

A suspensão de execução de liminar e de sentença

Luciano Alves Rossato¹

Sumário: 1 Introdução. 2 Origem e previsão legislativa. 3 Finalidade jurídica. 4 Natureza jurídica. 5 Regime jurídico geral. 6 Requisitos para obtenção da suspensão. 6.1 Da legitimidade para a obtenção da medida. 6.2 Competência ou destinatário do pedido. 6.3 Bens jurídicos tutelados. 7 Duração da medida. 8 Renovação do pedido de suspensão. 9 Agravo interno. 10 A suspensão e a Lei n. 12.016/2009. 11 Conclusão. 12 Referências.

1 Introdução

O presente trabalho tem como objetivo o estudo da suspensão de execução, ou a suspensão da eficácia de decisão judicial proferida contra o Poder Público², que tem como finalidade obstar o cumprimento do comando contido em liminar e sentença que possa produzir efeitos imediatos, ou seja, que não seja objeto de recurso dotado de efeito suspensivo (por exemplo, a sentença proferida em sede de ação civil pública, cuja apelação é desprovida de efeito suspensivo³).

1 Procurador do Estado de São Paulo. Mestrando em Direito na Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP). Professor universitário e da Rede de Ensino Luiz Flávio Gomes.

2 Essa expressão, que serve de subtítulo a obra de Marcelo Abelha Rodrigues (*Suspensão de segurança: sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o poder público*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.), é muito adequada, conforme lembra Hélio do Valle Pereira (*Manual da fazenda pública em juízo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 299).

3 Artigo 14 da LACP: “O juiz poderá conferir efeito suspensivo aos recursos, para evitar dano irreparável à parte.”

Em geral, dois são os efeitos dos recursos: suspensivo e devolutivo. Diz-se que há efeito suspensivo quando o recurso tem o condão de impedir a produção imediata dos efeitos da decisão. Essa suspensão é “de toda a eficácia da decisão”⁴

Em verdade, antes da interposição do recurso, essa decisão já era ineficaz, e “a interposição apenas prolonga semelhante ineficácia, que cessaria se não se interpusesse o recurso”⁵

De regra, os recursos têm efeito suspensivo, e só excepcionalmente são dele desprovidos.

As liminares, cujo cumprimento pode ser suspenso, englobam tanto as que defram medidas cautelares, quanto medidas antecipatórias de mérito. Podem ser definidas como “qualquer medida que o juiz conceda, em cognição sumária, no início do processo, antecipando o que somente seria outorgado pela sentença ao final, seja a medida de natureza cautelar (garantia) ou antecipatória (satisfativa)”⁶

Como são concedidas mediante decisões interlocutórias, são passíveis de serem impugnadas por meio de agravo de instrumento, cujo efeito suspensivo fica a critério do seu relator, atendidos os critérios contidos no artigo 558 do Código de Processo Civil.

As decisões antecipatórias de tutela têm natureza jurídica mandamental, a serem efetivadas mediante execução *lato sensu* e, apesar do emprego da expressão, sabe-se que a execução *ex intervallo* é dispensada.⁷

Em razão do peculiar sistema geral dessas ações, em tese sempre é possível a concessão de decisão liminar, independentemente do ajuizamento de ação cautelar. Para tanto, basta que estejam preenchidos os pressupostos gerais de cautela (*fumus boni iuris* e *periculum in mora*).⁸

4 MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Comentários ao Código de Processo Civil*. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 257.

5 *Ibidem*, p. 258.

6 GAJARDONI, Fernando da Fonseca. *Direito processual civil IV: processo cautelar*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 55.

7 LENZA, Pedro. *Teoria geral da ação civil pública*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 339.

8 MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 445.

Com relação às sentenças, como já afirmado, podem ter seu cumprimento obstado as que não são impugnáveis por recurso com efeito suspensivo, quais sejam: a) as que decidirem o processo cautelar (art. 520, IV, do CPC); b) as que confirmarem os efeitos da tutela antecipada em processo de conhecimento (art. 520, VII, do CPC); c) as liminares e as concessivas de ordem em mandado de segurança, salvo quando houver expressa vedação (Lei n. 12.016/2009); d) as que julgarem procedente ação civil pública, salvo se o juiz conceder efeito suspensivo à apelação (art. 14 da Lei n. 7.347/85); e) as que julgarem procedente ação de improbidade administrativa, desde que não importem em perda da função pública e suspensão dos direitos políticos (art. 20, parágrafo único, da Lei n. 8.429/92; f) as sentenças concessivas de *habeas data* e, g) as de procedência da ação popular ambiental (que tem a mesma natureza jurídica de ação civil pública, seguindo as regras procedimentais previstas na Lei n. 4.717/65⁹).

Somente as sentenças de conteúdo condenatório, mandamental e executivo *lato sensu*, podem ser objeto de suspensão de cumprimento, pois podem ser *passíveis* de cumprimento imediato. O mesmo não ocorre em relação às sentenças de cunho meramente declaratório e as constitutivas, que não importam em execução, exigindo o trânsito em julgado para que possam produzir os seus efeitos.

Como se demonstrará, a suspensão não se trata de recurso, pois não tem finalidade de anular ou de modificar a decisão ou sentença proferida contra o Poder Público. O único intuito é obstar a sua eficácia, ou seja, a possibilidade de produzir efeitos imediatos.

Porém, para que esse instituto seja utilizado, faz-se mister o preenchimento de certos requisitos básicos, como legitimidade, competência e ofensa a bens jurídicos determinados.

Aliás, quando da análise de ofensa a esses bens jurídicos determinados, demonstrar-se-á a inevitabilidade, apesar desse não ser posicionamento expresso do Superior Tribunal de Justiça, de análise de um mínimo de juízo de delibação acerca da decisão proferida contra o Poder Público. Nesse sentido, será analisado recente julgado do Supremo

9 GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel Gomes. *Curso de direito processual civil coletivo*. São Paulo: SRS, 2008. p. 92.

Tribunal Federal, no qual, em agravo regimental, a Ministra Ellen Gracie destacou esse caminho, em caso de proibição de importação de pneumáticos usados.

Dessas premissas, será demonstrado que não basta apenas a lesão aos bens jurídicos determinados. Faz-se necessária também a demonstração da ilegitimidade do ato ou a ofensa ao interesse público.

Além desses aspectos, será analisada também a ultra-atividade própria das decisões proferidas em sede de suspensão de execução, uma vez que importará em obstar a sua eficácia enquanto não houver o trânsito em julgado, salvo se houver expressa determinação em sentido contrário.

Enfim, serão tratados os principais aspectos do instituto, que possui importância ímpar na condução da defesa do interesse público pelo Poder Público.

2 Origem e previsão legislativa

O mandado de segurança e a suspensão de execução foram regulamentados pela primeira vez pela Lei n. 191/36. Já à época, percebia-se a preocupação do legislador em conferir força executiva às decisões proferidas em sede de mandado de segurança, com a possibilidade de concessão de liminar e de cumprimento imediato da sentença, *concomitantemente* à necessidade de proporcionar uma forma de suspender as decisões que pudessem ocasionar lesão a determinados bens jurídicos.

Desde então, já se vislumbrava que, se de um lado era concedida aos indivíduos a chance de alcançar uma medida de cautela em face dos atos praticados pelo Poder Público, de outro, reservava a ele a oportunidade de não se sujeitar às decisões que supostamente ferissem o interesse público, outorgando-lhe o direito a uma contracautela.

