprudencial.

Por fim, em tom propositivo e subsidiário, caso a medida não venha a ser declarada inconstitucional, sugere-se uma reforma legislativa nas normas que regulam a aplicação do instituto, trazendo contornos técnicos mais claros e próximos aos mandamentos constitucionais. Soma-se, ainda, o necessário dever de cautela por parte dos legitimados para utilização prática dessa via processual apenas em casos excepcionalíssimos, quando há evidente risco de grave lesão ao interesse público e mediante a comprovação documental imprescindível para a apreciação do julgador.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Flávia Cristina Moura de. **Direito Administrativo**. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, 2. vol.

ASFOR ROCHA, Cesar. **A Luta pela Efetividade da Jurisdição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 21.

ASSIS, Araken de. **Manual dos recursos**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

ARRUDA ALVIM NETTO, José Manoel de. **Revogação da medida liminar em mandado de segurança**. Revista de Processo: RePro nº 11, São Paulo: Editora RT, 1978.

ÁVILA, Humberto. **Medida Provisória na Constituição de 1988**. Porto Alegre: Fabris, 1997, p. 79.

_____. **Teoria dos princípios – da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 18.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 58.

BARBI, Celso Agrícola. **Do mandado de segurança**. 7 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

_____. **Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito – o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil**. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 9, 2007. Disponível na Internet: <<http://www.direitodoestado.com.br>> Acesso em 28/10/18.

_____. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da constituição brasileira**. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 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. 30.

BRASILEIROS, Associação dos Magistrados. **Estudo “O uso da Justiça e o litígio no Brasil”**. Coordenação científica de Maria Tereza Sadek, Brasília: AMB, 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Legislação Informatizada - Lei nº 191, de 16 de janeiro de 1936 - Publicação Original.** Site. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-191-16-janeiro-1936-543259-publicacaooriginal-53414-pl.html>> Acesso em: 12/09/2018.

_____. **Legislação Informatizada - Lei nº 4.348, de 26 de junho de 1964.** Site. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4348-26-junho-1964-376585-norma-pl.html>>. Acesso em: 12/09/2018.

_____. **Constituição Federal de 1988.** Site. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 30/10/2018.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto-Lei nº 1.608, de 18 de setembro de 1939.** Site. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del1608.htm>. Acesso em: 12/09/2018.

_____. **Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001.** Site. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm>. Acesso em: 12/09/2018.

_____. **Lei nº 1.533, de 31 de dezembro de 1951.** Site. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L1533.htm>. Acesso em: 12/09/2018.

_____. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Site. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5172.htm>. Acesso em: 30/10/2018.

_____. **Lei nº 7.347, de 24 de julho 1985.** Site. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm>. Acesso em: 30/10/2018.

_____. **Lei nº 8.038, de 28 de maio de 1990.** Site. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8038.htm>. Acesso em: 30/10/2018.

_____. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.** Site. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm>. Acesso em: 30/10/2018.

_____. **Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992.** Site. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8437.htm>. Acesso em: 30/10/2018.

_____. **Lei nº 9.494, de 10 de setembro de 1997.** Site. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9494.htm>. Acesso em: 30/10/2018.

_____. **Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997.** Site. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9507.htm>. Acesso em: 30/10/2018.

_____. **Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009.** Site. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12016.htm>. Acesso em: 30/10/2018.

_____. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Site. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm>. Acesso em: 30/10/2018.

_____. **MPV/2180-35, de 24 de agosto de 2001.** Site. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2180-35.htm>. Acesso em: 30/10/2018.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **AgSS 446/PA**, Rel. Min. Bueno de Souza, j. 05/06/1996, DJ 28/06/1999.

