



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

LEONARDO PEREIRA SANTOS

**SUSPENSÃO DE LIMINAR DE SUSPENSÃO DE LIMINAR:
A ANÁLISE CRÍTICA DA MEDIDA DE CONTRACAUTELA Nº 1232/AL**

**BRASÍLIA
2019**



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

LEONARDO PEREIRA SANTOS

**SUSPENSÃO DE LIMINAR DE SUSPENSÃO DE LIMINAR:
A ANÁLISE CRÍTICA DA MEDIDA DE CONTRACAUTELA N° 1232/AL**

Monografia apresentada como requisito para
conclusão do curso de bacharelado em Direito
da Universidade de Brasília.

Orientador: Prof. Bruno Corrêa Burini.

**BRASÍLIA
2019**

LEONARDO PEREIRA SANTOS

**SUSPENSÃO DE LIMINAR DE SUSPENSÃO DE LIMINAR:
A ANÁLISE CRÍTICA DA MEDIDA DE CONTRACAUTELA Nº 1232/AL**

Monografia apresentada como requisito para
conclusão do curso de bacharelado em Direito
da Universidade de Brasília.
Orientador: Prof. Bruno Burini.

Brasília, 10 de dezembro de 2019.

Banca Examinadora

Prof. Bruno Corrêa Burini
Orientador

Prof. Alessandra Baldini
Examinador

Prof. Henrique Ávila
Examinador

AGRADECIMENTOS

Antes de tudo e de todos, agradeço a Deus, pela vida, pela saúde e pela força nos momentos mais árduos e difíceis dessa longa trajetória de graduação. A minha família, na pessoa de minha mãe, pela paciência, compreensão e amor em todos os momentos, sobretudo naqueles dias mais difíceis.

Aos meus colegas do escritório de advocacia Sergio Bermudes, notadamente na pessoa do amigo, advogado e mestre, Guilherme Coelho, pelas lições de direito e de vida. Foram as muitas horas de debate, discussões e reflexões em diversos casos que me despertaram o interesse pelo instigante tema objeto de reflexão deste estudo. Não fossem a credibilidade, a confiança depositada e as duras críticas, certamente eu não seria quem hoje sou. Enfim, independente dos caminhos que a vida nos coloque, levarei sempre comigo as suas lições pacientemente ensinadas e a profunda admiração, sobretudo por ser uma das pessoas mais versáteis no Direito que tive a oportunidade de conhecer e trabalhar nesses 25 anos de vida.

Ainda do escritório e da vida, agradeço também ao meu grande amigo e advogado Lucas Reis Lima, por todos os momentos e pela credibilidade na minha capacidade intelectual. Não posso deixar também de agradecer à equipe da 21ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, pela primeira oportunidade de estágio no Direito. Em especial, agradeço à Dra. Marianne Bezerra Sathler Borré, por ter me escolhido para ter sido seu estagiário logo nos seus primeiros dias de magistratura.

Da Universidade de Brasília para a vida, agradeço a todos que de algum modo cruzaram meus caminhos, ainda que ligeiramente e ainda nos tempos da graduação em História. Afinal de contas, todos que de algum modo fizeram parte do meu passado foram importantes na minha essência presente e de alguma maneira contribuíram para as minhas expectativas de vida futura. Para não ser injusto, não posso deixar de mencionar uma das pessoas mais incríveis, inteligentes da minha geração e de bom coração que tive a oportunidade de conhecer na UnB. Gabriela Berbert-Born, agradeço-lhe imensamente pela amizade e carinho, especialmente por ter a paciência e o zelo de ter feito a primeira revisão deste trabalho.

Agradeço ainda ao meu orientador, Professor Bruno Burini, por toda atenção e contribuição prestadas, ajudando-me a ter uma visão mais complexa sobre o tema em debate.

Por fim, não poderia deixar de agradecer aos membros da banca, Dra. Alessandra Baldini e Conselheiro Henrique Ávila, cuja admiração e respeito pelas respectivas trajetórias profissionais só não são maiores do que a minha felicidade de saber que por toda a vida tive a honra e a fortuna de ser avaliado por grandes mestres do pensamento jurídico em um momento tão importante de minha vida.

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo a análise crítica do instituto da “suspensão da suspensão”, fazendo estudo de caso com a Suspensão de Liminar nº 1232/AL, ajuizada pelo Ministério Público Federal perante o Supremo Tribunal Federal com o escopo de suspender a decisão liminar proferida nos autos da Suspensão de Liminar nº 2529/AL, em curso perante o Superior Tribunal de Justiça. Para tanto, primeiramente, será feita uma contextualização e um resgate histórico-legislativo do instituto da suspensão de liminar e sentença, a fim de melhor se compreender o atual estado da arte do instrumento processual. Posteriormente, serão estudadas as concepções doutrinárias a respeito da controvertida natureza jurídica dos pedidos de suspensão, uma vez que, a depender do posicionamento teórico que se adota, a concepção do instrumento se altera. Subsequentemente, será esmiuçado aquilo que se entende por mérito das medidas suspensivas, eis que, a partir do conhecimento e análise dos bens jurídicos tutelados pelo instituto, pode-se fazer um controle razoavelmente seguro da utilização do expediente em casos concretos. Ato contínuo, será abordado como se insere a “suspensão da suspensão” no bojo daquilo que se pode denominar de sistema recursal das suspensões de liminares e sentenças contrárias ao Poder Público, para que, ao fim, sejam destrinchados os exatos motivos processuais pelos quais o pleito suspensivo deduzido pelo MPF não reúne condições de conhecimento. Na sequência, se esmiuçará a questão de fundo que perpassa a Suspensão de Liminar nº 1232/AL e se tecerão críticas processuais e procedimentais ao pleito suspensivo deduzido pelo MPF à luz dos critérios anteriormente informados. Com base nesses elementos teóricos de alcance prático, o objetivo é trazer uma reflexão fundamentada acerca do manejo do instrumento excepcional da suspensão de liminar e sentença por vezes em dissintonia com as regras processuais estabelecidas. Assim, a pesquisa se justifica pela importância de que sejam estabelecidos limites aos potenciais usos desmedidos e descompromissados de um instrumento de exceção no âmbito do sistema de justiça brasileiro.

Palavras-chave: Suspensão de Liminar e Sentença. Direito Processual Civil. Suspensão de Suspensão. Suspensão de Liminar nº 1232/AL. Efeitos negativos do uso indevido do instrumento processual.

ABSTRACT

The present work has its goal on the critical analysis of the institute “suspensão da suspensão”, analyzing the concrete case of the Suspensão de Liminar nº 1232/AL, filed by the Attorney General’s Office (MPF) before the Supreme Court (STF), with the focus on suspending the injunction decision written in the case files of the Suspensão da Liminar nº 2529/AL, ongoing at the Superior Court of Justice (STJ). To this end, firstly, a contextualization and historical-legislative rescue of the institute of the suspension of injunction and adjudication will be made, in order to better understand the current situation of this procedural device. Subsequently, the doctrinal conceptions regarding the controversial legal nature of the suspension requests will be studied, since, depending on the theoretical position adopted, the conception of the instrument changes. Afterwards, what is meant by the merits of the suspensive measures will be scrutinized, since, from the knowledge and analysis of the legal assets under the supervision of the institute, a reasonably safe control of the use of the expedient in specific cases can be made. Thereupon, how the “suspensão da suspensão” is inserted within what can be called the appeal system of suspensions of injunctions and judgments contrary to the State, in order to finally trench the exact procedural reasons by which the suspensive claim deducted by the MPF does not gather knowledgeable conditions. In the following, it will be trenched a bottom question that runs through the Suspensão de Liminar nº 1232/AL and will be weaved procedural critics to the suspensive claim deducted by the MPF enlightened by the criteria’s mentioned before. Based on these theoretical elements of practical reach, the goal is to bring a reasoned reflection about the improper handling and merely political use of the exceptional instrument device of injunction suspension and adjudication observing the procedural rules. Therefore, the research is justified by the importance of delimitating the unmeasured and uncommitted use of limits of an instrument of exception regarding the Brazilian legal system.

Keywords: Suspension of Injunction and Adjudication. Civil Procedural Law. Suspension of the Suspension. Suspension of Injunction No. 1232 / AL. Negative effects of misuse of procedural instrument.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 HISTÓRICO DOS PEDIDOS DE SUSPENSÃO DE LIMINAR.....	11
1.1 Delimitação conceitual e trajetória histórico-legislativa do instituto da Suspensão de Liminar e dos Efeitos da Sentença	11
1.2 Os pedidos de suspensão após a edição da Medida Provisória nº 1.984-13/2000 (atual Medida Provisória nº 2.180-35/2001)	18
2 A NATUREZA JURÍDICA DOS PEDIDOS DE SUSPENSÃO.....	19
2.1 Natureza político-administrativa	20
2.2 Natureza recursal ou de sucedâneo recursal	22
2.3 Natureza de ação incidental de impugnação	24
2.4 Natureza cautelar ou de contracautela	25
2.5 Natureza de incidente processual	26
3 O MÉRITO DOS PEDIDOS DE SUSPENSÃO.....	27
3.1 Flagrante ilegitimidade e o manifesto interesse público.....	28
3.2 Ordem pública (jurídica e administrativa).....	30
3.3 Saúde pública.....	32
3.4 Economia pública	32
3.5 Segurança pública	33
4 A RECORRIBILIDADE NOS PEDIDOS DE SUSPENSÃO	34
4.1 Agravo interno.....	34
4.2 Novo pedido de suspensão ou pedido de suspensão <i>per saltum</i>	38
4.3 Recurso especial e extraordinário em suspensão de liminar e sentença	40

4.4	Embargos de declaração em suspensão de liminar e sentença	41
5	A SUSPENSÃO DE LIMINAR Nº 1232/AL – STF	42
5.2	Análise crítica do julgado	45
	CONCLUSÃO	56
	REFERÊNCIAS	62

INTRODUÇÃO

A suspensão de Liminar e Sentença (SLS) é instrumento jurídico-processual de natureza excepcional que confere ao presidente de um Tribunal (TJ, TRF, STJ ou STF) o poder de sustar a eficácia de provimentos jurisdicionais, sumários ou exaurientes, proferidos em contrariedade ao Poder Público, quando caracterizado o manifesto interesse público ou flagrante ilegitimidade, para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

Inicialmente concebida para suspender decisões judiciais proferidas em sede de mandado de segurança, a suspensão de liminar e sentença se expandiu legislativa e normativamente para praticamente todos os tipos de ação com o escopo de suspender os efeitos de todo e qualquer pronunciamento judicial.

Se, por um lado, o alastramento legislativo foi benfazejo na medida em que se ampliou o escopo da tutela de interesses públicos primários, por outro, a expansão da medida suspensiva trouxe consigo uma série de inconvenientes atentatórios à democracia processual do Estado Constitucional brasileiro.

Isso porque, muitas são as suspensões de liminares e sentenças movidas pelo Poder Público sob argumentos genéricos e meramente político-financeiro com o intuito de desconstituir provimentos jurisdicionais hígidos e proferidos mediante ampla instrução probatória e rígida análise técnica dos casos.

Não por outra razão, grande parte da doutrina processual brasileira tece severas críticas ao instituto ora em comento, uma vez que:

A SLS representa verdadeira disparidade de armas entre a Fazenda Pública e o contribuinte. Primeiro, porque o atual sistema processual admite a interposição de recursos com efeito suspensivo, sendo certo que a Fazenda Pública acaba por adotar a SLS como uma segunda via recursal, pois além de interpor o recurso cabível com efeito suspensivo (à exceção dos Recursos Especial e Extraordinário), paralelamente direciona o pedido de suspensão da decisão para o presidente do tribunal.¹

Além de ter o condão de acarretar enormes prejuízos de ordem material e processual às partes litigantes de um processo – eis que a garantia de razoável duração

¹ROMANO, Cristiane e PELIZ, Leandro. **O uso indiscriminado da suspensão de liminar e sentença em matéria tributária**. Jota. 06 de Maio de 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-do-machado-meyer/o-uso-indiscriminado-da-suspensao-de-liminar-e-sentenca-em-materia-tributaria-06052019>. Acesso em 19 de Nov. 2019.

do processo, a obtenção de uma decisão de mérito em tempo justo e a efetividade processual acabam cedendo espaço a valores outros que, em tese, prestigiam o interesse público – o jurisdicionado brasileiro acaba sendo refém de um inusitado pedido suspensivo movido pelo Poder Público por razões de ordem metajurídica que, de uma só penada, podem sustar a eficácia de um bom direito eivado de iminente perigo de dano.

Por essa razão, elencou-se como paradigma de análise a suspensão de liminar nº 1232/AL, movida pelo Ministério Público Federal perante a Presidência do Supremo Tribunal Federal com o intuito de sustar a eficácia de um provimento jurisdicional exarado liminarmente pela Presidência do Superior Tribunal de Justiça (SLS 2529/AL), caso “atípico”, processualmente heterodoxo e do qual ainda não há grande sistematização doutrinária ou jurisprudencial a respeito.

Neste particular, se analisará, à luz do caso concreto vertido nos autos da aludida suspensão de liminar nº 1232/AL, o cabimento da “suspensão da suspensão” ou da “suspensão de liminar de suspensão de liminar” à luz de critérios tais como: (i) o histórico legislativo do instituto da suspensão dos efeitos de liminar e sentença, com o fim de contextualizar no tempo e no espaço a atual posição que a suspensão possui e possuiu ao longo dos anos no sistema jurídico brasileiro; (ii) a natureza jurídica controvertida da medida suspensiva, de maneira a se demonstrar as múltiplas posições que orbitam o instituto.; (iii) o mérito das medidas suspensivas, eis que, a partir do conhecimento e análise dos bens jurídicos tutelados pelo instituto, pode-se fazer um controle razoavelmente seguro da utilização do expediente em casos concretos; e (iv) o modo como se insere a “suspensão da suspensão” no bojo daquilo que se pode denominar de sistema recursal das suspensões de liminares e sentenças contrárias ao Poder Público, para, ao fim, se destrinchar os exatos motivos processuais pelos quais o pleito suspensivo deduzido pelo MPF não reúne condições de conhecimento.

Dáí surge, portanto, o interesse no estudo e na análise crítica específica da suspensão de liminar nº 1232/AL, na medida em que ela se revela como exemplo diferenciado e “atípico”, nos dizeres da própria ex Procuradora-Geral da República, Dra. Raquel Dodge, capaz de desvelar e trazer à tona práticas processuais e procedimentais incompatíveis que, sob o viés técnico, podem se mostrar

descompassadas com as práticas democráticas brasileiras, ensejadoras tanto de danos individuais, como de danos reflexos de porte coletivo.

Afinal, na linha daquilo que estabeleceu Niklas Luhmann², a legitimidade democrática das decisões judiciais advém justamente de um procedimento juridicamente adequado. Sem um procedimento adequado, dificilmente se alcançará ou mesmo se chegará na análise correta de mérito de um processo que deve ser juridicamente justo.

1. HISTÓRICO DOS PEDIDOS DE SUSPENSÃO DE LIMINAR

1.1. Delimitação conceitual e trajetória histórico-legislativa do instituto da Suspensão de Liminar e dos Efeitos da Sentença

Antes de demonstrar no que consiste a Suspensão de Liminar e Sentença no atual sistema jurídico-processual brasileiro, é necessário resgatar o percurso histórico-legislativo do aludido instituto jurídico para que se possa compreender detalhadamente todas as suas interfaces e delimitações semânticas atribuídas pela doutrina e pela jurisprudência.

Com efeito, o instituto jurídico em questão, que é mais comumente denominado de Suspensão de Segurança, por ter sido inicialmente previsto como instrumento processual a ser utilizado em sede de mandado de segurança, remonta historicamente ao mecanismo utilizado no direito romano chamado *intercessio*.

Segundo ensina Marcelo Abelha Rodrigues³, a *intercessio* consistia em uma espécie de veto realizado por um magistrado da mesma hierarquia ou da hierarquia superior àquele que proferiu a decisão com o escopo de suspender a execução do ato prolatado pelo segundo.

² LUHMANN, Niklas. **A legitimidade pelo procedimento**. Brasília: Editora Universidade de Brasília – UnB, 1980.

³ RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Suspensão de Segurança: Sustação da eficácia da decisão judicial proferida contra o Poder Público**. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2000, p.72.