Assim, o artigo 13 da Lei 191/36¹⁰ já atribuía competência aos presidentes da “Corte Suprema” e das “Cortes de Apelação” para determinar a execução do ato impugnado pelo mandado de segurança impetrado, ou seja, suspendendo a execução da ordem concedida.

10 “Artigo 13 - Nos casos do artigo 8º, parágrafo 9º, e artigo 10, poderá o presidente da Corte Suprema, quando se tratar de decisão da Justiça federal, ou da Corte de Apelação, quando se tratar de decisão da Justiça local, a requerimento do representante da pessoa jurídica de direito público 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 segunda instâncias.”

Não obstante essa constatação histórica, a doutrina assevera que a razão para a previsão do instituto naquele momento era atribuída exclusivamente ao fato de que a liminar concedida no *writ* não poderia ser revertida através de recurso dotado de efeito suspensivo, de modo que, uma vez concedida, produziria efeitos imediatos. Por esse motivo, houve a necessidade de previsão de um novo instituto, que por si só fosse suficiente para obstar o cumprimento da decisão.

Independentemente dos fins que inspiraram a criação do instituto, é fato que a suspensão já se revelava, naquela época, importante instrumento para a proteção de interesses metajurídicos, além de eficaz forma de impugnação dos atos judiciais.

Esse contexto não foi alterado pelo advento do Código de Processo Civil de 1939, que codificou o mandado de segurança, tipificando-o como ação de procedimento especial.¹¹

Posteriormente, o *mandamus* passou a ser regulamentado pela Lei n. 1.533/51, que não fazia qualquer menção ao instituto da suspensão, omissão mais tarde suprida pelo artigo 4º da Lei n. 4.348/64.

Registre-se que até o início da vigência do Código de Processo Civil de 1973, persistia a regra de que a liminar concedida em mandado de segurança não poderia ser objeto de recurso de agravo, de modo que a suspensão era o único instrumento capaz de obstar o seu cumprimento.

Porém, o instituto ganhou um novo contexto com o advento do aludido Estatuto Processual.

Ocorreu que o Código de Processo Civil de 1973 estendeu a possibilidade de interposição do recurso de agravo a todas as decisões interlocutórias, e não somente às que fossem taxativamente elencadas.

Desse modo, a liminar concedida em mandado de segurança poderia ser impugnada pelo recurso de agravo, motivo pelo qual, segundo afirmam Nelson Nery Júnior e Rosa Maria de Andrade Nery,

¹¹ “Artigo 328 - A requerimento do representante da pessoa jurídica de direito público interessada e para evitar lesão grave à ordem, à saúde ou à segurança pública, poderá o presidente do Supremo Tribunal Federal ou do Tribunal de Apelação, conforme a competência, autorizar a execução do ato impugnado.”

o instituto perdera a sua utilidade prática¹², com o que não se pode concordar. O que ocorreu foi justamente o contrário, pois, naquele momento, tornou-se mais clara ainda a particularidade de sua natureza jurídica, inconfundível com os recursos, pois, nesses, buscava-se a nulidade ou a modificação do *decisum*, ao contrário do fim colimado pela suspensão.

Portanto, a partir do Código de Processo Civil de 1973, foi previsto duplo remédio em face da decisão liminar concedida em mandado de segurança contra o Poder Público: o agravo de instrumento e o pedido de suspensão de execução.

Por longo período, o instituto da suspensão restringiu-se às decisões proferidas em sede de mandado de segurança. Porém, através de modificações legislativas posteriores, a sua aplicabilidade foi estendida a todas as hipóteses em que concedida tutela de urgência contra o Poder Público¹³. Mais uma vez, percebe-se que, se de um lado o legislador oferecia um direito de cautela aos indivíduos contra os atos praticados pelas autoridades, de outro, também municiava o Poder Público com um antídoto, capaz de imunizar temporariamente a decisão proferida.

Nessa linha de direção, a Lei da Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/85) previu a possibilidade de concessão de liminar na defesa de interesses difusos e coletivos, bem como que o recurso de apelação somente teria efeito devolutivo. Concomitantemente, estendeu a aplicabilidade do instituto da suspensão de execução também a esses casos.¹⁴

12 Aliás, os autores fazem duras críticas ao instituto, qualificando-o como “instrumento autoritário e excepcional”, que “não pode ter incidência no verdadeiro estado democrático de direito” (NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade, *Código de Processo Civil comentado e legislação extravagante*. 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 1.568). No mesmo sentido, Hélio do Vale Pereira: “Não se justifica mais que o poder público use do vetusto e inconstitucional procedimento da Lei 4438/64, se existem soluções processuais posteriores que o tornaram obsoleto e dispensável.” (*Manual da fazenda pública em juízo*, cit., p. 303).

13 DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo José Carneiro da. *Curso de direito processual civil: meios de impugnação às decisões judiciais e processo nos tribunais*. Salvador: Juspodium, 2007. p. 403.

14 “Artigo 12 - Poderá o juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificação prévia, em decisão sujeita a agravo. § 1º - 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.”

A Lei n. 8.038/90 (Lei de Recursos) também fez previsão expressa sobre a possibilidade da suspensão nos Tribunais Superiores.¹⁵

Mas as inovações não pararam por aí.

Preocupado com a constatação de uma onda expansiva de utilização de medidas cautelares – derivadas principalmente dos planos econômicos malsucedidos, invertendo-se o quadro antes existente, de total negativa à concessão de medidas cautelares, para a sua aplicabilidade fora dos limites da instrumentalidade própria da tutela cautelar, com a ocorrência de verdadeiros abusos, como o de concessão de liminares irreversíveis –, a locomotiva estatal pôs-se a funcionar por meio do Legislativo, editando-se a Lei n. 8.437/92, que limitou a concessão de liminares a padrões entendidos como razoáveis.¹⁶

E, nessa lei, foi previsto um verdadeiro regime jurídico geral do instituto da suspensão (art. 4º, *caput* e § 1º), aplicado às liminares e sentenças proferidas em ação cautelar inominada, ações populares e ações civis públicas, enquanto não transitadas em julgado.

Mas a regulamentação da suspensão trouxe outras inovações.

É que o parágrafo 4º previu o instituto da renovação do pedido de suspensão para os presidentes do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, todas as vezes que esse requerimento não fosse alcançado na instância inferior.

E mais. Foi prevista no parágrafo 8º a possibilidade de afastamento do chamado “efeito multiplicador” das decisões liminares, por meio do qual a decisão do presidente do tribunal pode estender os efeitos da suspensão a liminares supervenientes, mediante simples aditamento do pedido inicial.

Mas o caminho histórico do instituto não parou por aí.

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

16 ZAVASCKI, Teori Albino. *Antecipação da tutela*. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 45.

É que, em 1994, sobreveio reforma processual, possibilitando ao juiz a antecipação dos efeitos da tutela definitiva de mérito. Incorporou-se, na esfera infraconstitucional, uma hipótese de aplicação a todo e qualquer processo de conhecimento, harmonizando os direitos fundamentais à efetividade da jurisdição e à segurança jurídica.

E, tal como a lei da física – ação e reação –, o legislador, em 1997, previu a extensão da suspensão às hipóteses de concessão de tutela antecipada contra o Poder Público, especialmente para o *habeas data*.

Por fim, a suspensão de execução recebeu tratamento na nova Lei do Mandado de Segurança, pondo fim à celeuma em torno do prazo para interposição do agravo regimental, que foi unificado para cinco dias em todas as situações (art. 15 da Lei n. 12.016/2009).