_____. **AgRg na SLS 1320/BA**, Rel. Min. Ari Pargendler, Corte Especial, j. 16/03/2011, DJ 23/09/2011.

_____. **AgRg no AgRg na SS 2.705/MS**, Rel. Min. Felix Fischer, Corte Especial, julgado em 29/05/2014, DJ 10/06/2014.

_____. **AgRg na SLS 2.2076/SP**, Rel. Min. Francisco Falcão, Corte Especial, DJ 12.12.2015.

_____. **REsp nº 786.480/RJ**, Rel. Min. José Delgado, j. 17/11/2005, DJ 05/12/2005.

_____. **REsp 831.495/PR**, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJ 30/06/06.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ADI 2.213-0/DF**, Rel. Min. Celso de Mello, julgado 04/04/2002, DJ 23/04/2004.

_____. **ADI nº 1.753-2/DF**, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 16/04/1998, DJ 12/06/1998.

_____. **AgRSS 1.272/RJ**, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 13/05/1998, DJ 19/05/1998.

_____. **AgR 846SS/DF**. Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 29.05.1996, DJ 08.11.1996, p.48.208.

_____. **HC 95685/SP**, 2ª T., Rel. Min. Ellen Gracie, j. 16/12/2008.

_____. **SL 111/DF**, Rel. Ministra Ellen Gracie, DJ 02/8/2006.

_____. **SS 954/PR**, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 29/11/1995.

_____. **SS 2230/AM**, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 03/05/2003.

_____. **SS 1.740/BA**, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 18/03/2000, DJ 27/03/2000.

_____. **STA 175**, Presidência. Min. Gilmar Mendes, DJ 17/03/2010.

BRASIL, Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **SS nº 1.0000.08.472785-8/001**, Rel. Carreira Machado, j. 14/01/2009, DJ 15/05/2009.

BRASIL, Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **SLAT nº 0022001-86.2015.4.01.0000**, Rel. Des. Presidente, DJ 08/07/2015.

BRASIL, Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **SLS nº 200005000595034**, Rel. Des. Geraldo Apoliano, Pleno, DJ 25/02/2003, p. 706

BOECHAT, Érika de Laet Goulart. **Análise de decisão do Superior Tribunal de Justiça sobre pedido de suspensão de execução da concessão de tutela de urgência contra ato do poder público**. Biblioteca Virtual do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Minas Gerais: 2012. Site. Disponível em: <<https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/handle/123456789/1123>> Acesso em: 20/10/2018.

BUENO, Cássio Scarpinella. **Mandado de segurança**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CAUPERS, João. **Introdução ao direito administrativo**. 8. ed. Lisboa: Âncora, 2005. p. 65-42.

COELHO, Inocêncio Mártires; MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Hermenêutica constitucional e direitos fundamentais**. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

CUNHA, Alcides Alberto Munhoz da. **A lide cautelar no processo civil**. Curitiba: Juruá, 1992.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em juízo**. 15. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

DAMOUS, Wadih; DINO, Flávio. **Medidas Provisórias no Brasil: origem, evolução e novo regime constitucional**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2005, p. 129.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991. p. 157.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**, vo.1 e 3, 17^a e 10^a edições respectivamente. Salvador: Ed. Jus Podium, 2015.

_____, ZANETI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil: processo coletivo**. 4v. 8. ed. Salvador: JusPodivm, 2013. p.38.

_____, CUNHA, Leonardo José Carneiro da. **Curso de direito processual civil: meios de impugnação às decisões judiciais e processo nos tribunais**. 5. ed. Salvador: JusPodivm, 2008.

DINAMARCO, Cândido. **Suspensão do mandado de segurança pelo presidente do Tribunal**. Revista de processo, n. 105, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 193.

FILHO, Edilson Santana Gonçalves. **Ações Coletivas: a Defensoria Pública e a legitimidade do Estado Defensor**. Justificando. São Paulo: 2015. Site. Disponível em: <<http://www.justificando.com/2015/08/26/acoes-coletivas-a-defensoria-publica-e-a-legitimidade-do-estado-defensor/#contato>>. Acesso em: 20/10/2018.

FILHO, Carlos Alberto Souza de Almeida e MAIA, Maurilio Casas. **O Estado-Defensor e sua Legitimidade para os Pedidos de Suspensão de Liminar, Segurança e Tutela Antecipada**. Revista de Processo: RePro, São Paulo, v. 40, n. 239, p. 247-262, jan. 2015.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Do mandado de segurança**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

_____. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 1994.

FERRAZ, Sérgio. **Mandado de Segurança**. Rio de Janeiro: Malheiros, 2006 pp. 367.