No direito brasileiro, a Suspensão de Liminar e de Sentença surgiu com a positivação da ação do Mandado de Segurança no artigo 113, §3º, da Constituição de 1934. Nos dizeres de Elton Venturi⁴:

A partir de tal dispositivo, a ação de mandado de segurança começou a ser utilizada no sistema de justiça brasileiro como notável instrumento de garantia de tutela jurisdicional contra toda sorte de ilegalidades perpetradas pela Administração Pública.

Foi então que, no afã de regulamentar o remédio processual de natureza constitucional, editou-se no ano de 1936, sob a égide do Governo Vargas, a Lei nº 191/36 que, em seu artigo 13, previu a possibilidade de suspensão da execução, pelo:

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

Um dos autores do anteprojeto que resultou na Lei nº 191/36, Deputado Levi Carneiro, justificou a proposição legislativa nos seguintes termos:

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

Interessante a visão compartilhada pelo Relator do Projeto da Lei nº 191/36, Deputado Alcântara Machado, para quem:

O que nos impressiona é a possibilidade da concessão do mandado, por um juiz faccioso ou mal esclarecido, em circunstâncias que podem sacrificar de modo irreparável a saúde ou a ordem pública ou a segurança nacional. Imagine-se que tenha deferimento o pedido de um portador de doença infecciosa, que não quer se submeter às medidas profiláticas; ou de um proprietário de rebanho atacado por epizootia, que pretenda introduzi-lo em região indene ao mal, ou de um empreiteiro de desordens, que deseja afirmar e municiar os seus correligionários. O provimento do recurso não viria senão depois de consumado o malefício.⁵

⁴ VENTURI, Elton. **Suspensão de liminares e sentenças contrárias ao poder público**. 3.ed.,rev., atual. e ampl. – São Paulo: Malheiros, 2017.

⁵ CASTRO, Nunes. **Do mandado de segurança e de outros meios de defesa contra atos do poder público**. 9ª ed., p.34.

É inegável que, com este expediente, autorizou-se à pessoa jurídica de direito público interessada pleitear suspensão da liminar ou da sentença de procedência do mandado de segurança, desde que fundamentasse sua pretensão nas aludidas razões de interesse público. De acordo com o sistema até então arquitetado, uma vez deferida a suspensão, a eficácia do provimento de procedência permaneceria suspenso até o trânsito em julgado da sentença da ação mandamental.

No entanto, segundo observa Marcelo Abelha Rodrigues⁶, a proposta original do Anteprojeto Legislativo dava ao pedido de suspensão a função de atribuir efeito suspensivo ao recurso devidamente interposto no caso concreto contra a decisão no mandado de segurança, sendo que a duração da medida se cingiria ao julgamento desse recurso. O Anteprojeto acabou recebendo modificações que, essencialmente, desvincularam o pedido de suspensão da interposição recursal e impuseram a suspensão da decisão do mandado de segurança até seu julgamento final.

Sobreveio, então, o Código de Processo Civil de 1939, que incorporou o pedido de suspensão em seu artigo 328, referindo-se aos mesmos bens jurídicos tutelados na legislação anterior, quais sejam: ordem, saúde e segurança pública. Ocorre que a nova disciplina legislativa não contemplou o limite temporal da suspensão da execução da liminar, nada obstante o entendimento doutrinário e jurisprudencial adotar a previsão contida na lei revogada, no sentido de que a sentença de mérito subsistiria a liminar anteriormente deferida, cessando os efeitos da suspensão.

Muito embora o mandado de segurança tenha perdido sua estatura constitucional sob a vigência da Constituição Federal de 1937, com:

A edição da Lei nº 1.533/51, já sob a égide da Constituição Federal de 1946 (que ampliou a eficácia do writ mandamental), determinou a revogação expressa dos dispositivos do Código de Processo Civil de 1939 que tratavam da ação. No art.13 da Lei nº 1.533/51 o tema da suspensão da segurança voltou a ser tratado, dispondo que, “quando o mandado 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 que a presida.”⁷

⁶RODRIGUES, Marcelo Abelha. **A suspensão de segurança**. In: Direito Processual Público: a Fazenda Pública em Juízo, p.147-148.

⁷VENTURI, Elton. **Suspensão de liminares e sentenças contrárias ao poder público**. 3.ed.,rev., atual. e ampl. – São Paulo: Malheiros, 2017, p. 40.

Com efeito, o artigo 13 da Lei nº 1.533/51 só se referiu à possibilidade de suspensão das sentenças concessivas de segurança, não fazendo alusão à decisão que defere medida liminar, bem como deixou de contemplar as hipóteses em que poderia ser suspensa a execução da decisão judicial, como antes faziam os artigos que tratavam da matéria⁸.

Segundo disserta Elton Venturi, com a sua sempre precisa lição doutrinária:

Muito embora não constasse expressamente do texto a possibilidade de se pleitear a suspensão também das liminares, a interpretação dominante foi extensiva. Ainda como nota importante da Lei nº 1.533/51, pela primeira vez mencionou-se o cabimento do recurso de agravo contra a decisão de suspensão da segurança, em prol do impetrante.⁹

Posteriormente, editou-se a Lei nº 4.348/64, que não apenas eliminou de uma vez por todas as inúmeras controvérsias surgidas por ocasião da Lei nº 1.533/51, mas que também acabou por limitar sobremaneira as hipóteses de concessão de liminar em mandado de segurança. Veja-se a literal redação do artigo 4º da Lei nº 4.348/64, que estatuiu o instituto jurídico-processual da Suspensão de Liminar e Sentença:

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

Neste particular, revigorou-se o sistema do Código de Processo Civil de 1939, ampliando-se ainda mais as razões que desencadeiam a suspensão da decisão favorável ao impetrante e contrária ao Poder Público. Somando-se à grave lesão à ordem, à saúde e à segurança públicas, já presentes nos textos legislativos anteriores, a grave lesão à economia pública passou a constar também como requisito para a concessão da medida. Igualmente, reiterou-se a previsão do cabimento do recurso de agravo, no lapso temporal de 10 dias, como forma de o impetrante impugnar a suspensão da eficácia da liminar ou da sentença que lhe fora deferida.

⁸GUTIÉRREZ, Cristina. **Suspensão de liminar e de sentença na tutela do interesse público**. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p.29.

⁹VENTURI, Elton. **Suspensão de liminares e sentenças contrárias ao poder público**. 3.ed., rev., atual. e ampl. – São Paulo: Malheiros, 2017, p. 40.

O fato é que o instituto da suspensão de liminar e dos efeitos da sentença foi utilizado, até aquele momento, apenas com relação às decisões judiciais proferidas em sede de mandado de segurança. Consoante disserta Alexandra dos Santos Frigotto:

Tal se justifica pelo fato de que este seria o único meio de defesa dos interesses públicos na vida do mandamus, uma vez que, de acordo com a doutrina majoritária, não seria cabível o recurso de agravo de instrumento contra a decisão que defere a liminar no mandado de segurança, bem como diante da ausência de efeito suspensivo do recurso de apelação interposto contra a sentença concessiva da segurança.¹⁰

Nada obstante, o instrumento da suspensão da execução de decisão liminar ou de sentença passou a ser utilizado em outras vias e procedimentos judiciais, nos quais pessoas jurídicas de direito público compusessem o polo passivo de demandas. Elton Venturi comenta que:

O sucesso obtido com a experiência do incidente de suspensão de liminares e sentenças em sede de ações de mandado de segurança (a genuína “suspensão de segurança”) inspirou o legislador a transportá-lo também para o âmbito de outras ações voltadas contra o Poder Público.¹¹

Em um primeiro momento, a Lei nº 7.347/85, que instituiu a ação civil pública, previu, no § 1º de seu artigo 12, a possibilidade de suspensão dos efeitos de decisão judicial. Entretanto, limitou àquelas que deferem a liminar:

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.

No ano de 1990, a Lei nº 8.038, conhecida como Lei dos Recursos, que veio a regular as normas procedimentais dos processos de competência originária ou recursal do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, estabeleceu a competência do STJ para suspender a liminar e os efeitos da sentença proferidas em mandado de segurança de competência originária dos tribunais, quando não se tratar de causa com fundamento constitucional que, por este motivo, seria de competência do STF.

¹⁰FRIGOTTO, Alexandra dos Santos. **O instituto da suspensão da execução de liminar e dos efeitos da sentença contrárias ao poder público.**

¹¹VENTURI, Elton. **Suspensão de liminares e sentenças contrárias ao poder público.** 3.ed., rev., atual. e ampl. – São Paulo: Malheiros, 2017, p. 41.

A nova legislação trouxe consigo algumas inovações referentes ao procedimento e à legitimidade ativa para requerer a suspensão de segurança. Atribuiu-se legitimidade para pleitear a suspensão ao Procurador-Geral da República. Previu-se, ainda, a possibilidade de abertura do contraditório antes da apreciação do pedido suspensivo e, ainda, a oitiva do Ministério Público na hipótese do *Parquet* não figurar como requerente. Distintamente das legislações antigas, a nova normativa de regência estabeleceu que o agravo regimental só seria cabível contra o provimento jurisdicional que concede a suspensão, apesar de haver controvérsia com relação a esse aspecto.

Dois anos mais tarde, em 1992, surgiu a Lei nº 8.437, conferindo maior amplitude ao instituto da suspensão de liminar e dos efeitos da sentença, porquanto possibilitou a sua utilização para suspender os efeitos de liminar concedida em ações movidas contra o Poder Público, bem como as sentenças proferidas em sede de ação cautelar, ação popular e ação civil pública – que até então só o admitia contra as decisões concessivas de liminar. Confirma-se o que preceituava o artigo 4º da redação original aludida lei:

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

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

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

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

No ano de 1997, a Lei nº 9.494 determinou a aplicação “à tutela antecipada prevista nos arts.273 e 461 do CPC” do “disposto nos arts.5º e seu parágrafo único e 7º da Lei n. 4.348, de 26 de junho de 1964, no art.1º e seu §4º da Lei 5.021, de 9 de junho de 1966, e nos arts.1º, 3º e 4º da Lei n. 8.437, de 30 de junho de 1992”.

Segundo a lição de Elton Venturi, isto significa dizer que “*estendeu-se a possibilidade dos pedidos de suspensão contra o deferimento de liminares de natureza antecipatória contra o Poder Público*”¹².

Também no ano de 1997, com a edição da Lei nº 9.507, que regulamentou o procedimento da ação constitucional denominada *habeas data*, previu-se a possibilidade de suspensão da execução da sentença concessiva da ordem (artigo 16). Destaque-se que a apelação interposta contra a sentença concessiva de *habeas data* possui meramente efeito devolutivo (cf. artigo 15 da Lei nº 9.507/97).

Assim, previu-se também o instituto da suspensão dos efeitos da sentença para o *habeas data*, a fim de que o presidente do tribunal ao qual couber o julgamento do aludido recurso possa suspender os efeitos da sentença, a requerimento da pessoa jurídica de direito público interessada.

Conformava-se, assim, a formação de toda uma engenhosa arquitetura legislativa composta de diversos dispositivos espalhados em distintas leis, qual seja: o regime dos pedidos de suspensão de provimentos liminares (cautelar ou antecipatórios) e/ou finais (sentenças e acórdãos) proferidos no bojo de quaisquer ações, individuais ou coletivas, movidas contra o Poder Público ou nas quais este intervenha para a tutela do interesse público primário.

No ponto, Elton Venturi explica que:

Muito embora vários fossem os dispositivos referíveis ao tema, em verdade repetiam-se na essência, concebendo a viabilidade da suspensão de liminares e sentenças contra o Poder Público sinteticamente, prevendo o cabimento do pedido de suspensão aos presidentes dos tribunais competentes para os respectivos recursos, com fundamento em grave lesão à ordem, à saúde e à economia públicas, e com recurso de agravo interno cabível de decisões dos presidentes que acolhiam o pleito de sustação.¹³

Como se observa, ao longo dos anos o Poder Público e todos aqueles que defendem o interesse público primário adquiriram mais força e empoderamento para suspender decisões judiciais sem se invocar razões eminentemente jurídicas, uma vez

¹² VENTURI, Elton. **Suspensão de liminares e sentenças contrárias ao poder público**. 3.ed.,rev., atual. e ampl. – São Paulo: Malheiros, 2017, p. 43.

¹³ VENTURI, Elton. **Suspensão de liminares e sentenças contrárias ao poder público**. 3.ed.,rev., atual. e ampl. – São Paulo: Malheiros, 2017, p. 44.

que o regime dos pedidos suspensivos se expandiu para quaisquer espécies de ação judicial, as quais, no entanto, não cessaram até o início deste século.

1.2. Os pedidos de suspensão após a edição da Medida Provisória nº 1.984-13/2000 (atual Medida Provisória nº 2.180-35/2001)

O regime jurídico dos pedidos de suspensão das liminares e sentenças contrárias ao Poder Público no âmbito das ações de mandado de segurança, ações cautelares, ações civis públicas e ações populares, fixado até então pela conjugação das Leis nº 4.348/64, 8.437/92 e 9.494/97, foi alvo de atenção do Poder Executivo Federal, que, por meio da Medida Provisória nº 1.984/00, determinou a inclusão de dois novos parágrafos ao artigo 4º da Lei nº 8.437/92.

Em essência, o acréscimo dos parágrafos previu originariamente um novo pedido de suspensão ao STJ ou ao STF, cabível em hipóteses de indeferimento inicial dos pedidos nos tribunais regionais ou de justiça. Previu-se, ainda, o cabimento do pedido de suspensão mesmo após o desprovimento do recurso de agravo de instrumento interposto para impugnar a medida liminar deferida contra o Poder Público.

Tempo mais tarde, as reedições da aludida medida provisória continuaram a alterar substancialmente o regime jurídico originário das suspensões de liminares e sentenças contrárias ao Poder Público previstas no artigo 8.437/92.

Por meio da Medida Provisória nº 1.984-16/00, estabeleceu-se a autonomia entre os julgados dos pedidos de suspensão e do recurso de agravo de instrumento (art.4º, §5º, da Lei nº 8.437/92), a possibilidade da concessão de efeito suspensivo liminar ao pedido de suspensão (§6º), a suspensão com eficácia retroativa de liminares satisfativas flagrantemente ilegais ou que confrontassem jurisprudência de tribunal superior (§7º), a possibilidade da extensão dos efeitos da suspensão a outros casos supervenientes mediante aditamento do pedido inicial (§8º) e a duração da suspensão deferida pelo Presidente do Tribunal até o trânsito em julgado da decisão de mérito na ação principal (§9º).

Na reedição da aludida medida provisória, previu-se a extensão da aplicabilidade do novo regime dos pedidos de suspensão às liminares e sentenças concedidas em ações

de mandado de segurança, sendo determinada a alteração da então vigente Lei nº 4.348/64 e expressa remissão à Lei nº 8.437/92.

A propósito, Elton Venturi esclarece que:

Se antes de tal remissão ainda era possível um tratamento distinto dos regimes de suspensão dos provimentos das ações de mandado de segurança e das demais ações movidas contra o Poder Público, a partir dela, bem como da revogação do verbete da Súmula 506 do STF, houve notória e intencional equiparação dos sistemas incidentais de suspensão [...]. Referida equiparação sistemática pôde ser concluída mesmo com a entrada em vigor da nova Lei do Mandado de Segurança.¹⁴

Sucederam-se, então, diversas reedições e renumerações da Medida Provisória nº 1.984/00, sendo as últimas edições, respectivamente, veiculadas pela Medida Provisória nº 2.180/01 e pela Medida Provisória nº 2.180-35/01. Por esta última medida legislativa, consolidou-se o entendimento segundo o qual o regime previsto no art.4º da Lei nº 8.437/92 e no art.15 da Lei nº 12.016/09 (atual lei de regência do mandado de segurança) derivam as regras gerais sobre o mecanismo suspensivo no Brasil, independentemente da natureza da ação sobre a qual venha a incidir.

O fato é que, os pedidos de suspensão acabaram sendo expandidos legislativamente ao longo dos anos, atualmente sendo possível a sua utilização para todo tipo de ação proposta não só em face ou pelo Poder Público, mas também no âmbito de qualquer relação processual da qual possam repercutir efeitos reputados nocivos ao interesse público primário.¹⁵

2. A NATUREZA JURÍDICA DOS PEDIDOS DE SUSPENSÃO

Com a difusão cada vez maior dos pedidos de Suspensão de Liminar e Sentença nos diversos tipos de ações cujos provimentos jurisdicionais sejam contrários ao Poder Público e, sobretudo, ao dito “interesse público primário”, diversas e não raro dissonantes orientações interpretativas têm sido sustentadas dentro do sistema de justiça nacional, o que acaba afetando sobremaneira a adequada interpretação, enquadramento e correta aplicação do aludido instituto processual no âmbito dos tribunais.