Diante de todo esse panorama, percebe-se a dupla preocupação do legislador. Todas as vezes que concede tutela de cautela aos indivíduos, como contrapeso, concede também tutela de contracautela ao Poder Público, como meio de proteção ao interesse público, a ser concedida não somente em ações individuais, como também em ações para defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

3 Finalidade jurídica

Traçado o panorama legislativo do instituto, vislumbra-se salutar a discussão em torno de sua finalidade jurídica, que é a proteção do interesse público, cuja ofensa é caracterizada pela possibilidade de lesão a bens jurídicos determinados (saúde, economia, ordem e segurança públicas).

O interesse público, também chamado de supremacia do interesse público ou da finalidade pública, é princípio de observância obrigatória pela Administração pública e corresponde ao “atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competência, salvo autorização em lei” (art. 2º, parágrafo único, II, da Lei n. 9.784/99). Justifica-se na exata medida que o interesse geral deve prevalecer sobre o interesse individual, ou, então, alcançar o interesse de proveito social ou da coletividade.¹⁷

¹⁷ MAZZILLI, Hugo Nigro, *A defesa dos interesses difusos em juízo*, cit., p. 45.

Apesar de não estar previsto em dispositivo específico da Constituição, trata-se de pressuposto lógico do convívio social e encerra princípio geral de direito.¹⁸

Pois bem. A concepção prevalecente é a de que o regime jurídico de direito público caracteriza-se pela supremacia e indisponibilidade do interesse público, os quais se vinculam ao princípio da república, que determina a dissociação entre a titularidade (povo) e exercício do interesse público (agente público).¹⁹

E esse interesse público não se confunde com o interesse do Estado, do aparato administrativo ou mesmo do agente público, que estariam num segundo plano²⁰. Aliás, o chamado interesse público secundário – distinto do interesse público primário, na acepção de Renato Alessi – na lição de Marçal Justen Filho, sequer pode ser considerado como público, caracterizando-se como “meras conveniências circunstanciais, alheias ao direito”²¹. O interesse público, nesse passo, baseia-se no interesse da coletividade.

Mas, quando se iniciou essa preocupação com a prevalência do interesse público? A resposta é simples: no final do século XIX, iniciaram-se reações contra o individualismo, em razão de inúmeras transformações de ordem econômica, sociais e políticas. Nessa ordem de ideias, o próprio direito teve seu papel revisto, na medida que deixou de ser instrumento de garantia dos direitos do indivíduo, para ser visto como instrumento para “a consecução da justiça social, do bem comum, do bem-estar coletivo”²². O Estado passou a atender às necessidades coletivas, crescendo a preocupação com os interesses difusos, com o meio ambiente e o patrimônio histórico e artístico nacional.

Sob esse prisma, a prevalência do interesse público muito se aproxima – se não se confunde – com a própria prevalência dos interesses difusos, e não se situa, como propôs Hugo Nigro Mazzilli, numa posição intermediária

18 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 95.

19 JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 36.

20 Ibidem, p. 36.

21 Ibidem, p. 39.

22 DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, p. 60.

entre esse e o interesse privado²³. A defesa do interesse público, portanto, somente é possível quando coincide com a defesa dos interesses difusos.

Tal afirmação é extremamente útil à explicação da finalidade do instituto da suspensão de execução, que é a prevalência do interesse público (com a garantia de não lesão à saúde, à segurança, à ordem e à economia públicas), garantida com a proteção dos interesses coletivos.²⁴

Nesses termos, preservados os interesses coletivos, respeitado estará o interesse público. Caso contrário, a tutela socorre a outros interesses que não podem ser considerados como públicos, ou, ao menos, podem ser indicados como públicos secundários, na acepção de Renato Alessi. Tanto é assim que já se propõe a opção de se utilizar a expressão “interesses coletivos” a “interesse público”.²⁵

Desse modo, não haveria qualquer vício de inconstitucionalidade do instituto, pois preservado princípio inerente à ordem constitucional.²⁶

Assim, como a suspensão de segurança visa à prevalência do interesse público (interesse difuso), como ficaria a situação em que é proferida uma sentença de procedência em ação civil pública para a tutela de interesses difusos? A ação destina-se à proteção de direitos difusos. E a suspensão também. Como resolver esse imbróglio jurídico?

A resposta a essa questão conduz necessariamente a outra pergunta: será o interesse público único?

23 MAZZILLI, Hugo Nigro, *A defesa dos interesses difusos em juízo*, cit., p. 48.

24 Interessante, porém, muito radical, em nosso entender, é a observação feita por Hélio do Vale Pereira, para quem não seria possível imaginar que uma decisão seja ao mesmo tempo “jurídica” e cause lesão ao interesse público. E arremata: “Por isso, a instância superior só pode sustar decisão que agrida o Direito. Decisão que o homenageie, desimportando se vai beneficiar uma pessoa ou muitas, não pode ser censurada. O exame que deve ser feito é na origem, na decisão em si, apurando-a quanto à sua validade intrínseca.” (*Manual da fazenda pública em juízo*, cit., p. 303).

25 JUSTEN FILHO, Marçal, *Curso de direito administrativo*, cit., p. 45.

26 Esse posicionamento, porém, encontra vozes contrárias, inclusive no próprio Supremo Tribunal Federal. Em voto nos autos do Agravo Regimental na Suspensão de Tutela Antecipada n. 118-6, o Ministro Marco Aurélio deixou registrado: “Tive a oportunidade, quando presidente da Corte, de ressaltar que o instituto da suspensão da liminar, o instituto da suspensão da tutela é até mesmo de constitucionalidade duvidosa, no que abandonada a bilateralidade própria ao Direito, no que previsto quanto aos interesses da pessoa jurídica de direito público, não beneficiando os jurisdicionados em geral.” (*DJe*, de 28.02.2008).

A resposta, segundo Marçal Justen Filho, é negativa, pois, situações concretas indicam a existência de diversos interesses públicos, podendo, inclusive, estar em conflito. E exemplifica:

“Imagine-se que o aumento do tráfego torne necessária a duplicação de uma rodovia. O congestionamento rodoviário provoca atrasos, acidentes e poluição. É inegável a existência de ‘interesse público’ em promover a duplicação.

Suponha-se, no entanto, que a duplicação acarrete a necessidade de desmatamento de uma área florestal de preservação permanente, de grande valor ecológico. Ou que existam sítios arqueológicos de valor inestimável que serão destruídos em virtude da duplicação da rodovia. Ou que a duplicação exija o deslocamento de grande quantidade de moradores de baixa renda, remetendo-os ao constrangimento de total afastamento do núcleo urbano. Seria inquestionável a existência de interesses públicos potencialmente lesados em virtude da duplicação da rodovia.”²⁷

O exemplo do professor de Direito Administrativo deixa clara a existência de diversos interesses públicos que, inclusive, conflitam. E arremata, usando expressão de Cassese: “Não existe o interesse público, mas os interesses públicos, no plural.”²⁸

Desse modo, quando houver interesses coletivos (interesses públicos) conflitantes, caberá ao presidente do tribunal, se provocado, sopesá-los e procurar harmonizá-los, mesmo que haja a necessidade de relativização de um.

Portanto, o conteúdo teleológico da suspensão de execução é a busca da proteção de interesses coletivos (interesses públicos), que devem prevalecer sobre os interesses meramente individuais.