GUTIERREZ, Cristina. **Suspensão de liminar e de sentença na tutela do interesse público**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

GRECO, Leonardo. **Garantias fundamentais do processo: o processo justo**. In: Estudos de Direito Processual. Campos dos Goytacazes: Editora Faculdade de Direito de Campos, 2005.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

LACERDA, Galeno. **Comentários ao Código de Processo Civil**. 6. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994, v.8.

LUCAS, Gizelle da Silva. **Requerimento de suspensão de liminar: favorecimento processual e político para fazenda pública ou defesa do interesse da coletividade?** Revista Eletrônica de Ciências Jurídicas, vol. 1, Minas Gerais: 2011. Site: Disponível em: <<http://fadipa.educacao.ws/ojs-2.3.3-3/index.php/cjuridicas/article/view/9>>. Acesso em: 20/10/2018.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Técnica processual e tutela de direitos**. São Paulo: TR, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, habeas data**. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 1992.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 2

MOUTA ARAÚJO, José Henrique. **Mandado de segurança**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2010.

NERY JR. Nelson. **Princípios do processo na Constituição Federal**. 9. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

NORTHFLEET, Ellen Gracie. **Suspensão de sentença e de liminar**. Revista de Processo, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. v. 97.

OLIVEIRA, Alex Feitosa de. **O pedido de suspensão de decisões judiciais contrárias à Fazenda Pública: Uma abordagem constitucional do instituto e sua necessidade em face do ordenamento brasileiro atual**. Revista Eletrônica de Direito Processual da UERJ - vol 12, Rio de Janeiro: 2013. Site. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/8670>>. Acesso em: 20/10/2018.

PEIXOTO, **Suspensão de liminar: instrumento político ou jurídico?** Debates em Direito Público: Revista de Direito dos Advogados da União, Brasília, v. 12, n. 12, p. 157-180, out. 2013. Disponível em: <<https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/67856>>. Acesso em: 12, set., 2018

PEREIRA, Hélio do Valle. **Manual da Fazenda Pública em juízo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

PORTANOVA, Rui. **Princípios do Processo Civil**. 4.^a edição. Editora Livraria do Advogado. Porto Alegre, 2001. P. 160-164.

ROCHA, Caio Cesar. **Pedido de suspensão de decisões contra o Poder Público**. Série IDP – Linha pesquisa acadêmica. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

RODRIGUES, Marco Antonio. **A Fazenda Pública no processo civil**. São Paulo: Atlas, 2016.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Suspensão de Segurança: sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o Poder Público**. 4. ed. Salvador: JusPodivm: 2017.

SARMENTO, Daniel. **Interesses públicos VS. Interesses provados na perspectiva da Teoria e da Filosofia Constitucional.** In: SARMENTO, Daniel. (org). Interesses públicos versus interesses provados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público. Rio de Janeiro: Lúmen Jures, 2007 pp. 27.

SIDOU, J.M. Othon. **Do mandado de segurança.** 2. ed. Rio de Janeiro: 1959, p. 452-45

STUKART, Luciana Rodamilans. **A inconstitucionalidade da Suspensão de Liminar e Sentença.** Monografia. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2011.

SOARES, Leonardo Oliveira. **O requerimento de suspensão de eficácia de liminar como desdobramento do direito fundamental do réu à tutela jurisdicional adequada.** Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP, UERJ. Vol. 11. n. 111, Rio de Janeiro: 2013. Site. Disponível em <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/18074>> Acesso em: 20/10/2018.

YARSHELL, Flávio Luiz. **Competência originária de tribunal para processo em curso perante órgão diverso.** Jornal Carta Forense. Artigo. São Paulo: 2009. Site. Disponível em: <<http://www.cartaforense.com.br/conteudo/colunas/competencia-originaria-de-tribunal-para-processo-em-curso-perante-orgao-diverso/4514>> Acesso em: 20/10/2018.