¹⁴VENTURI, Elton. **Suspensão de liminares e sentenças contrárias ao poder público**. 3.ed.,rev., atual. e ampl. – São Paulo: Malheiros, 2017, p. 46.

¹⁵VENTURI, Elton. **Suspensão de liminares e sentenças contrárias ao poder público**. 3.ed.,rev., atual. e ampl. – São Paulo: Malheiros, 2017, p. 48.

Daí porque, somente a partir da elucidação da natureza dos pedidos de suspensão é que se viabiliza sua correta interpretação e aplicação, inclusive sob a ótica do postulado constitucional do devido processo legal, rechaçando-se uma visão simplista do instituto, responsável pelo favorecimento de toda sorte de suspensões arbitrariamente deferidas ao arrepio do sistema jurídico, muitas vezes até mesmo sem a análise criteriosa do caso concreto.

No ponto, Elton Venturi aduz com a precisão que lhe é peculiar que:

Estamos convencidos de que o crescente 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. A indefinição jurídica desse instrumento processual pode ser apontada como fato determinante da disseminação de práticas flagrantemente inconstitucionais que acabam por torna-lo medida de exceção que põe em xeque a legitimidade democrática do Estado Constitucional.¹⁶

O fato é que a doutrina e a jurisprudência identificam a existência de pelo menos seis correntes doutrinárias acerca da natureza da Suspensão de Liminar e Sentença. Ora imputam ao mecanismo suspensivo feição *político-administrativa*, ora *natureza recursal ou de sucedâneo recursal*, tratando-o, ainda, como *questão incidental*, *ação incidental autônoma impugnativa* ou mesmo *medida cautelar*.

2.1. Natureza político-administrativa

Corrente teórica de maior alcance, a jurisprudência dos tribunais brasileiros recorrentemente concebe os pedidos suspensivos com referências à sua *natureza político-administrativa*.

Tal concepção se assenta nas premissas de que: **(a)** os fundamentos elencados pelo legislador para justificar os pedidos de suspensão de liminares e sentenças contrárias ao Poder Público teriam características extrajurídicas; e **(b)** os presidentes dos tribunais encarregados da missão de analisá-los exercem extraordinária fundação político-administrativa, distinta e mais relevante até do que o exercício da função jurisdicional¹⁷.

¹⁶VENTURI, Elton. **Suspensão de liminares e sentenças contrárias ao poder público**. 3.ed.,rev., atual. e ampl. – São Paulo: Malheiros, 2017, p. 64.

¹⁷VENTURI, Elton. **Suspensão de liminares e sentenças contrárias ao poder público**. 3.ed.,rev., atual. e ampl. – São Paulo: Malheiros, 2017, p. 70.

Isso quer dizer, em outras palavras, que a apreciação exercida pelo presidente do tribunal possui caráter discricionário, na medida em que seria baseada tão somente em critério de conveniência e oportunidade, não se tratando, desse modo, de um instituto de natureza processual.

Mais do que isso, entende-se que não se trata de um juízo típico de atividade jurisdicional, porquanto o órgão competente para processá-lo e julgá-lo (presidente do tribunal) não exerce efetivamente uma função de julgador sob a ótica jurisdicional. Veja-se o que diz Diogo de Figueiredo Moreira Neto sobre o ponto:

Observe-se que não se trata, no caso, de um recurso processual, porquanto o Presidente do Tribunal não é instância recursal de mandado de segurança [...] a apreciação do Presidente não se dá sobre a legalidade do processo ou da decisão, mas se dirige a considerações colaterais discricionárias de conveniência e oportunidade – o interesse público porventura comprometido. Trata-se, como se depreende, de típico controle administrativo hierárquico e não processual, materialmente entendido.¹⁸

Para parte da doutrina:

Trata-se de compreensão tecnicamente insustentável e pragmaticamente absurda sob o contexto do Estado Democrático de Direito, que tem, todavia, prevalecido a longo do sistema de justiça brasileiro, tornando o princípio do devido processo legal verdadeira fábula. Assim, inexigível qualquer necessidade de adequada fundamentação fático-jurídica das decisões de suspensão, a mera alusão à salvaguarda de interesses públicos bastaria por si mesma e representaria exercício de extraordinária competência administrativa dos presidentes e colegiados de cúpula dos tribunais.¹⁹

Ou seja, a mera invocação dos pressupostos legais para a concessão do pedido de suspensão de liminar e sentença, quais sejam, grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, bastaria para fundamentar a concessão dos pleitos suspensivos, uma vez que sua natureza possui nítida feição extrajurídica, justificando, assim, decisão de natureza política.

Assim, conquanto majoritária doutrina e jurisprudência chancelam a tese da feição político-administrativa dos pedidos suspensivos, há quem entenda que não se trata de uma decisão de conteúdo propriamente administrativo tomada discricionariamente sob argumentos embasados em conceitos semanticamente abstratos, mas, sim, com lastro em fundamentos jurídico-processuais.

¹⁸MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1983, p. 461.

¹⁹VENTURI, Elton. **Suspensão de liminares e sentenças contrárias ao poder público**. 3.ed., rev., atual. e ampl. – São Paulo: Malheiros, 2017, p. 71.

2.2. Natureza recursal ou de sucedâneo recursal

Por outro lado, há também parcela da doutrina que atribui ao instituto da suspensão de liminar e sentença a natureza de recurso. Sustentam, em síntese, que o pedido suspensivo tenciona à revisão do provimento impugnado, assemelhando-se, assim, aos recursos.

Segundo explica Elton Venturi: “*tal ideia deriva da própria origem do instituto no Brasil (1936), quando o pedido de suspensão foi criado precisamente para suprir a falta de efeito suspensivo no recurso cabível contra as decisões concessivas de mandados de segurança*”²⁰.

Abordando a tese da natureza recursal dos pedidos de suspensão, o Superior Tribunal de Justiça já decidiu que:

É cabível agravo de instrumento de decisão de juiz singular que defere liminar, em mandado de segurança, quando o fundamento for a inexistência de *fumus boni juris* e *periculum in mora*; porém, se o objetivo for evitar lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública, o recurso adequado será a suspensão da execução prevista no art.4º da Lei n 4.348/1964.²¹

Dentre as similaridades entre os recursos processuais e o instituto da Suspensão de Liminar e Sentença, destaque-se que a consequência prática ocorrida em virtude do acolhimento do pedido suspensivo, qual seja, a sustação da execução das liminares e das sentenças contrárias ao Poder Público, equivale à atribuição do efeito suspensivo gerado pela interposição recursal nas hipóteses em que a lei (*ope legis*) ou o relator (*ope judici*) determina o processamento da impugnação mantida a sustação da eficácia da decisão recorrida.

Todavia, tal posição não encontra amparo à luz da atual jurisprudência dos tribunais pátrios e tampouco encontra acolhimento na doutrina majoritária que fixa as balizas teóricas acerca do tema. Objetivamente, as críticas se voltam para a finalidade dos dois institutos, concluindo-se que a distinção reside no fato de que o recurso tenciona obter a reforma ou à cassação da decisão atacada, enquanto que o pedido de suspensão atua no plano da eficácia.

²⁰VENTURI, Elton. **Suspensão de liminares e sentenças contrárias ao poder público**. 3.ed.,rev., atual. e ampl. – São Paulo: Malheiros, 2017, p. 64.

²¹STJ, 2ª Turma, REsp 213.491/RJ, Rel. Min. Francisco Peçanha Martins, j.16.5.2000, DJU 19.6.2000, p.133.

Neste particular, “*a feição recursal não pode ser vislumbrada no pedido de suspensão, porque, tecnicamente, ele não tem por objetivo reformar a decisão, mas tão somente suspender-lhe a eficácia*”²².

Igualmente, para a ilustre professora Teresa Arruda Alvim, o presidente do tribunal, ao ser instado a analisar um pleito suspensivo de alguma pessoa jurídica de direito público interessada na iminência de ter seu interesse público primário violado por uma decisão judicial que lhe seja desfavorável, não verifica se o pronunciamento está maculado de *error in iudicando* ou *error in procedendo*.

Na realidade, o presidente do tribunal apenas se limita a verificar se, da produção imediata dos efeitos da decisão judicial que se objetiva suspender, poderá resultar risco grave e iminente aos interesses tutelados pelas leis que preveem o instituto da suspensão.

Além da ausência de devolutividade, os doutrinadores abordam diversos outros aspectos para distinguir o pedido de suspensão de um recurso, como, por exemplo, a ausência de tempestividade, porquanto o prazo para deduzir pedido suspensivo não está expressamente estipulado em lei; a desnecessidade de preparo, em razão da ausência de previsão legal; a diversidade de competência para julgado de ambos os institutos; assim como a inexistência de lei que ateste a sua natureza recursal, em virtude do princípio da taxatividade²³.

Na mesma esteira, Elton Venturi acrescenta que: “*outro argumento que deve ser lembrado para demonstrar o equívoco da caracterização dos pedidos de suspensão como espécie recursal diz respeito à não obstaculização da formação da coisa julgada pela pendência da medida suspensiva*”²⁴.

Por outro lado, há quem sustente que a Suspensão de Liminar e Sentença, muito embora não seja recurso, ostenta natureza de sucedâneo recursal. Isto é, a Suspensão de Liminar e Sentença, como sucedâneo recursal que é, seria um meio heterodoxo de

²²SOUZA, Fátima Fernandes Rodrigues *apud* MARTINS, Ives Gandra da Silva; MARTINS, Rogério Vidal Gandra da Silva (Coord.). **Suspensão de segurança em matéria tributária**. A defesa do contribuinte no direito brasileiro. São Paulo: IOB, 2002, p.69.

²³CUNHA, Leonardo José Carneiro da. **Do conflito entre agravo de instrumento e o pedido de suspensão de liminar**. Revista dos Tribunais. São Paulo, 1992, p.165.

²⁴ VENTURI, Elton. **Suspensão de liminares e sentenças contrárias ao poder público**. 3.ed., rev., atual. e ampl. – São Paulo: Malheiros, 2017, p. 66.

impugnação de decisões judiciais cujo objetivo é “*unívoco e idêntico ao dos recursos: a reforma ou a invalidação do ato*”²⁵.

Na doutrina brasileira, o ilustre processualista gaúcho Araken de Assis é um expoente de tal corrente de pensamento teórico. Para o processualista:

Os pressupostos de cabimento da suspensão da segurança revelam sua natureza de sucedâneo recursal. A decisão do presidente do tribunal, fundada em flagrante ofensa à lei ou contrariedade à jurisprudência do tribunal superior, atesta a presença do error in iudicando no ato decisório objeto do pedido de suspensão. Há reforma do ato, prejudgando o objeto do recurso próprio.²⁶

No entanto, a maciça doutrina rechaça tal entendimento, vez que, conquanto não sejam recurso como os demais sucedâneos, destes diferem porque não apresentam a finalidade recursal. Como se disse, o pedido de suspensão não visa a reforma ou a cassação da decisão vergastada, mas tão somente a suspensão de seus efeitos.

Seja como for:

Caso fossem mesmo os pedidos de suspensão uma nova espécie recursal ou, mesmo um sucedâneo de recursos, restaria absolutamente comprometida não apenas a lógica como também a constitucionalidade do sistema recursal, por notória violação do princípio do devido processo legal e, mais especificamente, da tipicidade recursal, do juiz natural, da unirrecorribilidade das decisões judiciais, da isonomia, da razoabilidade e da proporcionalidade.²⁷

2.3. Natureza de ação incidental de impugnação

Há também quem defenda, em sede doutrinária, que o requerimento de Suspensão de Liminar e Sentença ostenta natureza de ação incidental de impugnação. Dentre os motivos invocados para se classificar a natureza jurídica do instituto de tal modo, argumenta-se que se trata de uma verdadeira ação, na medida em que se deflagra uma nova relação jurídica processual, com a conseqüente instauração de um novo processo. Afinal, não há, com relação à ação na qual foi proferida a decisão que se visa suspender, identidade de partes, pedido e causa de pedir.

A propósito, esta é a posição defendida por Marcelo Abelha em clássica tese de doutoramento defendida na PUC/SP. Em seu entender, o instituto da suspensão de

²⁵ ARAKEN, Assis De. **Manual dos recursos**. 7ª ed., p.835.

²⁶ ARAKEN, Assis De. **Manual dos recursos**. 7ª ed., p.867.

²⁷ VENTURI, Elton. **Suspensão de liminares e sentenças contrárias ao poder público**. 3.ed., rev., atual. e ampl. – São Paulo: Malheiros, 2017, p. 69.

segurança teria a natureza de: “*incidente processual que se manifesta por meio de uma questão (ponto controvertido ou duvidoso de fato ou de direito) surgida no curso do processo, a qual, no entanto, não possui o condão de suspendê-lo*”²⁸. É dizer, Marcelo Abelha busca ressaltar a natureza preventiva (mas não cautelar) do incidente.

Contudo, a crítica, endossada por Cândido Rangel Dinamarco²⁹, pontua que conceituar os pedidos de suspensão como incidentes processuais ressalta demasiadamente a *forma* de sua dedução, em detrimento de sua natureza *ontológica*.

De todo modo, essa não parece ser a tese mais bem recepcionada por grande parte da doutrina, eis que inadequada tecnicamente à luz das características próprias do instituto da Suspensão.

2.4. Natureza cautelar ou de contracautela

Para Cristina Gutiérrez³⁰, assim como para parte substancial da doutrina, os pedidos suspensivos possuem feição cautelar ou de contracautela, porquanto tal instrumento processual possui características de instrumentalidade e provisoriedade, assim como é necessário, para a sua concessão, a demonstração do *periculum in mora* e do *fumus boni iuris*.

A feição instrumental da Suspensão repousa no fato de que só se faz necessária a suspensão enquanto a matéria de fundo, isto é, o mérito da ação ajuizada contra o Poder Público, não for julgada. O caráter provisório, de outra banda, estaria presente, uma vez após o julgamento do recurso se operaria o efeito substitutivo dos recursos previsto no art.1.008 do CPC/15. É dizer, “*o acórdão ou decisão do recurso que analisa o mérito da causa substituiria a decisão do presidente que concedeu a suspensão*”³¹.

Com efeito, o *periculum in mora* deverá ser demonstrado no caso concreto a fim de que fique caracterizado o risco real e iminente de dano aos bens jurídicos tutelados.

²⁸RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Suspensão de segurança: sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o poder público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, 2ª ed, p.161.

²⁹ DINAMARCO. Cândido Rangel. **Suspensão do mandado de segurança pelo presidente do Tribunal**. In: Fundamentos do processo civil moderno, 3ªed., vol I, p.613

³⁰GUTIÉRREZ, Cristina. **Suspensão de liminar e de sentença na tutela do interesse público**. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p.53.

³¹FRIGOTTO, Alexandra dos Santos. **O instituto da suspensão da execução de liminar e dos efeitos da sentença contrárias ao poder público**.

Já o *fumus boni iuris* se refere à possibilidade do recurso ordinário interposto vir a alterar a decisão ou a sentença objeto do pleito suspensivo.

Não obstante isso, parcela da doutrina encampa a tese de que não se faz necessária a demonstração do *periculum in mora* e do *fumus boni iuris*, uma vez que as leis de regência do instituto da Suspensão de Liminar e Sentença não condicionam o deferimento da medida de contracautela à existência de tais requisitos, mas tão somente da violação grave e iminente dos bens jurídicos tutelados pela norma de regência, a saber: manifesto interesse público ou flagrante ilegitimidade, grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

Indiscutivelmente, essa teoria dogmática, ressalvados alguns aspectos específicos, tais como o supracitado, parece ser uma das mais bem aceitas e chanceladas pela jurisprudência brasileira. Não parece haver dúvidas ou mesmo dissonâncias quanto ao fato de que os pleitos de Suspensão de Liminar e Sentença possuem caráter de instrumental de cautelaridade relativamente aos bens jurídicos a que se prestam a tutelar.

2.5. Natureza de incidente processual

Há ainda uma quinta corrente teórica, que entende ser a Suspensão de Liminar e Sentença um incidente processual. Segundo os seguidores dessa linha teórica, o pedido de suspensão exsurge como uma controvérsia no curso do processo. Para Marcelo Abelha, “[...] o requerimento de suspensão de execução de decisão judicial não é nem ação e nem recurso, figurando-se, sim, como típico instituto representante dos incidentes processuais, que se manifesta por intermédio de uma questão incidente”³².