Ocorre que a busca à proteção desses interesses não pode estar adstrita a uma questão meramente técnica, pois se faz necessária a investigação da natureza, dos valores e das necessidades em jogo, transformando a discussão em questão ética, intimamente relacionadas à realização de princípios e valores fundamentais, notadamente a dignidade da pessoa

27 JUSTEN FILHO, Marçal, *Curso de direito administrativo*, cit., p. 42.

28 *Ibidem*, p. 42.

humana. Por isso, um interesse, embora pareça ser privado, assume a natureza de público, quando não pode ser objeto de transigência, enfim, quando é indisponível, de realização obrigatória.

Nesses termos, é perfeitamente possível que um interesse, repita-se, embora pareça particular, adquira natureza de público, tal como ocorre com o direito à vida de um indivíduo. E também é possível a ocorrência de choque entre esse direito e os interesses gerais da coletividade, quando então caberá ao presidente do tribunal a análise jurídica tendente à harmonização dos interesses em xeque.

4 Natureza jurídica

A natureza jurídica da suspensão de execução é palco de inúmeras discussões.

Segundo Ellen Gracie Northfleet, ao citar Francisco Comte, a suspensão detém natureza de ato administrativo, na medida que o que se analisa é a possibilidade de lesão a interesses superiores protegidos.

Apesar da conclusão de análise da possibilidade de lesão a interesses públicos protegidos, não parece ser correto o entendimento de que a suspensão encerra natureza de ato administrativo, até porque proveniente de decisão judicial, sujeita a recurso judicial (agravo regimental), com integração valorativa dos conceitos indeterminados que encerram todos os bens jurídicos protegidos.

Assim, correta é a posição de Ministro Teori Albino Zavascki, quando então juiz do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, para quem:

“O juízo exercitável pela Presidência dos Tribunais no âmbito dos incidentes de suspensão tem natureza eminentemente jurisdicional, com a peculiaridade de que os pressupostos alinhados em lei para deferimento do pedido são normativamente formulados por cláusulas abertas, de conteúdo conceitual com elevado grau de indeterminação, o que permite que a interpretação e aplicação da norma se façam mediante preenchimento valorativo, moldado às circunstâncias do caso.”²⁹

²⁹ TRF-4ª Região – Ag SEL n. 2001.04.01.057382-7/SC, rel. Juiz Teori Albino Zavascki, DJ, de 12.09.2001.

Portanto, não se trata de ato administrativo, mas sim judicial.

Um posicionamento é irrefutável. A suspensão não se trata de um recurso, principalmente por dois motivos: (a) não tem finalidade de reformar a decisão recorrida; e (b) não é previsto em lei como tal.

Segundo José Carlos Barbosa Moreira, “o caso mais comum é aquele em que a interposição do recurso visa à reforma da decisão recorrida; isto é, visa a obter do órgão *ad quem* a formulação, para a hipótese, de regra jurídica concreta diferentemente daquela formulada pelo órgão *a quo*”.³⁰

Ora, conforme reiteradamente indicado acima, o que se pretende com o instituto da suspensão é o sobrestamento temporário de execução. A decisão é válida e poderá estar apta a produzir todos os seus efeitos, porém o seu cumprimento estará suspenso enquanto não ocorrer o trânsito em julgado. Não se confunde, portanto, com o recurso.

Com relação ao segundo motivo, de se lembrar que os recursos devem estar enumerados em lei como decorrência do princípio fundamental da taxatividade. E, não sendo a suspensão de execução enumerada taxativamente como recurso, decorre logicamente que não tem essa natureza.

Não obstante não seja um recurso, comum é aduzir que a suspensão é um instrumento apto à impugnação da decisão liminar ou de sentença proferidas contra o Poder Público, de modo que existiriam dois caminhos possíveis para impugnação: o caminho recursal e o pedido de suspensão.³¹

Outros dois posicionamentos merecem ser registrados.

Élton Venturi, acompanhando posição de Galeno de Lacerda, sustenta que a suspensão tem natureza de ação cautelar incidental de tutela substancial da ordem, da saúde, da segurança e da economia pública³², principalmente por dois aspectos:

“A situação material (empírica), jurídica e especialmente garantida pelo ordenamento (preservação da ordem, da saúde, da segurança e das finanças públicas) e a necessidade de uma tutela

30 MOREIRA, José Carlos Barbosa, *Comentários ao Código de Processo Civil*, cit., p. 233.

31 MAZZILLI, Hugo Nigro, *A defesa dos interesses difusos em juízo*, cit., p. 449.

32 VENTURI, Elton. *Suspensão de liminares e sentenças contrárias ao poder público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 66-67.

jurisdicional urgente, em virtude de perigo de dano iminente e de difícil ou de difícil ou impossível reparação.”³³

Posicionamento diverso é o de Marcelo Abelha, para quem a suspensão é um incidente processual, que tem por conteúdo uma defesa impeditiva, dependente da existência do processo principal, com finalidade preventiva.³⁴

Se for considerado que a suspensão de execução de liminar pode ser requerida até por quem não seja parte no processo (como nos casos em que requerida pela pessoa jurídica de direito público em ações movidas contra concessionárias de serviço público), parece ser mais correto o posicionamento de Marcelo Abelha, sendo a suspensão um incidente processual, porém com uma característica a mais: *trata-se de um incidente processual de defesa de interesse público ou coletivo*, como se demonstrou no item anterior.

5 Regime jurídico geral

A doutrina, em muitas oportunidades, apontava a existência de dois regimes de suspensão, ainda que próximos: um para o mandado de segurança, previsto na então vigente Lei n. 4.348/64; e outro para os demais procedimentos, previsto na Lei n. 8.437/92.³⁵

Porém, sustenta-se que não mais existem dois regimes jurídicos para a suspensão. O que existe, em verdade, é um sistema de suspensão, que se extrai da harmonização entre os preceitos contidos nas Leis ns. 8.437/92 e 12.016/2009.

Como consequência dessa afirmação, os casos omissos da Lei n. 12.016/2009 serão supridos pela Lei n. 8.437/92, de modo que é cabível o agravo regimental da decisão que indefere o requerimento formulado pela Fazenda Pública.

33 VENTURI, Elton, *Suspensão de liminares e sentenças contrárias ao poder público*, cit., p. 66-67.

34 RODRIGUES, Marcelo Abelha, *Suspensão de segurança: sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o poder público*, cit., p. 95-104.

35 PEREIRA, Hélio do Valle, *Manual da fazenda pública em juízo*, cit., p. 306-307.

6 Requisitos para a obtenção da suspensão

Para a obtenção da suspensão, é necessário o preenchimento de determinados requisitos:

- a) legitimidade ativa: a medida deverá ser requerida ordinariamente por pessoa jurídica de direito público e pelo Ministério Público, além de outros;
- b) quanto ao destinatário: presidente do tribunal competente para o conhecimento de eventual recurso a ser interposto contra a decisão;
- c) quanto o fim: evitar-se *grave* lesão à ordem, saúde, segurança e economias públicas.

6.1 Da legitimidade para a obtenção da medida

Da análise das diversas leis que tratam da matéria, bem como dos precedentes jurisprudenciais, verifica-se um alargamento dos legitimados, de modo que atualmente podem requerer a suspensão:

- a) as pessoas jurídicas de direito público interno;
- b) as pessoas jurídicas de direito privado componentes da Administração pública indireta – empresas públicas e sociedades de economia mista;
- c) pessoas jurídicas de direito privado concessionárias de serviço público ou que o executem sob autorização ou permissão;
- d) Ministério Público;
- e) agentes públicos que busquem sustar os efeitos da decisão que os afastarem do cargo em ação civil pública por improbidade administrativa;
- f) legitimados às ações civis públicas e ações coletivas.³⁶

Quando de sua criação, a suspensão poderia ser requerida exclusivamente pela pessoa jurídica de direito público interessada (art. 13 da Lei n. 191/36), situação essa que se manteve quando de sua previsão no Código de Processo Civil de 1939 (art. 328) e no revogado artigo 4º da Lei n. 4.348/64.