Convém que se diga, essa linha teórica defende uma natureza jurídica distinta daquela que entende que o pedido de suspensão tem natureza de ação incidental de impugnação, na medida em que nem todo incidente processual equivale a uma ação incidental, sendo esta apenas uma das manifestações daquele.

No entanto, essa não parece ser a tese mais recepcionada pela jurisprudência e também não parece ser a que melhor representa efetivamente o instrumento da suspensão de liminar. Ao que parece, a suspensão de liminar mais se afigura como

³²RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Suspensão de segurança: sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o poder público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, 2ª ed, p.161.

instrumento de cautelaridade (contracautela) de uma dada situação jurídica criada por uma decisão judicial que coloque em risco efetivo bens públicos primários enquanto não decidido definitivamente o mérito da questão controvertida e enquanto não se tenha certeza do direito do litigante individual ou mesmo coletivo que contrarie as pretensões do Poder Público.

3. O MÉRITO DOS PEDIDOS DE SUSPENSÃO

Tema central e da maior importância neste estudo monográfico é o mérito dos pedidos de Suspensão de Liminar e Sentença. Isso, porque a essência do instituto se revela em seus pressupostos. É dizer, são os requisitos do aludido mecanismo conformados legislativamente mediante seus usos pretorianos que caracterizam o que hoje se entende por Suspensão de Liminar e Sentença.

Na verdade, cuida-se de investigar exatamente sobre quais aspectos deve o magistrado encarregado de apreciar o pedido se deter para o fim de julgá-lo procedente ou improcedente. Não apenas isso, tratam-se de requisitos que conformam aquilo que deve ser a causa de pedir dos pedidos suspensivos deduzidos pelas pessoas jurídicas interessadas no resguardo do interesse público primário.

Neste passo, imperioso delimitar os conceitos de *interesse público*, *flagrante ilegitimidade*, *grave lesão*, *ordem pública*, *saúde pública*, *segurança pública* e *economia pública*, fundamentos eleitos pelo legislador para a excepcional medida de suspensão das tutelas individuais e metaindividuais deferidas em ações contrárias ao Poder Público.

Verdade seja dita, o mérito dos pedidos de suspensão diz respeito, exclusivamente, à existência da situação cautelanda, amparada nos pressupostos acima lançados, e do perigo de dano grave, irreparável ou de difícil reparação.

Muito embora haja dificuldades em se fixar precisamente o sentido e o alcance que esses conceitos representem na prática, devem-se criar mecanismos interpretativos ou mesmo empíricos para se alcançar alguma objetividade na utilização da excepcional via da suspensão de liminar e sentença.

Daí por que se faz imprescindível a delimitação semântica e conceitual de cada um dos pressupostos estabelecidos pelas normas de regência do instituto da Suspensão de Liminar e Sentença, notadamente daqueles constantes do artigo 4º da Lei nº 8.437/92.

3.1. A flagrante ilegitimidade e o manifesto interesse público

De forma inédita, a Lei nº 8.437/92 instituiu, em seu artigo 4º, a necessidade de que a pessoa jurídica interessada que postula a suspensão de liminar ou dos efeitos da sentença demonstre, além da grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, o manifesto interesse público ou, alternativamente, a flagrante ilegitimidade.

Com efeito, a nova previsão estipulada pelo legislador suscitou e hoje, de modo mais rarefeito, ainda suscita diversas discussões na seara doutrinária. Na realidade, a referência ao “manifesto interesse público” não provocou tantas dúvidas quanto a flagrante ilegitimidade.

Isso porque, a “flagrante ilegitimidade”, por sua própria acepção processual voltada à análise de questões preliminares ao próprio mérito do caso, suscitou mais dúvidas quanto à possibilidade de avaliação do provimento jurisdicional que se tenciona suspender os efeitos. Afinal, na estreita e restrita via da suspensão não é dado ao presidente do tribunal avaliar questões de natureza jurídica de fundo do caso concreto, mas, única e exclusivamente, avaliar o preenchimento dos requisitos que as normas de regência do instituto visam tutelar.

O fato é que, com relação ao primeiro ponto, buscou o legislador deixar claro que o incidente de suspensão só será admitido nos casos que o interesse público reclame tal providência.

Todavia, a crítica que se seguiu à normatização desse conceito aduziu que a previsão seria absolutamente desnecessária, uma vez que os bens jurídicos constantes da anterior previsão normativa, quais sejam, ordem, saúde, segurança e economia públicas, já exigiam obrigatoriamente, ainda que de forma implícita, a existência de interesse público de caráter manifesto para a concessão da medida.

Não por outro motivo, Marcelo Abelha Rodrigues sustentou que:

Se é para evitar grave lesão aos bens ali mencionados, então tem que existir o manifesto interesse público na medida, não se podendo admitir que seja suspensa a execução da liminar para evitar grave lesão à saúde, à segurança, à economia e à ordem públicas, e, em contrapartida, não exista manifesto interesse público.³³

No que tange à já aludida “flagrante ilegitimidade”, Alexandra dos Santos Frigotto anota que este assume duas acepções distintas:

Alguns autores entendem se tratar de ilegitimidade ativa para obter o provimento judicial, assumindo, assim, o sentido literal do termo. Adotando este entendimento, Domingo de Amorim ressaltou que o termo utilizado “significa uma clara e insofismável impossibilidade de manejar o instrumento processual. Em outras palavras, em ilegitimidade para a causa que salta aos olhos sem necessidade de qualquer exame acurado.”³⁴

Ocorre que a expressão adotada pela Lei nº 8.437/92 acabou por gerar interpretação distinta, no sentido de que, para se verificar se estaria, no caso, presente ou não a “flagrante ilegitimidade”, estaria autorizada a análise, pelo presidente do tribunal encarregado de processar o pleito suspensivo, de certo grau de juridicidade na decisão impugnada.

Ao interpretar o sentido e o alcance da expressão:

“Flagrante ilegitimidade” erigida pelo legislador derivado como pressuposto para o deferimento da medida suspensiva, Elton Venturi ensina que “partindo-se da difundida ideia de que a lei não pode conter palavras inúteis, conclui-se que a autorização para suspensões de decisões liminares e de sentenças proferidas em ações contra o Poder Público pelo fundamento analisado (flagrante ilegitimidade) pressuporia não exatamente a invasão do conteúdo dos provimentos jurisdicionais sustandos, mas, sim, uma análise limitada a afastar de plano a legitimidade ad causam do proponente da ação ou do Poder Público, enquanto réu, por não se vislumbrar, nem por verossimilhança, a existência da situação legitimante”³⁵ (grifou-se).

No entanto, para o autor tal análise não se mostra possível no âmbito restrito da suspensão de liminar e sentença, uma vez que viabiliza cognição judicial sumária, restrita e meramente aparente. Na realidade, tal requisito, só, e somente só, pode ser analisado pelo presidente do tribunal encarregado do processamento do pleito suspensivo se presentes os demais requisitos legais que conformam o mérito das medidas de contracautela.

³³RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Suspensão de segurança: sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o poder público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p.143.

³⁴FRIGOTTO, Alexandra dos Santos. **O instituto da suspensão da execução de liminar e dos efeitos da sentença contrárias ao poder público**. p.54.

³⁵VENTURI, Elton. **Suspensão de liminares e sentenças contrárias ao poder público**. 3.ed.,rev., atual. e ampl. – São Paulo: Malheiros, 2017, p. 191.

Por fim, cumpre destacar ainda que há parcela da doutrina que atribui a tal criação legislativa o adjetivo de inútil, a exemplo de Marcelo Abelha Rodrigues, para quem “flagrante ilegitimidade” derivou de “deslize técnico do legislador”, concluindo tratar-se de dispositivo inócuo, *“já que, tendo ou não flagrante ilegitimidade, o que determinará a suspensão é o interesse público, que é a causa bastante para a suspensão da execução da decisão.”*³⁶

3.2. Ordem pública (jurídica e administrativa)

O requisito normativo da ordem pública, dentre todos os outros eleitos pelo legislador como condicionantes ao deferimento da medida suspensiva, quiçá seja o de maior abertura semântica em virtude de sua vagueza conceitual.

Para a doutrina:

Nada obstante, a legislação brasileira alçou precisamente tal valor como o primeiro a encabeçar o rol dos interesses públicos urgentemente tuteláveis por via da medida cautelar excepcional dos pedidos de suspensão. Talvez em decorrência de tal fato tenha sido disseminada a ideia de que a suspensão das decisões judiciais contra o Poder Público encerrasse opção puramente política do juiz-presidente do tribunal encarregado de apreciá-la. Na medida em que lhe fosse autorizado o livre preenchimento do conceito jurídico válido, pois, automaticamente teria liberdade ou, como se emprega com maior assiduidade (muito embora com pouca técnica), discricionariedade em decidir pela conveniência e oportunidade da sustação.³⁷

Não obstante a imprecisão conceitual do requisito normativo, faz-se necessária fixar balizas interpretativas para que se evite arbitrariedades na invocação e, sobretudo, na aplicação do conceito de “ordem pública”. Com efeito, José dos Santos Carvalho Filho conceitua ordem pública de forma abrangente *“como aquela composta de um mínimo de condições essenciais a uma vida social adequada”, abrangendo, inclusive, “aspectos relativos à tranquilidade, à segurança e à salubridade pública e à paz social”*³⁸.

Em clássico julgamento de pedido de suspensão de segurança no âmbito do extinto Tribunal Federal de Recursos – TFR, o Ministro Nery da Silveira, ainda no

³⁶RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Suspensão de segurança: sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o poder público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, 2ª ed, p.177.

³⁷VENTURI, Elton. **Suspensão de liminares e sentenças contrárias ao poder público**. 3.ed.,rev., atual. e ampl. – São Paulo: Malheiros, 2017, p. 205.

³⁸*Apud*: GUTIÉRREZ, Cristina. **Suspensão de liminar e sentença na tutela do interesse público**. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p.40.

Supremo Tribunal Federal, fixou o entendimento paradigmático quando se trata de definir “ordem pública”. Segundo se decidiu,

No juízo de ordem pública, está compreendida, também, a ordem administrativa em geral, ou seja, a normal execução do serviço público, o regular andamento das obras públicas, o devido exercício das funções da administração, pelas autoridades constituídas.³⁹

Legitimamente, o que busca tutelar o regime jurídico dos pedidos de suspensão é a chamada “ordem pública administrativa”, isto é, a ordinária prestação das essenciais atividades estatais constitucional e legalmente estabelecidas.

A verdade é que quando a decisão proferida contrária ao Poder Público possa resultar em grave dano à ordem estabelecida para a normal consecução dos atos administrativos em geral, entende-se que a suspensão deve ser deferida a fim de se evitar grave lesão à ordem pública.

Indisputavelmente, a interpretação construída pela jurisprudência brasileira comumente se lastreia em uma concepção sensivelmente mais abrangente, ampliando o conteúdo da expressão “ordem pública” para justificar as mais diversas sustações de provimentos judiciais em prol do Poder Público.

Há ainda outro posicionamento no sentido de que a ordem pública também abarcaria a ordem jurídica, como se verifica das palavras de Aristóteles Atheniense:

O juiz, na condição de intérprete da lei, está sujeito à sua obediência, não podendo arvorar-se em legislador. Se, no entanto, atreve-se a assumir essa posição, inconciliável com a sua missão social, a sua conduta constitui uma violação da ordem pública, capaz de justificar a suspensão de liminar.⁴⁰

O fato é que esse entendimento ocasiona diversas controvérsias, na medida em que parte da doutrina e da jurisprudência entendem que no âmbito da suspensão não há espaço para a análise da antijuridicidade da decisão, ao passo que outra parcela da doutrina e da jurisprudência entendem que a violação a “ordem jurídica” é admissível para fins de análise da plausibilidade das alegações de mérito da demanda principal, que se consubstancia no *fumus boni iuris* das medidas de contracautela.

³⁹TFR, SS 4.405-SP, DJU 7.12.1979.

⁴⁰ATHENIENSE, Aristóteles. **A suspensão da liminar no mandado de segurança**. In: TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo (Coord.). Mandado de segurança e de injunção: estudos de direito processual-constitucional em memória a Ronaldo Cunha Campos. São Paulo: Saraiva, 1990, p.248.

3.3. Saúde pública

Nos termos dos artigos 6º e 196 da Constituição Federal de 1988, a saúde é considerada, a um só momento, direito social e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. Neste particular:

Boa parte dos pedidos de suspensão que se fundam em grave lesão à saúde pública diz respeito a decisão que de forma indireta acabam por comprometer a gestão do sistema de saúde, como ocorre com liminares e sentenças que determinam o custeamento estatal de tratamentos de saúde onerosos a determinados pacientes, ou que de qualquer forma implicam diminuição das verbas orçamentárias destinadas ao setor – hipóteses nas quais é comum acumularem-se os fundamentos referentes à grave lesão à saúde e à economia pública.⁴¹

Justamente em hipóteses como essa, o Superior Tribunal de Justiça, em sede de agravo regimental em suspensão de segurança, já decidiu que:

A determinação contra legem que obriga o Estado Brasileiro a fornecer todas as condições para que a agravante/requerida faça cirurgia de elevado custo no Exterior, havendo quem a faça no País, tem potencial de lesionar a saúde pública, constituindo-se precedente para um número indefinido de outras situações semelhantes.⁴²

Dentre outras questões, utiliza-se a “saúde pública” para justificar decisões contrárias ao Poder Público em matéria de saneamento básico e merenda escolar, por exemplo, não se restringindo tal requisito normativo apenas à saúde em sentido estrito.

3.4. Economia pública

Conquanto também haja ampla vagueza semântica relativamente ao requisito da economia pública, esta é frequentemente lida sob a ótica aritmética do montante de recursos existentes nos cofres das Fazendas Públicas (Municipal, Estadual ou Federal). É dizer, transforma-se o interesse da preservação da economia pública em preservação das finanças públicas.

Assim, é fundamental que o órgão julgador da medida suspensiva analise, mediante apresentação de dados concretos, muitas vezes por meio de planilhas, extratos e demonstrativos financeiros, de que a situação financeira do ente público está sendo

⁴¹ VENTURI, Elton. **Suspensão de liminares e sentenças contrárias ao poder público**. 3.ed., rev., atual. e ampl. – São Paulo: Malheiros, 2017, p. 222.

⁴² STJ, Corte Especial, AgR na SLS 1.429-GO, Rel. Min. Ari Pargendler, DJe 29.2.2012.

irremediavelmente agravada com a possível execução imediata do provimento jurisdicional objeto da contracautela.

Some-se a isso, ainda, o relevante fato de que não é toda e qualquer decisão que cause impacto nas finanças das fazendas públicas que justifica o deferimento da medida suspensiva, mas somente daquelas que afetem ou mesmo inviabilizem a regular prestação dos serviços públicos essenciais. Afinal de contas, segundo ensina a doutrina:

Ao não se respeitar tais critérios, dando-se guarida a pretensões de sustação da eficácia de decisões contra o Poder Público sob o simples e fácil argumento de comprometimento das finanças públicas, desprovido de forte comprovação empírica, o que transparece nada mais é senão a impressão de que o conceito de Estado de Direito possui natureza equívoca, mutável aos dissabores da voracidade arrecadadora do Fisco, que quase sempre se proclama estar à beira da falência, muito mais por ineficiência administrativa e malversação das verbas públicas do que por qualquer comportamento imputável aos administrados.⁴³

3.5. Segurança pública

Nos termos do artigo 144 da Constituição Federal de 1988, “*a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio*”.

Segundo clássica lição do professor José Afonso da Silva, a segurança pública:

Consiste numa situação de preservação ou restabelecimento dessa convivência social que permite que todos gozem de seus direitos e exerçam suas atividades sem perturbação de outrem, salvo nos limites do gozo e reivindicação de seus próprios direitos e defesa de seus legítimos interesses.⁴⁴

Seja como for, em linhas gerais, é comum o deferimento da medida suspensiva com fundamento na “segurança pública” em casos de grande comoção social ou mesmo em decisões que restrinjam ou mesmo inviabilizem a atividade fiscalizatória do poder público, isto é, o poder de polícia administrativo.

⁴³VENTURI, Elton. **Suspensão de liminares e sentenças contrárias ao poder público**. 3.ed.,rev., atual. e ampl. – São Paulo: Malheiros, 2017, p. 215/216.

⁴⁴ SILVA, José Afonso Da. **Curso de direito constitucional positivo**. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p.758.

4. A RECORRIBILIDADE NOS PEDIDOS DE SUSPENSÃO

4.1. Agravo interno

Em síntese, as leis nº 12.016/09, 7.347/85 e 9.507/97, estabelecem textualmente que contra o provimento jurisdicional que defere ou indefere o pedido de suspensão de liminar e dos efeitos da sentença é cabível agravo, na modalidade interna/inominada/regimental, no lapso temporal de 5 dias.

Ocorre que, nem sempre esse foi o entendimento e previsão legislativa existentes no ordenamento jurídico brasileiro. Isso porque, durante muito tempo dissentiu-se acerca de seu cabimento restrito (somente de decisões de deferimento da medida suspensiva) ou genérico (contra qualquer decisão, indistintamente).

Isto é, as normas de regência do instituto processual só tratavam do recurso de agravo contra a decisão que deferia o pleito suspensivo, de maneira que esse silêncio do legislador ensejou diversas controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais.

Em um primeiro momento, prevaleceu a interpretação segundo a qual o agravo interno só seria admissível quando interposto pela parte requerida, sem que mesma oportunidade fosse fraqueada ao legitimado ativo para o incidente em hipótese de indeferimento do pedido suspensivo pelo Presidente do Tribunal.

A partir dessa compreensão, editou-se, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, o verbete sumular nº 506 e, na jurisdição infraconstitucional do Superior Tribunal de Justiça, a Súmula nº217. Para ambas as súmulas, não cabe agravo de decisão denegatória de liminar em suspensão de liminar oriunda de mandado de segurança.

Assim, sendo indeferida a suspensão e conseqüentemente mantida a decisão de primeiro grau, esclarece a Ministra Ellen Gracie que “*nenhum recurso é previsto pela legislação*”⁴⁵.

Todavia, apesar da questão ter sido sumulada no âmbito dos Tribunais Superiores, as críticas, sobretudo as doutrinárias, não cessaram. Para os autores que

⁴⁵ NORTHFLEET, Ellen Gracie. **Suspensão de Sentença e de Liminar**. *Revista de Processo*. São Paulo: RT, 2000. Ano 25. Número 97, p.189.

criticavam essa posição, o entendimento de irrecorribilidade das decisões de juiz-presidente de Tribunal que indeferiam o pedido suspensivo violava a lógica do sistema recursal, uma vez que para eles, ainda sob a batuta do Código Buzaid, absolutamente todas as decisões interlocutórias eram passíveis de impugnação pela via recursal do agravo interno.

Essa era a posição de Marcelo Abelha Rodrigues, para quem:

Se a decisão proferida é denegatória (mérito ou inadmissibilidade) será admissível o recurso de agravo inominado, pela simples incidência subsidiária do art.162, §2º, c/c os arts.496, II, e 522 do CPC. O fato de entendermos desse modo faz com que não concordemos com o texto da Súmula 506 do STF (e Súmula 217 do STJ que é do mesmo teor).⁴⁶

Além disso, parcela da doutrina que não comungava do mesmo entendimento da jurisprudência firmada à época entendia que a interpretação de não cabimento do agravo importaria em uma assimetria processual e procedimental inadmissível frente ao postulado do devido processo legal e à paridade de armas que deve informar o processo.

Segundo explica Elton Venturi:

A determinação legal que autoriza a interposição do recurso por apenas uma das partes, mesmo quando da mesma decisão possa advir, potencialmente, prejuízo para ambas, não encontra qualquer justificativa constitucionalmente plausível. Prosperando o entendimento restritivo, no sentido da recorribilidade apenas a favor do requerido em caso de deferimento da suspensão, inequívoca a desequiparação inconstitucional perpetrada na aplicação do sistema de suspensão de liminares e sentença.⁴⁷ (grifou-se).

Lado outro, a corrente doutrinária e a jurisprudência prevalecente à época favorável à ótica restritiva do cabimento do agravo advogavam pela tese de que o legislador desejara que a entidade legitimada lançasse mão de novo pedido de suspensão, então direcionado ao Presidente do STF ou do STF, consoante preceitua o art.25 da Lei nº 8.038/90.

Ainda assim, a corrente adversa, capitaneada pelos ilustres professores Nelson Nery Jr. e Rosa Maria de Andrade Nery⁴⁸, alegava que, mesmo a Lei nº 8.038/90, ao

⁴⁶ RODRIGUES, Marcelo Abelha. **O recurso de agravo no incidente de suspensão de segurança requerido ao presidente do tribunal**. *Revista de Processo*. São Paulo, ano 20, n.78, p.474, abr./jun.1995.

⁴⁷ VENTURI, Elton. **Suspensão de liminares e sentenças contrárias ao poder público**. 3.ed.,rev., atual. e ampl. – São Paulo: Malheiros, 2017, p. 332.

⁴⁸ NERY JR, Nelson e NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de processo civil comentado**, cit.5ºed., pp.2.443.

estabelecer o sistema recursal nos Tribunais Superiores, prescreve, no art.39, o cabimento do recurso de agravo das decisões do Presidente do Tribunal, de Seção, de Turma ou de relator que causar gravame à parte.

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

Essa inovação suscitou ainda mais discussões acerca do cabimento do agravo nas hipóteses em que a decisão cujos efeitos se tencionam suspender for proferida em mandado de segurança, *habeas data* ou ação civil pública (apenas daquela que defere a liminar, porquanto o pedido de suspensão de sentença é regulado pela Lei nº 8.437/92). Isso porque, as leis que tratam desses instrumentos processuais instituem normas procedimentais específicas, enquanto que as disposições vertidas na Lei nº 8.437/92 são genéricas, uma vez que tratam das liminares concedidas nas ações movidas contra o Poder Público.

Foi então que, a partir da Lei nº 8.437/92, alguns autores passaram a defender a utilização do agravo para as outras hipóteses de suspensão da execução da liminar ou sentença tanto contra a decisão que indefere o pedido de suspensão de segurança, bem como da sentença concessiva de *habeas data* e da decisão a respeito de pedido de liminar em ação civil pública, que é regido pela Lei nº 7.347/85 (distintamente da sentença proferida na mesma ação).

O fato é que, a não aceitação do recurso de agravo contra decisões denegatórias da suspensão revelava um contrassenso. Tomando por pressuposto tal circunstância, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao julgar em dezembro de 2002, o Agravo Regimental da Suspensão de Segurança nº 1.945, determinou o cancelamento da Súmula nº 506, que escorava a tese restritiva do cabimento de agravo interno em sede de medida suspensiva.

Verdade seja dita, a superação da discussão quanto ao cabimento do agravo interno nos pedidos de suspensão só terminou efetivamente quase um ano após o julgamento levado a efeito pelo STF, quando o STJ, na esteira da interpretação adotada pela Suprema Corte, resolveu cancelar a Súmula nº 217.

Desde o julgado de tais paradigmas, parece estar consolidada tanto em âmbito doutrinário, como jurisprudencial, a questão afeta à recorribilidade das decisões denegatórias da suspensão da eficácia de provimentos jurisdicionais contrários ao Poder Público.

Outra questão objeto de intensos debates diz respeito ao prazo para a interposição do agravo interno contra a decisão proferida no bojo da suspensão de segurança. Isso porque, as leis que regulam o instituto em exame não eram uniformes quanto ao prazo do aludido recurso.

A melhor ilustrar, a lei anterior que regulava o mandado de segurança estipulava o prazo de 10 dias para a interposição do agravo. Por sua vez, a Lei nº 9.507/97, que trata das normas procedimentais relativas ao habeas data, é silente quanto ao prazo para a sua interposição. Já o restante das leis que tratam da suspensão, a saber: Lei nº 7.347/85, 8.038/90, 8.437/92 e, conseqüentemente, a Lei nº 9.494/97 (que faz remissão ao artigo da Lei nº 8.437/92), preconizam que o agravo deve ser interposto no lapso temporal de 5 dias.

Até a edição da Medida Provisória nº 2.180-35.2001, que alterou a Lei nº 8.437/92, dissolveu-se a assimetria legislativa até então existente. Na realidade, a dissintonia legal foi efetivamente superada com o caput do art.15 da atual lei do mandado de segurança (Lei nº 12.016/09), que previu o cabimento recursal, *“sem efeito suspensivo, no prazo de 5 (cinco) dias, que será levado a julgamento na sessão seguinte à sua interposição”*.

Ao fim e ao cabo, tanto o STF, ao julgar o AgR no AgR na SS 2.198-PE, Relator Ministro Maurício Corrêa, quanto o STJ, ao julgar o AgR na SS 1.871-RN, Relator Ministro César Asfor Rocha, atualmente, aplicam o prazo de 5 dias para a interposição do agravo interno contra a decisão que defere ou indefere o pleito suspensivo.

Com o advento do Código de Processo Civil de 2015, em que houve unificação dos prazos para 15 (quinze) dias, excetuados os embargos de declaração cujo prazo para oposição é de 5 (cinco) dias, surgiu a dúvida se o prazo para a interposição de agravo interno em sede de pedidos de suspensão de liminar também seria de 15 (quinze) dias ao invés do prazo de 5 (cinco) dias.

Conquanto seja defensável a aplicação do prazo de 15 (quinze) para a interposição de agravo interno, fato é que não há, ao menos no momento, nenhuma previsão no regimento do STF e do STJ no sentido de que o prazo para esse agravo específico seja também de 15 (quinze) dias.

No momento, talvez a cautela recomende a interposição do agravo no prazo de 5 (cinco) dias. Até porque, há fortes elementos que militam em favor dessa posição, como, por exemplo, a prevalência da lei especial das suspensões sobre a lei geral (Código de Processo Civil).

Em relação ao prazo recursal em dobro para a Fazenda Pública, a jurisprudência do STF se consolidou no sentido de negar a aplicação de tal prerrogativa na seara da suspensão de liminar e sentença. Afinal, as leis especiais que regulam o instituto não estipulam tal possibilidade à atuação do ente público em juízo quando se estiver na seara dos pleitos suspensivos.

Por fim, mas não menos importante, convém destacar que, por força do *caput* do art.15 da Lei nº 12.016/09, extensível aos demais procedimentos de suspensão, não há efeito suspensivo automático na interposição do agravo. No entanto, nada obsta que o juiz-presidente do Tribunal, verificando o *periculum in mora* na espécie, imprima efeito suspensivo ao recurso de agravo e “suspenda a suspensão”, determinando a imediata execução da liminar ou da sentença até que o agravo venha a ser decidido pelo órgão colegiado competente.

4.2. Novo pedido de suspensão ou pedido de suspensão *per saltum*

Com a edição da Medida Provisória nº 2.180-35/2001 se criou um novo **instituto** processual cunhado, em sede doutrinária, de pedido de suspensão *per saltum* (ou novo pedido de suspensão ou, ainda, segundo pedido de suspensão).

Na Lei nº 4.348/64, acrescentou o §1º no art.4º que estabelece que “*indeferido o pedido de suspensão ou provido o agravo a que se refere o caput, caberá novo pedido de suspensão ao Presidente do Tribunal competente para conhecer de eventual recurso especial ou extraordinário*”. A Lei nº 12.016/09, que sucedeu a Lei nº 4.384/64, manteve a disciplina.

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

Com esse dispositivo, parcela da doutrina reforçou a tese de que não seria cabível agravo interno contra a decisão proferida em sede de mandado de segurança que indefere o pedido de suspensão, na medida em que previu o segundo de suspensão para essa hipótese.

Ademais, a aludida Medida Provisória ainda acrescentou o §4º ao artigo 4º da Lei nº 8.437/92, que assim preceitua:

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

Repare-se que aqui, o legislador derivado condicionou o manejo do segundo pedido de suspensão ao julgamento do agravo interno colegiado da matéria objeto do recurso.

Segundo leciona Eduardo Arruda Alvim, os pedidos de suspensão de liminar e sentença *per saltum* possui natureza recursal, “*na medida em que em seu bojo se há de demonstrar que estão presentes os motivos conducentes à suspensão da decisão (liminar/sentença) e que, portanto, errou o Presidente do tribunal local ao não determina-la*”⁴⁹.

⁴⁹ALVIM, Eduardo Arruda. **Suspensão da eficácia da decisão liminar ou da sentença em mandado de segurança – aspectos controvertidos do art.4º da Lei 4.348/64.** *apud* BUENO, Cassio Scarpinella; Alvim, Eduardo Arruda; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord). **Aspectos polêmicos e atuais do mandado de segurança, 51 anos depois.** São Paulo: Revista do Tribunais, 2002, p.279.

Outra questão controvertida diz respeito ao prazo para se deduzir o segundo pedido de suspensão. Isso porque, os dispositivos relativos à matéria foram omissos quanto a essa questão. Assim, parte da doutrina entende que não prazo para sua interposição e outra entende que o prazo seria de 15 dias, em razão da sua natureza recursal.

O fato é que, o segundo pedido de suspensão é objeto de severas críticas doutrinárias, uma vez que *“não só pretende modificar a natureza do instituto, mas principalmente porque cuida de criar um remédio de uma só via, que se presta apenas ao requerente do pedido de suspensão, já que só é cabível quando prejudicar a Fazenda Pública”*⁵⁰.

4.3. Recurso especial e extraordinário em suspensão de liminar e sentença

Lado outro, existe ainda acirrada disputa doutrinária e jurisprudencial acerca da possibilidade ou não do cabimento de recurso especial e recurso extraordinário contra o acórdão do agravo interno que mantenha ou reforme a decisão proferida pelo presidente do tribunal que processe e julgue o pleito suspensivo.

Na prática, tanto o STF, como o STJ, tem negado seguimento a recursos extraordinários e especiais, respectivamente, em matéria de pedidos de suspensão, sob os seguintes fundamentos⁵¹:

- (a) Os Tribunais Superiores inadmitem os recursos de natureza extraordinária porque a discussão travada no bojo dos pleitos suspensivos dizem respeito a questões metajurídicas, cuja apreciação é eminentemente lastreada em um juízo de cognição de natureza política, na medida em que verifica a presença do pressuposto de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas;
- (b) A admissibilidade dos recursos de natureza extraordinária em pedidos de suspensão esbarram no óbice da Súmula 7 do STJ e 279 do STF, uma vez que a averiguação dos pressupostos constantes dos pedidos de suspensão demandam a análise do conjunto-fático probatório dos autos dos pleitos suspensivos;
- (c) O descabimento dos recursos de natureza extraordinária são incabíveis uma vez que a Súmula nº 735 do STF orienta pela inadmissão do recurso extraordinário contra acórdão que defere medida liminar;

⁵⁰RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Suspensão de Segurança: sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o Poder Público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p.221/222.

⁵¹VENTURI, Elton. **Suspensão de liminares e sentenças contrárias ao poder público**. 3.ed., rev., atual. e ampl. – São Paulo: Malheiros, 2017.

(d) O STF, lastreado na Súmula nº 363, não conhece de recursos extraordinários em pedidos de suspensão porque entende que eventuais ofensas às garantias processuais derivadas do devido processo legal são de natureza meramente reflexas.

Ademais, há quem entenda que com a edição da Medida Provisória nº 2.180-35 de 2001, em que se acrescentou o §4º ao art.4º da Lei nº 8.437/92, que estabelece que do julgamento do agravo interno que mantêm ou restabelece a decisão que se visa suspender, caberá novo pedido de suspensão dirigido ao STJ ou STF, a depender da causa de pedir da ação originária.

Apesar disso, parcela da doutrina sustenta que *“não trata o referido dispositivo de um novo recurso, mas apenas da viabilidade da instauração de um novo incidente de suspensão, sob novos fundamentos, junto aos Tribunais Superiores”*⁵².

4.4. Embargos de declaração em suspensão de liminar e sentença

Recurso de fundamentação vinculada, os embargos de declaração se prestam ao esclarecimento da obscuridade, do desfazimento da contradição, suprimento da omissão ou eliminação de erro material (CPC, art.1.022). Isto é, sua função precípua é o aperfeiçoamento da prestação jurisdicional.

Segundo o ilustre professor Rodrigo Mazzei, encampando tese pacífica tanto na doutrina como na jurisprudência, cabem embargos de declaração:

Contra qualquer decisão judicial bastando, para tanto, a abstrata existência dos deslizes decisórios que a figura se propõe a corrigir: omissão, contradição, obscuridade e erro material. Não poderia ser diferente, eis que o princípio da ampla embargabilidade – aplicável aos embargos de declaração – está autorizado pela Constituição Federal, especialmente pelos incs. IX e X do art.93 e pelo inc. XXXV do art.5º, pois não há espaço – pelo texto constitucional – para qualquer ato decisório sem fundamentação hígida (isto é: clara, completa e não contraditória) e que, se judicial, negue o direito à jurisdição.⁵³

O fato é que, na prática os embargos de declaração estão sendo reiteradamente conhecidos e apreciados pelos tribunais, notadamente no STF, em nome do princípio da fungibilidade, como se agravo interno fossem.