³⁶ CUNHA, Leonardo José Carneiro da. *A fazenda pública em juízo*. 5. ed. São Paulo: Dialética, 2007. p. 24.

Sob a indicação de pessoas jurídicas de direito público incluem-se, sem qualquer dificuldade, a União, os Estados membros, o Distrito Federal, os Municípios, suas respectivas autarquias e fundações públicas.

A legitimidade das pessoas jurídicas de direito público também decorre do dispositivo contido no artigo 5º e seu parágrafo único da Lei n. 9.469/97, que autoriza a intervenção das pessoas jurídicas de direito público quando a decisão puder gerar reflexos econômicos, podendo, inclusive, recorrer das decisões independentemente de comprovação de interesse jurídico, assumindo, nesse caso, a qualidade de parte.

O Superior Tribunal de Justiça já se manifestou, em pedido formulado pela União, que aludido artigo autoriza não só a interposição de recurso, mas também requerer a suspensão da eficácia da decisão.³⁷

Conforme lembra Ellen Gracie Northfleet, os órgãos públicos também detêm legitimidade para requerer a suspensão, na medida que possuem capacidade processual ou personalidade judiciária³⁸. Aliás, já se reconheceu a legitimidade de Câmara de Vereadores.³⁹

Nesse sentido, valiosa é a lição, ainda contemporânea, de Hely Lopes Meirelles, ao comentar o instituto da suspensão sob a ótica do mandado de segurança (suspensão de segurança), para quem a lei deve ser interpretada de forma racional e observando os fins a que se destina, de modo que pode requerer a suspensão também o órgão interessado⁴⁰, estendendo-se às pessoas e órgãos de direito privado que possam suportar os efeitos da liminar.⁴¹

Em princípio, a sociedade de economia mista e a empresa pública não teriam legitimidade para o requerimento de suspensão, uma vez que compõem a Administração pública indireta, não incluídas no conceito “Fazenda Pública”.

37 STJ – AgR Pet n. 1.621/PE, Corte Especial, rel. Min. Nilson Naves, j. 24.06.2002, DJ, de 14.04.2003, p. 165.

38 NORTHFLEET, Ellen Gracie. Suspensão de sentença e de liminar. *Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo*, Nova Série, São Paulo, Revista dos Tribunais, v. 1, n. 2, p. 170, jul./dez. 1998.

39 STJ – SLS n. 851, DJe, de 06.05.2008.

40 Por exemplo, o Tribunal de Contas e a Câmara dos Vereadores.

41 MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de segurança*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 88.

Essa interpretação, no entanto, cedeu espaço à de que é possível o requerimento de suspensão por essas pessoas, quando houver provimento de urgência ou de cumprimento imediato que possa causar lesão aos bens jurídicos protegidos, quando estiverem na defesa de interesse público, como, por exemplo, na execução de serviços públicos.⁴²

As concessionárias de serviço público também têm legitimidade para o requerimento da suspensão, desde que a decisão ofenda ao interesse público. Se a tutela de urgência ou a sentença apta a produzir efeitos imediatos não lesionarem o interesse público, não será possível a utilização desse instrumento.

Os artigos 4º da Lei n. 8.437/92 e 15 da Lei n. 12.016/2009 conferem legitimidade ao Ministério Público para o requerimento de suspensão de execução, o que é perfeitamente justificável, uma vez que os bens jurídicos protegidos correspondem ao interesse público (art. 129 da CF).

Porém, não é só.

Também são legitimados agentes públicos para requererem a suspensão da eficácia de decisão proferida em ação civil pública por improbidade administrativa, na qual afastados provisoriamente do cargo. A respeito desse tema, note-se que o Superior Tribunal de Justiça, em especial a sua Presidência, tem decidido que o afastamento cautelar do administrador local por decisão fundamentada e sua substituição pelo vice de forma imediata não representa, só por isso, risco de lesão à ordem, a qual deve ser demonstrada de forma efetiva.⁴³

Além deles, a doutrina aponta que os legitimados às ações civis públicas e ações coletivas também poderão requerer a suspensão de execução, o que é justificável, ao menos em tese, tendo em vista que o interesse público protegido se confunde com os interesses coletivos.⁴⁴

6.2 Competência ou destinatário do pedido

O pedido de suspensão de segurança é dirigido ao presidente do tribunal a que couber o conhecimento do recurso possível da decisão

42 STJ – SLS n. 856, *DJe*, de 29.04.2008.

43 Nesse sentido: SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 1.096 - MA (2009/0158865-0).

44 CUNHA, Leonardo José Carneiro da, *A fazenda pública em juízo*, cit., p. 440.

liminar ou da sentença. Trata-se de competência absoluta, portanto imodificável.

Desse modo, a suspensão de execução de liminar ou de sentença proveniente de juízo de primeira instância será de competência do presidente do Tribunal de Justiça ou do Tribunal Regional Federal que possa conhecer do respectivo recurso.

O Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça também têm competência para o pedido de suspensão. O primeiro, quando o fundamento da suspensão for ofensa a matéria constitucional, em especial aos princípios da administração pública; o segundo, quando o fundamento for matéria infraconstitucional (art. 25 da Lei n. 8.038/90).

A competência de um desses Tribunais ocorrerá quando:

- a) negado pedido de reforma de decisão denegatória de concessão de suspensão proveniente de presidente de Tribunal de Justiça ou de Tribunal Regional Federal;
- b) acolhido agravo regimental interposto pelo interessado contra decisão concessiva de suspensão deferida pelo presidente de Tribunal de Justiça ou de Tribunal Regional Federal;
- c) concedida liminar por relator em sede de agravo de instrumento, não havendo necessidade de prévia interposição de agravo regimental pelo Poder Público.⁴⁵

6.3 Bens jurídicos tutelados

A suspensão da eficácia da decisão poderá ser requerida quando houver grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

Primeiramente, faz-se necessário um alerta. Não é qualquer lesão aos bens jurídicos protegidos pela norma de regência que justifica a suspensão da eficácia da decisão, mas tão somente a *grave* lesão, conforme bem especificado nos artigos 4º da Lei n. 8.437/92 e 15 da Lei n. 12.016/2009.

⁴⁵ “O presidente do Supremo Tribunal Federal pode suspender liminares deferidas por relatores no âmbito dos Tribunais de Justiça, independentemente da interposição de agravo regimental pelo Poder Público.” (STF – SS n. 2.491/PE, rel. Min. Nelson Jobim, *DJ*, de 15.12.2004). No mesmo sentido: STF – AgR SL n. 112/TO, Pleno, rel. Min. Ellen Gracie, v.u., *DJ*, de 24.11.2006).

Aliás, como decidido pelo Superior Tribunal de Justiça, não é o bastante também que a decisão judicial cause algum prejuízo à pessoa jurídica de direito público, até porque toda decisão revela certo grau de lesividade. A lei não possui palavras inúteis, não podendo ser descartado o qualitativo empregado.

Tal entendimento se revela correto, uma vez que o legislador não quis que o incidente de suspensão fosse empregado sem critérios, ou, na feliz expressão do Ministro Humberto Gomes de Barros, em decisão de indeferimento de suspensão, fosse “amesquinhado”, “devendo ser encerrada e manejada [a suspensão] de forma correta: como exceção, jamais como regra nas demandas que envolvem o Poder Público.”⁴⁶

Os bens jurídicos protegidos encerram, cada qual, conceitos jurídicos indeterminados, a serem completados no caso concreto. Raramente a doutrina aponta critérios para identificação de cada um deles.