⁵² VENTURI, Elton. **Suspensão de liminares e sentenças contrárias ao poder público**. 3.ed.,rev., atual. e ampl. – São Paulo: Malheiros, 2017, p.343.

⁵³ MAZZEI, Rodrigo. **Embargos de Declaração**. *Apud* WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. (Coord.) *et al.* **Breves comentários ao novo código de processo civil**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p.2271.

Afinal de contas, os embargos declaratórios, opostos em menor prazo (5 dias), em sua grande maioria tencionam meramente imprimir efeitos infringentes ao julgado impugnado.

5. A SUSPENSÃO DE LIMINAR Nº 1.232/AL – STF

Convém esmiuçar, antes mesmo de se adentrar argumentativamente nas peculiaridades que marcam a Suspensão de Liminar nº 1.232/AL, em curso perante o Supremo Tribunal Federal e ainda pendente de julgamento definitivo pelo Plenário daquele Tribunal, o contexto fático, jurídico e processual que culminou no ajuizamento da aludida medida suspensiva pelo Ministério Público Federal.

Em pedido de tutela cautelar antecedente de Ação Civil Pública⁵⁴, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Estado de Alagoas requereram a indisponibilidade liminar de ativos⁵⁵ da BRASKEM S.A.

Isso porque, seria necessário garantir eventual responsabilização da companhia caso seja provado algum nexo de causalidade entre a sua atividade de exploração mineral de sal-gema e os abalos sísmicos identificados nos bairros do Pinheiro, Bebedouro e Mutange, em Maceió, Alagoas.

Ao analisar o pedido do Ministério Público e da Defensoria Pública do Estado de Alagoas, o Juízo da 2ª Vara Cível da Comarca de Maceió, AL, determinou a indisponibilidade de ativos financeiros da BRASKEM S.A.

No entanto, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Estado de Alagoas interpuseram agravo de instrumento⁵⁶, requerendo aumento do valor bloqueado de ativos da empresa, que havia sido deferido no importe de R\$ 100.000.000,00 pelo Juízo originário, assim como pedindo o bloqueio das ações da BRASKEM S.A.

Ao apreciar o recurso, o Desembargador relator do agravo de instrumento concedeu o pedido formulado pela Defensoria Pública e pelo Ministério Público do Estado de Alagoas para suspender a distribuição dos dividendos da BRASKEM S.A.

⁵⁴ Autos processuais nº 0800285-62.2019.8.02.0001 - - TJAL.

⁵⁵ Especificamente, requereram o bloqueio de ações da BRASKEM S.A negociadas em bolsa de valores.

⁵⁶ Autos processuais nº 0802005-67.2019.8.02.0000/- TJAL

Assim, a BRASKEM S.A foi proibida pelo Tribunal de Justiça de Alagoas de distribuir dividendos aos seus acionistas por força de liminar concedida no âmbito de agravo de instrumento interposto pelo Ministério Público do Estado de Alagoas e pela Defensoria Pública daquele mesmo Estado.

Foi então que, com fundamento no artigo 4º da Lei nº 8.437/92, a BRASKEM S.A ajuizou, perante o Superior Tribunal de Justiça, a Suspensão de Liminar e Sentença nº 2.529/AL⁵⁷, alegando que a decisão liminar proferida pelo Desembargador Relator do agravo de instrumento interposto pela Defensoria Pública e pelo Ministério Público do Estado de Alagoas perante o TJAL causa grave lesão à ordem e a economia pública.

No dia 12.06.2019, o Ministro João Otávio de Noronha, no exercício da Presidência do STJ, proferiu decisão deferindo o pedido de suspensão para sustar os efeitos da liminar proferida nos autos do Agravo de Instrumento nº 0802005-67.2019.8.02.0000, condicionado a produção de efeitos da decisão ao oferecimento de seguro garantia em valor equivalente aos dividendos a serem distribuídos.

Segundo o Ministro Presidente do STJ, *“apesar do minucioso exame do Desembargador relator a respeito dos pedidos de efeito suspensivo formulados pelos interessados no referido agravo de instrumento, entendo que, ao determinar a suspensão da referida assembleia e, em termos práticos, suspender a distribuição de dividendos, cujo montante é expressivo, o Juízo afetou, direta e indiretamente, a economia local e nacional”*.

Contra essa decisão monocrática, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Estado de Alagoas, no dia 18 de junho de 2019, interpuseram agravo interno. Sustentaram, dentre outros argumentos, que (i) a BRASKEM S.A é pessoa jurídica de direito privado e não se encontra em qualquer exercício de atividade delegada pela Administração Pública e tampouco se vislumbra a presença de qualquer interesse público primário, de modo que a companhia não detém legitimidade ativa para requerer a suspensão; e (ii) não há grave lesão à economia pública do Estado de Alagoas.

⁵⁷ Como anteriormente falado, a legitimidade da BRASKEM S.A para deduzir pedidos de suspensão de liminar e sentença não é o objeto deste trabalho. Analisar esse aspecto processual à luz do caso concreto escaparia das pretensões desta monografia.

No entanto, sem que o aludido agravo interno tenha sido pautado e julgado pela Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça e sem que tenha sido deferido ou requerido a atribuição de efeito suspensivo ao recurso interposto pelo MPAL e pela DPAL, o Ministério Público Federal, no dia 21 de junho de 2019, ajuizou um – novo – pedido de suspensão de liminar, autuado sob o nº 1.232/AL, contra a decisão liminar proferida pelo Presidente do STJ nos autos da suspensão de liminar nº 2.529/AL.

Sinteticamente, o MPF alegou em seu pleito suspensivo que: (i) a causa em debate possui fundamento jurídico de natureza constitucional, circunstância apta a atrair a competência jurisdicional do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar a medida⁵⁸; (ii) a BRASKEM S.A não exerce e tampouco defende qualquer interesse público primário, de maneira que a decisão tomada pelo Presidente do STJ, em sede liminar, foi equivocada quanto ao reconhecimento da legitimidade ativa da companhia mineradora para deduzir o pedido de suspensão de liminar (SLS 2.529/AL); (iii) o pleito suspensivo é processualmente viável na medida em que “*embora ciente dos precedentes do Supremo Tribunal Federal a respeito do que se chama “suspensão da suspensão”, entende-se ser o caso atípico, por ser, antes de tudo, equivocada a atuação anterior no âmbito do STJ...*”; (iv) não estavam preenchidos os requisitos constantes do artigo 4º da Lei nº 8.437/92 quando do ajuizamento da medida suspensiva pela BRASKEM S.A no âmbito do STJ.

Eis aqui o fenômeno processual “atípico”, segundo a própria ex-Procuradora-Geral da República, objeto deste estudo monográfico: a suspensão de liminar nº 1.232/AL, ajuizada pelo MPF, com o objetivo de suspender a decisão liminar proferida pelo Presidente do STJ nos autos de outra suspensão de liminar (SLS 2.529/AL). Isto é: “suspensão de liminar de suspensão de liminar ou suspensão de suspensão”.

Em 16.08.2019, ao receber o pleito suspensivo deduzido pelo MPF, o Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal, Dias Toffoli, monocraticamente, não conheceu da suspensão de liminar nº 1.232/AL.

⁵⁸ Direito de propriedade, direito à vida, à moradia, ao trabalho, à educação, à proteção da maternidade e da infância e à própria dignidade da pessoa humana.

Isso porque, segundo entendeu o Presidente daquela Corte Superior, trata-se “*da garantia de decisão passível de recurso ao próprio STJ, por meio de agravo interno*”, acrescentando que a jurisprudência do STF não admite “*a utilização de suspensão de liminar como sucedâneo de outros instrumentos processuais previstos na legislação*”.

Por essas razões, não se conheceu no âmbito do Supremo Tribunal Federal, do peculiar pedido, reconhecidamente “atípico” pelo MPF, de “suspensão de suspensão”.

5.1. Análise crítica do caso

Conquanto tenha sido proferida decisão pelo Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal nos autos da suspensão de liminar nº 1.252/AL, importa consignar que esta foi tomada em sede monocrática, precária e passível de revisão, uma vez que contra o provimento jurisdicional que não conheceu da medida deduzida pelo MPF foi interposto agravo interno, ainda pendente de julgamento.

Sem prejuízo da decisão monocrática já existente, o que importa efetivamente é que os fundamentos utilizados no aludido pronunciamento servirão de base e análise deste trabalho a respeito da “suspensão da suspensão”.

A leitura e a observação das razões do pedido de “suspensão de suspensão” formulada pelo MPF, assim como nos demais casos em que se tencionam obter os mesmos resultados práticos pelo mesmo procedimento adotado pelo Parquet nesse caso específico, revela que não raras vezes o que se pretende obter é a reforma de uma decisão anterior proferida nos autos de outra suspensão de liminar, ajuizada perante um juízo diverso e cuja jurisdição já havia sido prestada.

Ao se comparar a fundamentação de 2 (duas) outras decisões proferidas por Ministros do Supremo Tribunal Federal nos autos de outras suspensões de liminar e sentença, constata-se que a reforma dos julgados que estavam ali sendo impugnados, via suspensão de liminar, proferidos em sede de outras suspensões de liminar, costumam ser a tônica de pedidos como o deduzido pelo MPF na SL nº 1.232/AL. Além disso, a utilização dessa medida processualmente “atípica” não é exclusiva do MPF, mas de todos aqueles que possuem legitimidade para deduzir pedidos suspensivos.

Nos autos da Suspensão de Segurança nº 4.317, ajuizada pelo Município de São Lourenço da Mata, no Estado de Pernambuco, o Ministro César Peluso consignou que “o pedido formulado guarda nítido cunho de recurso”⁵⁹.

Já nos autos da Suspensão de Segurança nº 5.288, ajuizada pelo Município de Codó, no Estado do Maranhão, o Ministro Luiz Fux também registrou que “o pedido, in casu, guarda nítido cunho de recurso, incompatível com a medida de contracautela”⁶⁰.

Se a suspensão de liminar não pode ser utilizada e concebida como recurso, tampouco se pode dizer que ela é um sucedâneo recursal, isto é, um meio heterodoxo de impugnação de decisão.

Isso porque, conquanto o professor Araken de Assis, referência a todos que se dedicam aos estudos processuais, entenda que a natureza jurídica dos pedidos de suspensão de liminar e sentença é de sucedâneo recursal, fato é que a maciça jurisprudência dos Tribunais Superiores⁶¹, notadamente do Supremo Tribunal Federal, entendem de forma diversa, que se trata de uma medida de contracautela.

Inclusive, essa é a interpretação perfilhada pelo Ministro Dias Toffoli, que, ao proferir a decisão negando conhecimento à medida suspensiva ora em análise, destacou que “o Supremo Tribunal Federal firmou jurisprudência no sentido de não se admitir a utilização de suspensão de liminar como sucedâneo de outros instrumentos processuais previstos na legislação”⁶².

No caso da Suspensão de Liminar nº 1.232/AL, sem pretensão de fazer uma análise jurídica exauriente à luz dos requisitos das normas de regência das medidas suspensivas, muito embora o MPF tenha argumentado no sentido de que estariam

⁵⁹ SS 4.317, Rel. Min. Cezar Peluso, DJe de 1/2/2011.

⁶⁰ SS 5288/MA, Rel. Min. LUIZ FUX, 08.04.19.

⁶¹ SS 5224 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI (Presidente), Tribunal Pleno, julgado em 10/05/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-114 DIVULG 29-05-2019 PUBLIC 30-05-2019; SL 504 AgR, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO (Presidente), Tribunal Pleno, julgado em 22/06/2011, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-150 DIVULG 04-08-2011 PUBLIC 05-08-2011; AgInt na SLS 2.538/MA, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, CORTE ESPECIAL, julgado em 22/10/2019, DJe 25/10/2019; AgInt no AgInt na SLS 2.116/MG, Rel. Ministra LAURITA VAZ, CORTE ESPECIAL, julgado em 07/11/2018, DJe 26/02/2019.

⁶² Decisão liminar proferida nos autos da Suspensão de Liminar nº 1232/AL.

preenchidos os requisitos constantes do art. 4º da Lei nº 8.437/92⁶³, o que objetivamente se observa é que a narrativa do Parquet está mais voltada a desconstituir, por meio de uma nova suspensão perante um juízo distinto, a decisão do Ministro Presidente do Superior Tribunal de Justiça proferida nos autos da Suspensão de Liminar e Sentença nº 2.529/AL.

Apesar de também argumentar no sentido de que há violação aos bens jurídicos tutelados pela Lei nº 8.437/92, uma vez que há estudos científicos correlacionando a atividade de exploração de sal-gema da BRASKEM S.A com os abalos sísmicos ocorridos em bairros de Alagoas, situação que autorizaria a suspensão da distribuição de dividendos da companhia em razão do risco de que a população alagoana fique desamparada financeiramente com a tragédia, fato é que parte substancial das razões de suspensão do MPF se concentra no suposto desacerto da decisão proferida liminarmente no STJ.

Tanto assim o é, que já no título que nomeia o capítulo dedicado a se demonstrar a lesão aos bens jurídicos tutelados pela Lei nº 8.432/92, o MPF acaba deixando evidente a tentativa de reforma da decisão proferida no âmbito do STJ (SLS 2.529/AL): *“Do risco de grave lesão aos bens jurídicos tutelados pela Lei nº 8.437/92 – e da ausência deste quando do ajuizamento da medida no âmbito do Superior Tribunal de Justiça”* (grifou-se).

Ou seja, o que majoritariamente fez o MPF nas razões da SL nº 1.232/AL foi dialogar com questões que serviram de fundamento da decisão monocrática proferida pelo Ministro Presidente do STJ nos autos da SLS nº 2.529/AL, como, por exemplo, o condicionamento feito pelo Ministro Presidente do STJ do deferimento da liminar à apresentação de seguro garantia pela BRASKEM S.A.

Essa argumentação, muito embora seja importante para a avaliação da fumaça do bom direito que lastreia a medida suspensiva, não é suficiente por si só para o conhecimento do pedido de suspensão de liminar à luz dos pressupostos que perfazem o mérito deste instrumento processual.

⁶³ Manifesto interesse público ou flagrante ilegitimidade, grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

Isso porque, como se disse no capítulo 3, relativo ao mérito dos pedidos suspensivos, para que sejam conhecidas e apreciadas as razões da suspensão de liminar e sentença, faz-se imprescindível a inequívoca demonstração, ainda que difícil seja em razão da abertura semântica de tais conceitos, da grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

Não basta a simples referência ao risco de lesão à ordem pública sem a demonstração inequívoca da lesão alegada. Até porque, para a jurisprudência dos Tribunais Superiores, não é possível a suspensão de decisão com lastro em dano potencial, hipotético ou mesmo presumido.

Ao contrário, o dano deve ser demonstrado mediante prova inequívoca, de modo que seja possível ao julgador verificar de plano a presença dos requisitos autorizadores da medida suspensiva.

Nesse sentido, o Ministro Marco Aurélio Mello, do Supremo Tribunal Federal, assentou nos autos da Suspensão de Segurança nº 1.185, oriunda do Estado do Pará, que a potencialidade lesiva do ato impugnado não pode ser simplesmente presumida das declarações daquele que deduz o pedido suspensivo. Veja-se:

“[e]m tema de suspensão de segurança, não se presume a potencialidade danosa da decisão concessiva do writ mandamental ou daquela que defere liminar em sede de mandado de segurança. A existência da situação de grave risco ao interesse público, alegada para justificar a concessão da drástica medida de contracautela, há de resultar cumpridamente demonstrada pela entidade estatal que requer a providência excepcional [...]. Não basta, para esse efeito, a mera e unilateral declaração de que, da execução da decisão concessiva do mandado de segurança ou daquela que deferiu a liminar mandamental, resultarão comprometidos os valores sociais protegidos pela medida de contracautela (ordem, saúde, segurança e economia públicas)”⁶⁴.

Ao se analisar os autos da Suspensão de Liminar nº 1.232/AL, ajuizada pelo MPF, não se localizou documento, planilha ou demonstrativo financeiro algum que, ao menos empiricamente, represente o efetivo dano que a decisão concedida pela Presidência do STJ nos autos da Suspensão de Liminar e Sentença nº 2.529/AL tem o condão de provocar.

⁶⁴ SS nº 1.185/PA, Ministro Marco Aurélio, publicado no DJ de 4/8/1998).

Deferir-se pedido suspensivo unicamente com base em alegações e sem a adequada demonstração dos requisitos que caracterizam as medidas suspensivas, ainda que relevantes sejam à tutela de ordem administrativa, poderá abrir caminhos obscuros e de algum modo perigosos para se suspender decisões judiciais híidas com lastro apenas em argumentos que se prestam a justificar qualquer decisão, vez que os bens tutelados pelas suspensões são de conteúdo semântico abstrato e indeterminado.

Na realidade, a demonstração mediante prova inequívoca do dano alegadamente suportado serve até mesmo como uma espécie de controle à subjetividade do julgador na suspensão de decisões, evitando, assim, a propagação de medidas suspensivas que estejam dissociadas da tutela democrática e constitucional da ordem pública.

Em sendo assim, se levado a sério o argumento jurisprudencial endossado pela doutrina processual a respeito do tema de que é necessária tanto a demonstração dos requisitos das medidas de suspensão, como a prova efetiva do dano com a demonstração inequívoca da lesão grave e iminente que uma decisão judicial pode causar, parece que o pleito do MPF deduzido nos autos da SL nº 1.232/AL, assim como outros no mesmo sentido, não reúnem condições de procedibilidade.

Da leitura do capítulo 4, em que se detalharam quais são os recursos existentes no âmbito dos pedidos de suspensão de liminar, observa-se que não há qualquer previsão legal de cabimento de suspensão decisão liminar monocrática proferida em sede de outra suspensão.

Rememore-se que, existentes e cabíveis, no bojo das medidas suspensivas, são os seguintes recursos: agravo interno, embargos de declaração, eventualmente e situações específicas, novo pedido de suspensão (suspensão *per saltum*) ou quiçá recurso especial/extraordinário, muito embora majoritária doutrina e jurisprudência, como se viu, perfilhem o entendimento de não ser cabível recursos de natureza extraordinária em razão das decisões de suspensão de liminar e sentença se fundarem em um juízo político-administrativo de natureza não jurisdicional.

Na realidade, o microssistema legislativo brasileiro das medidas de suspensão de liminar e de sentença não contempla tal possibilidade, porquanto nem o art. 12 da Lei nº 7.347/85, nem o art.25 da Lei nº 8.038/90, nem o art. 4º da Lei nº 8.437/92, nem o art.

16 da Lei nº 9.507/97 e tampouco o art. 15 da Lei nº 12.016/09 cancelam a possibilidade de se promover uma “suspensão de suspensão”.

Ao se partir do pressuposto de que as medidas suspensivas são instrumentos excepcionais, eis que importam na sustação temporária da eficácia de provimentos jurisdicionais, podendo inclusive suprimir garantias processuais de natureza constitucional dos litigantes, não parece que o melhor caminho à luz da garantia constitucional do devido processo legal seja se conhecer de uma medida sem qualquer previsão legislativa.

Analogicamente, se para o manejo de recursos que se prestam a reformar/anular uma decisão judicial se faz imprescindível a sua previsão em lei, consoante preconiza o princípio da taxatividade que rege o sistema recursal brasileiro, com mais razão ainda se mostra de importância ímpar a previsão legal de instrumentos excepcionalíssimos que tem a aptidão de suspender direitos fundados em expectativas legítimas.

Como argumentado pelo Ministro Marco Aurélio Mello, nos autos da Pet 2.488 AgR⁶⁵, “a ordem jurídica não contempla pleito de afastamento, perante esta Corte, de ato processual que, no Tribunal de origem, haja implicado suspensão de liminar”⁶⁶. Afinal, segundo restou decidido naquele julgado, tal situação implicaria em violação à própria organicidade do ordenamento jurídico brasileiro.

Sob outro viés, quando os legitimados ativos deduzem um novo pedido de suspensão perante um tribunal diverso com o intento de suspender os efeitos de uma outra decisão liminar proferida sem sede de outro pedido suspensivo, sobressai um outro aspecto processual relevante atinente ao conhecimento do segundo pleito formulado.

Ao se pedir a suspensão de uma suspensão, pressupõe-se que estejam presentes os pressupostos que autorizam o manejo da medida. Quando o Presidente de um Tribunal, ao receber um pedido de suspensão, verifica a presença dos requisitos e defere a medida pleiteada, ele presta a jurisdição que lhe foi requerida mediante a cognição de um juízo-político administrativo.

⁶⁵ Vale notar que este caso serve de fundamento para praticamente todas as outras decisões posteriores do Supremo Tribunal Federal a respeito da “suspensão de liminar de suspensão de liminar”.

⁶⁶ Pet 2.488 AgR, Tribunal Pleno, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJ de 06.9.02

No entanto, quando se pede a sustação dos efeitos de uma decisão, via suspensão, que suspendeu outra decisão violadora da ordem administrativa, acaba-se, por via reflexa, requerendo-se uma segunda vez a prestação de uma jurisdição que já foi prestada em favor do Poder Público.

Foi exatamente o que se sucedeu nos autos da SL nº 1.232/AL, ajuizada pelo MPF perante o STF, em que o poder de contracautela já havia sido exercido no âmbito do Superior Tribunal de Justiça pelo Ministro Presidente daquela Corte mediante o proferimento de uma decisão não propriamente jurídica, mas, sim, de natureza político-administrativa, fundada em razões metajurídicas.

Se eventualmente fosse franqueado ao MPF ou mesmo a outros legitimados ativos se valerem diversas vezes de pedidos de suspensão cujas decisões simplesmente não lhes sejam favoráveis por outras suspensões, o jurisdicionado estaria lançado à própria sorte em um universo de insegurança jurídica em que prevaleceria um quadro generalizado de violações a garantias processuais, como, por exemplo, a garantia da razoável duração do processo.

A propósito da natureza jurídica das decisões proferidas em sede de suspensão de liminar e sentença⁶⁷, importa dizer que contra decisões liminares proferidas em sede suspensiva no âmbito do STJ, tomadas sob um juízo político-administrativo típico destas medidas excepcionais, não cabe um novo pedido suspensivo endereçado ao STF. Não há qualquer previsão legislativa nesse sentido.

Até porque o instituto da suspensão de liminar e sentença está à disposição das pessoas jurídicas de direito público e de direito privado quando em defesa do interesse público primário para suspender decisões de natureza judicial que sejam contrárias ao Poder Público.

Apesar de não se desconhecer a existência do entendimento de que bastam razões de ordem jurídica para se suspender um provimento jurisdicional na via da suspensão de liminar, fruto de uma própria concepção teórica específica a respeito do tema, o instrumento da suspensão não serve para se suspender decisões de natureza

⁶⁷ Para mais, sugere-se retomar a leitura do capítulo 2, em que se detalhou as concepções teóricas que balizam a natureza dos pedidos de suspensão.

político-administrativas, como parece se revelar mais adequado quando se trata de “eleger” como ponto de vista próprio a natureza das suspensões de liminar.

Esta é, inclusive, a interpretação adotada monocraticamente pelo Ministro Dias Toffoli nos autos da SL 1.232/AL, cuja decisão ainda é passível de revisão, quando aduziu que *“o pedido formulado não se subsume às hipóteses elencadas nas leis que disciplinam o instituto da suspensão, porquanto a decisão impugnada não constitui concessão de liminar, de segurança ou antecipação de tutela contrária ao interesse público”*.

Assim, quando se deduz um segundo pedido de suspensão de decisão liminar proferida em sede de outra suspensão de liminar por outro juízo, amplia-se por simples via interpretativa o escopo de um instituto legislativo excepcional para funções que jamais foram cogitadas pelo legislador derivado quando de sua elaboração.

Ademais, ao ajuizar a SL nº 1.232/AL, o MPF argumentou, com o intuito de suspender a decisão liminar proferida pela Presidência do STJ nos autos da SLS nº 2.529/AL, que a causa alberga fundamentos de natureza constitucional e que, portanto, a competência para processar e julgar o feito é do Supremo Tribunal Federal.

Todavia, sem se fazer qualquer juízo de valor se a causa de pedir da ação originária é baseada em fundamentos de cunho constitucional ou infraconstitucional, à luz do sistema recursal das medidas suspensivas desenhado no capítulo 4, o mecanismo disponível no sistema processual brasileiro para se discutir e alegar a usurpação de competência de um determinado Tribunal mediante uma decisão proferida nos autos de uma suspensão de liminar não é uma nova suspensão de liminar perante um juízo diverso.

Na realidade, o instrumento processual mais autorizado no âmbito não só dos pedidos de suspensão de liminar, mas de uma forma geral no sistema processual pátrio, é a Reclamação Constitucional, prevista no art. 102, inciso I, alínea I, da Constituição Federal de 1988 e no art. 988, I, do Código de Processo Civil. Veja-se a literal redação do art.988, I, do Código de Processo Civil:

“Art. 988. Caberá reclamação da parte interessada ou do Ministério Público para:

I - preservar a competência do tribunal;

II - garantir a autoridade das decisões do tribunal;

III – garantir a observância de enunciado de súmula vinculante e de decisão do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade; [\(Redação dada pela Lei nº 13.256, de 2016\)](#) (Vigência)

IV – garantir a observância de acórdão proferido em julgamento de incidente de resolução de demandas repetitivas ou de incidente de assunção de competência [...]” (destacou-se e grifou-se).

Ao que tudo indica, ao aduzir que a competência para processar e julgar o caso, que já havia sido liminarmente apreciado pelo STJ, era do STF e, assim, sugerir que houve usurpação de competência, o MPF acabou involuntariamente fazendo da suspensão de liminar nº 1.232/AL um sucedâneo de uma ação constitucional (Reclamação), o que não existe no sistema jurídico-processual brasileiro.

Talvez pela ciência da dificuldade que tal alegação em sede de suspensão importa, o MPF, no pedido final da SL nº 1.232/AL, requereu que “se entender-se pela inviabilidade da medida de contracautela, requer-se seja a presente medida recebida como reclamação constitucional, por usurpação da competência da Presidência do STF, suspendendo-se em caráter liminar a decisão proferida pelo STJ na SLS 2529 e, em definitivo, anulando-se aquele decisum”⁶⁸.

O fato é que, dentro do sistema recursal das suspensões de liminares, uma das possibilidades mais adequadas e juridicamente legítimas do Parquet reverter a decisão da Presidência do STJ, de feição político-administrativa, é pela via do agravo interno, recurso previsto no §3º do art.4º da Lei nº 8.437/92⁶⁹.

No caso, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Estado de Alagoas, partes requeridas na suspensão de liminar nº 2.529/AL, ajuizada pela BRASKEM S.A, já interpuseram o agravo interno perante a Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça.

No momento, sem que haja outra possibilidade recursal no âmbito das suspensões de liminar e sentença, tudo indica que processualmente só resta ao Parquet Federal aguardar o desfecho do julgamento do recurso perante o STJ, que não é

⁶⁸ Inicial da Suspensão de Liminar nº 1.232/AL.

⁶⁹ § 3º Do despacho que conceder ou negar a suspensão, caberá agravo, no prazo de cinco dias, que será levado a julgamento na sessão seguinte a sua interposição. [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 2.180-35, de 2001\).](#)

exatamente o seu, mas que, no entanto, alberga os mesmos fundamentos de sua suspensão de liminar.

Se havia efetivamente algum *periculum in mora* na concessão da medida pelo Presidente daquela Corte Superior, caberia aos requeridos naquele feito, se pertinente fosse, formularem pedido incidental, nos próprios autos, de atribuição de efeito suspensivo ao agravo interno para que o relator do caso aprecie o requerimento e, sendo o caso, defira o pedido para que os efeitos de sua decisão anteriormente prolatada sejam suspensos até o julgamento do agravo interno.

Outra possibilidade hipotética⁷⁰ que se abriria ao Parquet (leia-se: estadual) dentro do sistema legal vigente, quiçá mais heterodoxa, seria impetrar um mandado de segurança com o escopo de imprimir efeito suspensivo ao seu recurso de agravo.

Ainda no esforço hipotético de análise do cabimento de outras medidas existentes no âmbito das medidas de suspensão de liminar para se impugnar a decisão da Presidência do STJ nos autos da SLS nº 2.529/AL, também não se poderia cogitar da utilização da medida de suspensão nº 1.232/AL com fundamento no §4º do art.4º, da Lei nº 8.437/92, instituto conhecido doutrinariamente de segunda suspensão ou suspensão *per saltum*.

Afinal, como se viu no capítulo 4, tal pedido só se mostra possível de utilização por quem é requerente/legitimado ativo de uma medida suspensiva indeferida ou negada após o julgamento do agravo interno.

No caso, um pedido desse tipo só seria possível à requerente BRASKEM S.A após o julgamento do agravo interno interposto pelo MPAL e DPAL e seu consequente provimento restabelecendo o efeito suspensivo ativo deferido nos autos do agravo de instrumento oriundo da ação civil pública originária, o que não parece ser o caso.

⁷⁰ O exercício retórico de imaginação de medidas eventualmente cabíveis para reformar/anular/suspender a decisão proferida pela Presidência do STJ nos autos da SLS nº 2.529/AL se revela particularmente interessante na medida em que possibilita uma análise completa de todas os instrumentos possíveis, à luz do caso concreto, dentro daquilo que se denominou de ‘sistema recursal dos pedidos de suspensão’. Isto é, por meio do exercício de aplicação de medidas legais exigentes ao caso concreto é possível, por exclusão, concluir-se qual ou quais são os instrumentos juridicamente mais adequados para tutelar uma determinada pretensão.

É dizer, não poderia o MPF, sob o argumento doutrinário de que se trata de um instituto recursal⁷¹, deduzir o pedido de segunda suspensão, eis que este não é requerente da medida suspensiva no âmbito do STJ. Daí por que não se poderia nem mesmo cogitar, em nome do princípio processual da instrumentalidade das formas, do conhecimento do pedido de suspensão nº 1.232/AL como se segundo de suspensão de liminar fosse.

O fato é que, muito embora não haja tantas decisões específicas do Supremo Tribunal Federal acerca do cabimento da “suspensão de suspensão”, aquela Corte já teve a possibilidade de apreciar de maneira esparsa algumas vezes tal matéria, afastando em todas elas o cabimento da “suspensão da suspensão”, consoante se observa das ementas abaixo transcritas:

“DIREITO - ORGANICIDADE - ATO DE SUSPENSÃO DE LIMINAR - IMPUGNAÇÃO. O ato do Presidente do Tribunal que implica a suspensão de liminar deferida em mandado de segurança é atacável via agravo, não cabendo, na via inversa, pedido de suspensão ao Supremo Tribunal Federal” (Pet 2.488 AgR, Tribunal Pleno, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJ de 06.9.02)

“MEDIDA DE CONTRACAUTELA. SUSPENSÃO DE SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. INVIABILIDADE. PRECEDENTES. UTILIZAÇÃO DA MEDIDA DE CONTRACAUTELA COMO RECURSO. DESCABIMENTO. PEDIDO DE SUSPENSÃO DE SEGURANÇA A QUE SE NEGA SEGUIMENTO” (SS 5288/MA, Rel. Min. LUIZ FUX, 08.04.19).

No mesmo sentido, são as seguintes decisões monocráticas exaradas por Ministros do Supremo Tribunal Federal: SL 960, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe de 20/1/2016; SS 4.317, Rel. Min. Cezar Peluse, DJe de 1/2/2011; Pet 4.234 AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 2/2/2012; AC 2.251 AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 4/2/2009; e SL 147, Rel. Min. Ellen Gracie, DJe de 5/2/2007.

Igualmente, a Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça também já decidiu nos autos do AgRg na SLS 848/BA que, ressalvados alguns aspectos fáticos que diferem da situação ora em análise, muito se assemelham à SL nº 1232/AL:

“trata-se de suspensão da suspensão, é dizer, a presente suspensão de liminar é contra o juízo positivo já emandado pela Presidência do Tribunal competente, o Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. O juízo próprio da suspensão já foi exercido e os dispositivos legais de regência não

⁷¹ ALVIM, Eduardo Arruda. Suspensão da eficácia da decisão liminar ou da sentença em mandado de segurança – aspectos controvertidos do art.4º da Lei 4.348/64. In: BUENO, Cassio Scarpinella; Alvim, Eduardo Arruda; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord). Aspectos polêmicos e atuais do mandado de segurança, 51 anos depois. São Paulo: Revista do Tribunais, 2002, p.279.