O Ministro José Néri da Silveira, em antigo acórdão, explicitou que a ordem pública compreende a ordem administrativa em geral, “ou seja, a normal execução do serviço público, o regular andamento das obras públicas, o devido exercício das funções da Administração pelas autoridades constituídas.”⁴⁷

No Agravo Regimental na Suspensão de Tutela Antecipada n. 118/RJ, tirado de pedido de suspensão deferido, formulado pela União Federal em caso de importação de pneumáticos usados, o Supremo Tribunal Federal proclamou que pode ser identificada grave lesão à ordem pública quando se está “diante do manifesto e inafastável interesse público à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF)”⁴⁸

Ainda no que toca à ordem pública, diga-se de passagem, o Superior Tribunal de Justiça, em reiteradas oportunidades, manifestou-se no sentido de que ordem pública e ordem jurídica são bens distintos, sendo que este não se encontra no leque de proteção das normas de regência.⁴⁹

46 STJ – SLS n. 837/RJ, DJ, de 22.04.2008.

47 TRF – SS n. 4.405/SP, DJ, de 07.12.1979, p. 9.221 (MEIRELLES, Hely Lopes, *Mandado de segurança*, cit, p. 89).

48 DJe, de 28.02.2008.

49 “Nesta sede, cabe tão só examinar-se acerca da ocorrência ou não de possível lesão aos bens jurídicos tutelados pelo artigo 4º da Lei n. 8.437/92, quais sejam, a ordem, a saúde, a

Ainda no que tange à ordem pública, o Superior Tribunal de Justiça reconheceu a grave lesão à ordem pública institucional em caso de afastamento provisório do cargo de prefeito municipal, em ação de improbidade administrativa, em situação que supostamente não se enquadrava na contida no artigo 20, parágrafo único, da Lei n. 8.429/92.⁵⁰

Em outra passagem, o mesmo tribunal reconheceu a ocorrência de grave lesão à saúde pública, em situação que reduzira o Conselho Regional de Enfermagem do Rio Grande do Sul à impossibilidade de exercer sua atividade.⁵¹

Enfim, a análise da ocorrência de grave lesão aos bens jurídicos tutelados depende de análise do caso concreto.

O entendimento dominante na doutrina é o de que a cognição em sede de suspensão está restrita à análise da ocorrência de lesão grave aos bens jurídicos indicados na lei de regência⁵². No mesmo sentido, já foi decidido que não se admitem debates acerca do mérito da questão envolvida.⁵³

Porém, ressaltou a Ministra Ellen Gracie, em já indicado julgado, entendimento de que, sem prejuízo da análise da grave lesão prevista no artigo 4º da Lei n. 8.437/92, “permite-se o proferimento de um juízo mínimo de delibação a respeito da questão jurídica deduzida na ação principal.”⁵⁴

Irrepreensível o voto!

Com efeito, o artigo 4º da Lei n. 8.437/92 determina que a suspensão somente se justifica em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade e para evitar grave lesão (...). Ou seja, esses dois requisitos são cumulativos.

segurança e a economias públicas. Entre esses valores protegidos, não se encontra a ordem jurídica, conforme entendimento pacificado desta Corte (...).” (STJ – SLS n. 845/PE, DJ, de 28.03.2008, confirmado em sede de agravo regimental, conforme julgamento ocorrido em 29.05.2008, pendente de publicação).

50 STJ – AgR SLS n. 843/RS, DJ, de 15.05.2008, rel. Min. Humberto Gomes de Barros.

51 STJ – SLS n. 855/RS, DJ, de 23.04.2008, rel. Min. Humberto Gomes de Barros.

52 “Reafirme-se, pois, que não é dado ao juiz presidente do tribunal sequer uma mínima delibação de mérito quando da apreciação de pedido de suspensão, sob pena de violação de competência jurisdicional da instância ordinária, uma vez que é perante ela que se dá o cabimento do recurso próprio para o controle da legalidade ou justicabilidade da decisão.” (VENTURI, Elton, *Suspensão de liminares e sentenças contrárias ao poder público*, cit., p. 197).

53 STJ – SLS n. 845/PE, DJ, de 28.03.2008, rel. Min. Barros Monteiro.

54 STF – AgR STA n. 118/RJ, DJe, de 28.02.2008.

E não há outra forma de se analisar a ocorrência de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, se não for efetivado um mínimo de análise do mérito da matéria envolvida.

Salutar, nesse passo, o registro da lição de Kazuo Watanabe, lembrado por Fernando da Fonseca Gajardoni⁵⁵, aqui estendida aos presidentes dos tribunais no caso da suspensão. Segundo o professor das Arcadas, a cognição pode ser analisada sob dois planos: um horizontal e outro vertical.

No plano horizontal, verifica-se a amplitude das matérias que podem ser analisadas pelo juiz. Se não houver qualquer limitação, diz-se que a cognição é ampla, irrestrita e ordinária. De outro lado, se houver limitação, a cognição será sumária e incompleta. Já no plano vertical, o que se leva em conta é a profundidade com que o juiz analisará os argumentos apresentados pelas partes.

A proposta que se apresenta é a análise da suspensão sob os dois planos.

Sob o plano horizontal, porque é ela limitada à análise da ocorrência de grave lesão aos bens jurídicos protegidos; sob o plano vertical, permite-se, nas palavras da Ministra Ellen Gracie, um juízo mínimo de delibação acerca da questão envolvida, de modo que, se manifestamente contrária ao direito, não há como ser deferida a medida pleiteada, mesmo que supostamente seja ofensiva aos bens jurídicos tutelados.

Por esses motivos, identifica-se que, sob o plano vertical, é possível uma cognição mínima da plausibilidade do direito invocado.

Não por outro motivo, ensina Teori Albino Zavascki que, para que seja concedida a suspensão, devem ser analisadas, concomitantemente: a) a demonstração de que a execução da medida é manifestamente contrária ao interesse público ou é de flagrante ilegitimidade (cognição vertical); b) que seja causadora de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas.⁵⁶

Também não há como se sustentar o posicionamento segundo o qual a decisão do presidente do tribunal que concede a suspensão se caracteriza

55 GAJARDONI, Fernando da Fonseca, *Direito processual civil IV: processo cautelar*, cit., p. 23.

56 ZAVASCKI, Teori Albino, *Antecipação da tutela*, cit., p. 212.

como ato administrativo (como acima indicado), ou que tenha critério político, pois, como se demonstrou, há necessidade da análise de mérito da própria questão levada ao conhecimento do Judiciário, mesmo que mínimo, o que não seria permitido se o ato fosse apenas administrativo ou político, porque tal incumbência é restrita aos órgãos judiciais.

Em remate, o ato proferido pelo presidente do tribunal é judicial e decorre da análise de um mínimo de mérito, não só da ofensa aos bens jurídicos protegidos.

7 Duração da medida

O artigo 4º, parágrafo 9º, da Lei n. 8.437/92 determina que a suspensão da execução vigorará até o trânsito em julgado da decisão de mérito da demanda principal. No mesmo sentido, o artigo 25 da Lei n. 8.038/90.