*autorizam o manejo de suspensão de liminar contra decisão monocrática de suspensão de liminar. Não há previsão legal para pedido de suspensão de suspensão*⁷².

Em sendo assim, pretensões suspensivas heterodoxas e um tanto quanto “atípicas”, como a manifestada nos autos da SL nº 1232/AL, de se utilizar de uma suspensão para suspender outra suspensão, não parecem ser o melhor caminho processual e procedimental para se desconstituir legitimamente um provimento exarado em sede de juízo político-administrativo de cognição à luz dos pressupostos legais das medidas suspensivas modelados historicamente pelos legisladores que se sucederam.

Portanto, nada mais indesejado para um processo jurisdicional que se pretenda democrático do que a proliferação tanto de medidas processualmente descabidas, como de decisões equivocadas, eis que não contribuem em nada para o aperfeiçoamento do sistema de Justiça nacional, mas, ao contrário, criam insegurança jurídica e ensejam desrespeito às garantias processuais de natureza constitucional.

CONCLUSÃO

Expediente processual projetado para ser veiculado tão somente em situações excepcionalíssimas, porquanto importa, ao menos temporariamente, na sumária sustação da eficácia de provimentos jurisdicionais concedidos tanto em sede de cognição perfunctória (liminar), quanto exauriente (sentença e acórdão), os pedidos suspensivos tornaram-se, no correr dos anos, poderoso instrumento do Poder Público para a defesa de toda ordem de interesses, os quais, nem sempre, coadunam-se à defesa do interesse público.

Em outras palavras, não raras vezes, as medidas suspensivas têm sido deduzidas pelo Poder Público ou pelas pessoas jurídicas de direito privada que exercem *mínus público* de forma um tanto quanto abusiva e distorcida, por via de procedimentos absolutamente violadores de garantias fundamentais, eivadas de gritantes inconstitucionalidades, e decididos sob fundamentação exclusivamente política, que não apenas destoa, mas como coloca em flagrante risco a engenharia constitucional do Estado Democrático de Direito brasileiro.

⁷² AgRg na SLS 848/BA, Rel. Ministro HUMBERTO GOMES DE BARROS, Rel. p/ Acórdão Ministro FERNANDO GONÇALVES, CORTE ESPECIAL, julgado em 08/09/2008, DJe 22/09/2008

Não por outra razão, majoritária parcela da doutrina processual pátria tece severas críticas ao aludido instituto, qualificando-o como inconstitucional por violar as garantias, muitas delas de natureza constitucional, como a do devido processo legal, da segurança jurídica, da isonomia e da efetividade do processual.

Nesse sentido, o ilustre professor Marçal Justen Filho critica o instituto da suspensão de liminar e sentença, impingindo-lhe de materialmente inconstitucional por violar o princípio constitucional do juiz natural:

Reputa-se que a figura de suspensão é incompatível com a ordem consagrada pela Constituição Federal/1988 [...]. Não pode ser admitida a presidente de tribunal, nem mesmo ao presidente do STF, competência para exercer juízo sobre a conveniência política de uma decisão jurisdicional. Os recursos são a via adequada para rever decisões aptas a acarretar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas ou a qualquer outro interesse público⁷³.

Na mesma toada, o professor Nelson Nery Jr. entende que o instituto da suspensão de liminar e sentença não foi recepcionado constitucionalmente, porquanto:

Criado para contornar situação de recorribilidade, justificável sob os regimes da Lei 191/1936, Código de Processo Civil/1939 e Lei do Mandado de Segurança, não mais se justifica sua manutenção no Direito vigente. Instrumento autoritário e excepcional, não pode ter incidência no verdadeiro Estado Democrático de Direito (CF, art.1º, caput).⁷⁴

O fato é que, em razão do mencionado alastramento legislativo do procedimento dos pedidos de suspensão, atualmente podendo incidir sobre toda e qualquer ação proposta não só contra ou pelo Poder Público, mas também, genericamente, “*no âmbito de qualquer relação processual da qual possam repercutir efeitos reputados nocivos ao interesse público primário*”⁷⁵, as medidas suspensivas não podem ser utilizadas com vulgaridade, sob risco de mitigar o inigualável papel das decisões judiciais proferidas em situações que reclamem urgência.

Diversamente do que entende parcela da doutrina, não parece que o instituto da suspensão de liminar e sentença seja maculado do vício de inconstitucionalidade, vez que, segundo ensina Marcelo Abelha Rodrigues:

⁷³ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**, 11ª ed., p.1.328.

⁷⁴ NERY JR., Nelson e NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de Processo Civil Comentado**, 5ª ed., p.1.648.

⁷⁵ VENTURI, Elton. **Suspensão de liminares e sentenças contrárias ao poder público**. 3.ed., rev., atual. e ampl. – São Paulo: Malheiros, 2017, p.48.

É o próprio texto constitucional que assegura a constitucionalidade do incidente de suspensão de execução de decisão, seja quando assegura a proteção dos direitos individuais e coletivos, seja quando se protegem os direitos sociais do art.6º, quase se prevê a ampla defesa, e, principalmente, quando se protege o direito contra ameaça de lesão, que, no caso, é o que ocorre.⁷⁶

Abstraindo-se do debate acerca da constitucionalidade do instituto, fato objetivo é que a suspensão da eficácia de decisões judiciais, sumárias ou exaurientes, não pode e não deve ser utilizada de forma indiscriminada ou sem cautela por aqueles agentes que devem cancelar a tutela do interesse público primário.

Nesse sentido, o Ministro Sepúlveda Pertence leciona com costumeiro acerto que:

A plausibilidade das razões jurídicas [...] que se poderia admitir na espécie – é condição necessária, mas não suficiente a embasar a suspensão da execução provisória imediata do julgado: a ela há de somar-se a demonstração de que o cumprimento da ordem poderá acarretar lesões graves a valores públicos privilegiados pela lei, quais sejam, a ordem, saúde, segurança e economia pública.⁷⁷

Daí por que tanto a utilização, como a apreciação dos pedidos suspensivos, devem ser analisados à luz tanto das garantias processuais individuais de natureza constitucional (ex: devido processo legal, isonomia e etc.), como à luz de garantias constitucionais produtoras de reflexos econômicos, a exemplo da segurança jurídica.

Afinal, o manejo e, sobretudo, o acolhimento de medidas suspensivas de natureza meramente política descoladas de premissas democráticas e republicanas, além de causar a quebra de expectativa dos investidores que aportam capital em investimentos no país, afugenta o capital privado tão importante para o desenvolvimento da economia nacional.

No caso, a utilização que muitos atores processuais legitimados para deflagrar não apenas processos excepcionais de suspensão de liminar e sentença, mas todo e qualquer processo jurisdicional ou mesmo legislativo e administrativo, não deve ser descolada de certa dose de preocupação com as consequências e os perigos que uma utilização heterodoxa despreocupada pode ocasionar sistemicamente.

⁷⁶ RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Suspensão de segurança: sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o poder público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, 2ª ed, p.64/65.

⁷⁷ SS 1.180-4/AL, DJ 23.04.1997, p. 616.

Eventualmente, como se sabe, teses e medidas que não se revelam propriamente adequadas à luz da Constituição e das garantias fundamentais acabam por firmar, mediante a reiteração de decisões judiciais, jurisprudência que se aplicará a todos os jurisdicionados que se encontrem em semelhante situação, gerando, assim, injustiça e dano reverso àqueles a quem o Poder Judiciário deveria em tese tutelar. Pode-se produzir, sem nem mesmo se ter plena ciência dos efeitos que isso pode gerar, uma desregulação da própria organicidade do sistema jurídico.

Isto é, se a máxima segundo a qual o Poder Judiciário é a última trincheira na garantia dos direitos fundamentais, ele acaba por ter sua função desvirtuada quando eventualmente se acolhem teses refletidoras de conteúdos processual e materialmente indevidos à luz do devido processo legal constitucional.

Daí por que se faz imprescindível que não apenas quem julga identifique e rechace pretensões abusivas, mas, sobretudo, quem detêm legitimidade para deflagrar procedimentos e movimentar a máquina estatal. Afinal, como se aprende desde as lições mais preliminares de processo, sem ação não há jurisdição, eis que o Judiciário é inerte e não se movimenta, via de regra, a não ser pela utilização do direito constitucional de petição.

No caso, a suspensão de liminar nº 1232/AL, como exemplo de fenômeno processualmente interessante denominado pela jurisprudência como “suspensão de suspensão”, apesar de não se poder afirmar categoricamente que ela representa um exemplo de perigo claro ao sistema processual, democrático e constitucional brasileiro, não deixa de ser instigante a investigação acadêmica de suas premissas técnicas.

Até porque, parte elementar do papel das academias jurídicas é justamente realizar o trabalho de crítica e análise das decisões, procedimentos e instrumentos que ingressam, perpassam e saem diariamente do Poder Judiciário.

Nesse sentido, tendo em vista que a suspensão de liminar e sentença não é um tema que não desperta tanto interesse da crítica processual como outros temas, levando-se em consideração que esta é uma medida excepcional posta exclusivamente à disposição daqueles que tutelam o interesse público primário, e tomando como base o fato de que não há uma sistematização teórica acerca da “suspensão de suspensão”,

elegeu-se a Suspensão de Liminar nº 1232/AL como elemento e exemplo de estudo desse fenômeno processualmente “atípico”.

Dentre outros, observou-se a partir da análise do caso concreto que, elementos construídos historicamente pelas legislações que disciplinam o instituto da suspensão de liminar não foram efetivamente demonstrados pela requerente da medida suspensiva nº 1232/AL. Nessa esteira, também não restou cabalmente comprovado, da análise da inicial da medida, o risco de dano que a decisão proferida pela Presidência do STJ teria o condão de provocar. Principalmente, viu-se que não há previsão legal de cabimento de “suspensão de suspensão”. Mesmo uma interpretação extensiva não seria possível para se cancelar tal possibilidade, eis que além desobedecer analogicamente o princípio processual da taxatividade dos recursos (suspensão não é recurso nem sucedâneo recursal), é um instrumento de exceção que não pode ser utilizado indiscriminadamente, sob pena de causar violações reflexas e sistêmicas em direitos fundamentais de jurisdicionados que possuem expectativas jurídicas legítimas.

Também porque não serve a suspensão como Reclamação Constitucional para se alegar usurpação de competência de Tribunal, assim como porque a “suspensão de suspensão” importa em uma dupla e idêntica prestação jurisdicional, é que medidas como a Suspensão de Liminar nº 1232/AL não se revelam como possíveis de serem conhecidas.

O fato é que, sem se poder afirmar com precisão que a Suspensão de Liminar nº 1232/AL representa um efetivo risco sistêmico à organicidade não só do direito, mas de jurisdicionados que depositam suas legítimas expectativas no Poder Judiciário, a medida analisada não deixa de sinalizar para uma importante questão de ordem democrática: a necessidade de controle e utilização responsiva de instrumentos processuais, notadamente aqueles de natureza excepcional, eis que caso eventualmente acolhidos, possuem a aptidão para violar toda sorte de garantias e direitos fundamentais.

Não basta que o Poder Judiciário rechace práticas processuais abusivas, mas é fundamental que todos os atores legitimados a deflagrar o processo suspensivo atuem de modo responsável e comprometido com as garantias fundamentais.

Enfim, a suspensão de liminar nº 1232/AL é apenas um exemplo, aqui destrinchado na minúcia, dentre tantos outros no mesmo sentido que possuem a aptidão para, ao menos em tese, criar insegurança jurídica e promover a quebra de expectativa de pessoas e instituições que, legitimamente, depositam sua confiança no Poder Judiciário brasileiro.

Portanto, é fundamental que as medidas de suspensão de liminar e sentença sejam utilizadas por meio de procedimentos justos, a partir de interpretações conforme a Constituição, isto é, democráticas e legítimas, na medida em que se orienta à imposição de limitações à eficácia de provimentos jurisdicionais que se prestam à tutela de direitos individuais e coletivos.

REFERÊNCIAS

AgRg na SLS 848/BA, Rel. Ministro HUMBERTO GOMES DE BARROS, Rel. p/ Acórdão Ministro FERNANDO GONÇALVES, CORTE ESPECIAL, julgado em 08/09/2008, DJe 22/09/2008

ALVIM, Eduardo Arruda. **Suspensão da eficácia da decisão liminar ou da sentença em mandado de segurança – aspectos controvertidos do art.4º da Lei 4.348/64.** In: BUENO, Cassio Scarpinella; Alvim, Eduardo Arruda; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord). Aspectos polêmicos e atuais do mandado de segurança, 51 anos depois. São Paulo: Revista do Tribunais, 2002, p.279.

ARAKEN, Assis De. **Manual dos recursos.** 7ª ed., p.835.

ASSIS, Araken de. **Manual de processo de execução.** 4ª ed.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

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

BARBIERI, Cristiane e BAHENAMNN, Welligton. **Braskem encerra extração de sal-gema em Alagoas, alvo de ações de R\$ 40 bi.** Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2019/11/16/braskem-encerra-extracao-de-sal-gema-em-alagoas-alvo-de-acoes-de-r-40-bi.htm>. Acesso em: 18 de Nov. 2019.

BARCELOS, Pedro dos Santos. **Medidas liminares em mandado de segurança. Suspensão de execução de medida liminar. Suspensão de execução de sentença.** Medidas cautelares. RT 663. São Paulo: Ed. RT, 1985.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Direito e processo.** 2 ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

CASTRO, Nunes. **Do mandado de segurança e de outros meios de defesa contra atos do poder público.** 9ª ed., p.34.

CUNHA, Leonardo José Carneiro Da. **Do conflito entre agravo de instrumento e o pedido de suspensão de liminar.** Revista dos Tribunais. São Paulo, 1992, p.165

DINAMARCO. Cândido Rangel. **Suspensão do mandado de segurança pelo presidente do Tribunal.** In: Fundamentos do processo civil moderno. 3ªed., vol I, p.613.

FRIGOTTO, Alexandra dos Santos. **O instituto da suspensão da execução de liminar e dos efeitos da sentença contrárias ao poder público.**

GUTIÉRREZ, Cristina. **Suspensão de liminar e de sentença na tutela do interesse público.** Rio de Janeiro: Forense, 2000, p.29.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo.** 11ª ed., p.1.328.

LUHMANN, Niklas. **A legitimidade pelo procedimento.** Brasília: Editora Universidade de Brasília – UnB, 1980.

MAZZEI, Rodrigo. **Embargos de Declaração.** In: **Breves comentários ao novo código de processo civil.** *apud* WAMBIER, Teresa Arruda Alvim *et al.* coordenadores. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p.2271.

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

Nelson Nery Jr. E Rosa Maria de Andrade Nery. **Código de processo civil comentado.** cit.5ªed., pp.2.443.

Nelson Nery Jr. E Rosa Maria de Andrade Nery. **Código de Processo Civil Comentado.** 5ª ed., p.1.648.

NORTHFLEET, Ellen Gracie. **Suspensão de Sentença e de Liminar.** Revista de Processo. São Paulo: RT, 2000. Ano 25. Número 97, p.189.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **A suspensão de segurança.** In: Direito Processual Público: a Fazenda Pública em Juízo, p.147-148

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

SILVA, José Afonso Da. **Curso de direito constitucional positivo**. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p.758.

SL 836 AgR, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI (Presidente), Tribunal Pleno, julgado em 22/10/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-244 DIVULG 02-12-2015 PUBLIC 03-12-2015

SOUZA, Fátima Fernandes Rodrigues. **Suspensão de segurança em matéria tributária**. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MARTINS, Rogério Vidal Gandra da Silva (Coord.). A defesa do contribuinte no direito brasileiro. São Paulo: IOB, 2002, p.69.

SS 1.180-4/AL, DJ 23.04.1997, p. 616

STJ, 2ª Turma, REsp 213.491/RJ, Rel. Min. Francisco Peçanha Martins, j.16.5.2000, DJU 19.6.2000, p.133.

STJ, Corte Especial, AgR na SLS 1.429-GO, Rel. Min. Ari Pargendler, DJe 29.2.2012.

SUNDFELD. Carlos Ari. **Fundamentos de direito público**. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

TFR, SS 4.405-SP, DJU 7.12.1979.

VENTURI, Elton. **Suspensão de liminares e sentenças contrárias ao poder público**. 3.ed., rev., atual. e ampl. – São Paulo: Malheiros, 2017.