Nesse ponto, a legislação fez opção em conceder ultra-atividade ao provimento jurisdicional do presidente do tribunal⁵⁷, de modo que a medida produzirá efeitos enquanto não transitada em julgado a decisão. Esse posicionamento é seguido por Ellen Gracie.⁵⁸

Com relação ao mandado de segurança, o próprio Supremo Tribunal Federal já sumulou entendimento no sentido de que “a suspensão dos efeitos de segurança concedida liminarmente alcança a sentença de mérito, no que ela for coincidente com o provimento fundado em cognição sumária”⁵⁹, *in verbis*:

“A suspensão da liminar em mandado de segurança, salvo determinação em contrário da decisão que a deferir, vigorará até o trânsito em julgado da decisão definitiva de concessão da segurança, ou havendo recurso, até sua manutenção pelo Supremo Tribunal Federal, desde que o objeto da liminar deferida coincida, total ou parcialmente, com o da impetração.”⁶⁰

57 CUNHA, Leonardo José Carneiro da, *A fazenda pública em juízo*, cit., p. 455.

58 NORTHFLEET, Ellen Gracie, *Suspensão de sentença e de liminar*, cit., p. 173.

59 SODRÉ, Eduardo. Mandado de segurança. In: DIDIER JR., Fredie (Org.). *Ações constitucionais*, Salvador: Jurispodium, 2006. p. 132.

60 Súmula n. 626 do STF, de 24.09.2003.

A par desses entendimentos, e com a finalidade de incrementar a discussão, traz-se o seguinte questionamento: proferida decisão concedendo liminar, o Poder Público, cumulativamente, interpõe recurso de agravo de instrumento e incidente de suspensão de execução de liminar. Verificando que se encontram presentes os requisitos exigidos pela lei, o presidente do tribunal concede a suspensão requerida, a fim de obstar o cumprimento da decisão. Posteriormente, é julgado o agravo de instrumento. Se acaso provido o recurso, a decisão terá sido cassada, de modo que desaparecerá a causa determinante da suspensão. Quanto a essa solução, não há qualquer dúvida.

Porém, se desprovido o recurso de agravo, será a decisão substituída pelo acórdão (art. 527 do CPC)⁶¹, quando então se terá a seguinte questão: será necessário requerer nova suspensão ou a suspensão anteriormente deferida também estenderá os seus efeitos a essa nova situação?

Tal como antes, é possível apontar dois posicionamentos.

Pelo primeiro, como houve a substituição da decisão proveniente do juiz de primeiro grau por aquela proferida pelo tribunal, não mais teria vigor a suspensão, porque ao presidente não compete o julgamento dos atos dos componentes do tribunal.⁶²

Apesar da fonte do posicionamento exposto, e levando em consideração a posição dominante no Supremo Tribunal Federal, o raciocínio acima exposto não pode ser acatado.

Não é porque houve a substituição da decisão que deve ser requerida nova suspensão. A singularidade desse incidente, derivada de seu caráter diverso dos recursos, não obsta que a decisão do presidente do tribunal se sobreponha à proveniente dos demais componentes do tribunal.

Não se confunde a competência para julgamento do recurso, no qual é possível analisar o mérito propriamente dito da matéria, com a competência para julgamento da suspensão, cuja análise, apesar de existir um mínimo de deliberação, concentra-se fortemente na existência de grave lesão a determinados bens jurídicos.

61 “Artigo 527 - Recebido o agravo de instrumento no tribunal, e distribuído incontinenti, o relator: (...) III - poderá atribuir efeito suspensivo ao recurso (art. 558), ou deferir, em antecipação de tutela, total ou parcialmente, a pretensão recursal, comunicando ao juiz sua decisão.”

62 ZAVASCKI, Teori Albino, *Antecipação da tutela*, cit., p. 215.

Por esse motivo, nada obsta que a decisão proveniente do presidente do tribunal se sobreponha à proferida pelos seus pares em julgamento de recurso, até porque cada um possui competência funcional para o conhecimento de questões de natureza diversa.

Portanto, em remate, mesmo havendo o julgamento do agravo, com a substituição da decisão liminar proferida pelo juiz de primeiro grau, seguir-se-á a regra geral, segundo a qual a suspensão vigorará enquanto não sobrevier o trânsito em julgado da decisão proferida na ação principal, considerando-se a ultra-atividade própria da medida.

8 Renovação do pedido de suspensão

Uma vez indeferido o pedido de suspensão de execução pelo presidente do tribunal respectivo, poderá o Poder Público (ou ao requerente, quando não se tratar de Poder Público), valer-se de um expediente muito criticado pela doutrina, mas que reiteradamente é utilizado: trata-se da renovação do pedido de suspensão aos tribunais superiores.

Apesar do inconformismo anunciado por muitos, o fato é que a renovação do pedido aos tribunais superiores é prática muito comum e acolhida. Por meio desse mecanismo, formula-se o requerimento de suspensão diretamente ao Supremo Tribunal Federal ou ao Superior Tribunal de Justiça, quer se alegue matéria constitucional ou infraconstitucional. Se acaso for alegada matéria constitucional e infraconstitucional, já foi decidido que a competência será do presidente do Supremo Tribunal Federal, que absorve a competência do Superior Tribunal de Justiça.

A renovação é requerimento de legitimidade idêntica à do pedido de suspensão originário, cuja possibilidade foi reforçada pela Lei n. 12.016/2009 (art. 15, § 1º).

9 Do agravo interno

Das decisões do presidente do tribunal proferidas em sede de suspensão de execução caberá o recurso de agravo interno (agravo regimental, agravinho etc.), cujo julgamento estará a cargo ou do Pleno do tribunal (para os casos em que o tribunal conte com menos de vinte e cinco membros), ou para a Corte Especial.

Via de regra, das decisões de deferimento ou de indeferimento da suspensão, poderá a parte prejudicada interpor agravo interno no prazo de cinco dias, conforme autoriza o artigo 4º, parágrafo 3º, da Lei n. 8.437/92.

Com relação ao mandado de segurança, existia regra própria, segundo a qual, para os casos de deferimento da suspensão, caberia agravo no prazo de dez dias (art. 4º da Lei n. 4.348/64). Note-se que a lei não fez menção à possibilidade de interposição de agravo contra as decisões denegatórias da suspensão.

Ocorre, porém, que tal falta de previsão não era motivo para que o Poder Público não pudesse interpor agravo interno contra a decisão que indefere a suspensão. Acolheu-se, nesse ponto, o entendimento segundo o qual essa lacuna é preenchida pela regra geral – prevista na Lei n. 8.437/92 –, de modo a tornar possível a interposição de agravo no prazo de cinco dias.⁶³

Deve ser salientado que atualmente não existem mais quaisquer dúvidas acerca do prazo para interposição do agravo regimental, que é de cinco dias para todas as hipóteses, incluindo-se o mandado de segurança, segundo se infere do *caput*, do artigo 15, da Lei n. 12.016/2009.

10 A suspensão e a Lei n. 12.016/2009

A Lei n. 12.016/2009, conhecida como a Lei do Mandado de Segurança, unificou o tratamento legislativo dessa ação constitucional, antes objeto de várias outras leis.

A suspensão da execução de liminar e de sentença recebeu tratamento específico no artigo 15 dessa lei, não existindo inovações importantes, muito embora seja possível destacar alguns pontos.

a) desnecessidade de prévio agravo interno para ajuizamento de novo pedido de suspensão de liminar: o parágrafo 1º do artigo 15 da Lei do Mandado de Segurança registra que indeferido o pedido de suspensão pelo presidente do Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal, caberá novo pedido de suspensão ao presidente do tribunal competente para conhecer de eventual recurso especial ou extraordinário.

⁶³ Nesse sentido: *Informativo de Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça*, n. 177, de 16 a 20 de junho de 2003.

Pela só redação do parágrafo 1º, nota-se que a renovação do pedido de suspensão não depende do prévio esgotamento das vias recursais, ou seja, não há necessidade da interposição do recurso de agravo regimental frente à decisão do presidente do tribunal, encampando-se a regra já existente no Superior Tribunal de Justiça.⁶⁴

b) possibilidade de serem utilizados, concomitantemente, a suspensão de execução e o recurso de agravo de instrumento: de acordo com o parágrafo 3º do artigo 15, é possível que o Poder Público utilize, diante de uma decisão liminar proferida, o recurso de agravo de instrumento e também o pedido de suspensão, até porque, deve ser lembrado, o fundamento de cada um é particular.

No recurso, o Poder Público discutirá, em sede própria, a *justiça* da decisão, o seu próprio mérito. De outro lado, na suspensão, embora de acordo com o Supremo Tribunal Federal haja necessidade de análise de um *mínimo* de mérito, a análise pelo presidente do tribunal estará adstrita à possibilidade de grave lesão a determinados bens jurídicos.

Por isso, é perfeitamente possível que seja negado provimento ao recurso de agravo, e mesmo assim a decisão não produza efeitos jurídicos imediatos, em razão da suspensão concedida pelo presidente do tribunal.

c) efeito suspensivo liminar: sobre o procedimento da suspensão, consta do artigo 25 da Lei n. 8.038/90, bem como dos regimentos internos do Supremo Tribunal Federal (art. 297, § 1º) e do Superior Tribunal de Justiça (art. 271, § 1º), que o presidente do tribunal poderá ouvir o impetrante, em cinco dias, e o Procurador-Geral, quando ele não for o requerente, em igual prazo. Como é possível verificar, poderá o presidente do tribunal instalar prévio contraditório antes de manifestar-se precisamente sobre o requerimento da suspensão.

64 “Processual Civil – Ação civil pública. Suspensão de liminar. Pedido negado pelo Vice-Presidente do Tribunal Estadual. Novo pedido de suspensão de liminar no Superior Tribunal de Justiça. Agravo interno. Desnecessidade. Lei n. 8.038/90. Medida Provisória n. 2.180-35, de 24 de agosto de 2001. 1. O ajuizamento de novo pedido de suspensão de liminar, após negado o primeiro pelo Presidente do Tribunal de origem, nos processos de incidência da Lei n. 8.437/92, prescinde da interposição de agravo interno, não se exigindo o esgotamento de instância, se se tratar de pedido negado pelo Presidente da Corte. (...)” (STJ – AgR SL n. 96/AM, Corte Especial, rel. Min. Edson Vidigal, j. 15.09.2004, DJ, de 01.07.2005, p. 351).

Ao referir-se a “impetrante”, com clareza faz menção ao requerente do mandado de segurança (ou também do *habeas data*). Contudo, obviamente a interpretação correta é a de que o beneficiado da decisão, cujos efeitos se pretende suspender, poderá ser ouvido em contraditório, antes da decisão do presidente do tribunal.

Porém, antes mesmo de determinar a oitiva do impetrante (ou do beneficiário da decisão que se pretende suspender), a lei autoriza que o presidente do tribunal confira efeito suspensivo liminar, desde que constate a plausibilidade do direito invocado e a urgência na concessão da medida.

O primeiro requisito para a concessão da liminar é a plausibilidade do direito invocado, entendida como a alta probabilidade de que o pedido do autor seja atendido. Para tanto, deverá o requerente da suspensão demonstrar de forma clara a possibilidade de grave lesão aos bens jurídicos tutelados.

A urgência corresponde ao *periculum in mora*, constatando-se ser essa uma hipótese de tutela de urgência a ser deferida diretamente pelo presidente do tribunal.

11 Conclusão

Após passada breve análise dos principais pontos do instituto, reafirma-se a sua importância para a defesa do interesse público, muito embora deve ser ressaltada a necessidade de prudência dos tribunais no seu manuseio, uma vez que funciona como antídoto capaz de neutralizar, de forma temporária, os efeitos da decisão proferida.

É importante frisar também que a análise da suspensão não pode simplesmente estar adstrita à verificação da lesão aos bens jurídicos protegidos, bens jurídicos indeterminados. Deve ir além, no sentido de ser analisada se, de fato, a lesão é grave, porque não é qualquer razão que a autoriza.

Além disso, a cognição do presidente do tribunal pode ter um mínimo de delibação, na medida que se analise a legitimidade do ato e a eventual contrariedade ao interesse público.

De tudo que foi apresentado, fica a certeza de que a suspensão de execução não se trata de um recurso, mas constitui um incidente apto a proteger o interesse público coletivo, a ser utilizado de forma excepcional.

12 Referências

BARROSO, Darlan. ROSSATO, Luciano Alves. *Mandado de Segurança*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

BUENO, Cássio Scarpinella. *O poder público em juízo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

_____. *Mandado de segurança*. 2. ed. Saraiva: São Paulo, 2004.

CUNHA, Leonardo José Carneiro. *A fazenda pública em juízo*. 5. ed. São Paulo: Dialética, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2007.

DIDIER JR., Fredie (Org.). *Ações constitucionais*. Salvador: Juspodium, 2006.

DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo José Carneiro da. *Curso de direito processual civil: meios de impugnação às decisões judiciais e processo nos tribunais*. Salvador: Juspodium, 2007.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. *Direito processual civil IV: processo cautelar*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca; SILVA, Márcio Henrique Mendes da. *Manual dos procedimentos especiais cíveis da legislação extravagante*. São Paulo: Método, 2006.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca; SILVA, Márcio Henrique Mendes da. FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves. *Comentários à Nova Lei de Mandado de Segurança*. São Paulo: Método, 2009.

GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel. *Curso de direito processual civil coletivo*. São Paulo: SRS, 2008.

_____. *Ação popular: aspectos polêmicos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005.

LENZA, Pedro. *Teoria geral da ação civil pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação civil pública: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultura e dos consumidores*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 19. ed. Saraiva: São Paulo, 2006.

MEIRELES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. *Mandado de segurança*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Comentários ao Código de Processo Civil*. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

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

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código de Processo Civil comentado e legislação extravagante*. 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

NORTHFLEET, Ellen Gracie. Suspensão de sentença e de liminar. *Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo*, Nova Série, São Paulo, Revista dos Tribunais, v. 1, n. 2, p. 168-176, jul./dez. 1998.

PEREIRA, Hélio do Valle. *Manual da fazenda pública em juízo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Suspensão de segurança: sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o poder público*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

_____. Observações críticas acerca da suspensão de segurança na ação civil pública (arts. 4º da Lei 8.437/92 e 12, § 1º, da LACP). *Revista de Direitos Difusos*, São Paulo, Instituto Brasileiro de Advocacia Pública, v. 7, n. 36, p. 71-88, mar./abr. 2006.

SILVA, Márcio Henrique Mendes da. Mandado de segurança. In: GAJARDONI, Fernando da Fonseca; SILVA, Márcio Henrique Mendes da. *Manual dos procedimentos especiais cíveis da legislação extravagante*. São Paulo: Método, 2006.

SODRÉ, Eduardo. Mandado de segurança. In: DIDIER JR., Fredie (Org.). *Ações constitucionais*. Salvador: Juspodium, 2006.

VENTURI, Élton. *Processo civil coletivo*. São Paulo: Malheiros, 2007.
_____. *Suspensão de liminares e sentenças contrárias ao poder público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

ZAVASCKI, Teori Albino. *Antecipação de tutela*. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. *Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.