

RECEBIDO EM: 07/05/2017

APROVADO EM: 31/05/2017

O CONCEITO DE ORDEM PÚBLICA NOS JULGAMENTOS DOS PEDIDOS DE SUSPENSÃO DE SEGURANÇA: QUESTÕES TEÓRICAS E ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS SUPERIORES

*THE CONCEPT OF PUBLIC ORDER IN THE JUDGMENTS OF THE
REQUESTS FOR SUSPENSION OF JUDICIAL DECISION ON WRIT
OF MANDAMUS: THEORETICAL ISSUES AND ANALYSIS OF THE
JURISPRUDENCE OF THE SUPERIOR COURTS*

Caetano Dias Corrêa

*Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Professor
no Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina
Professor dos Cursos de Graduação em Direito e de Especialização em Direito do
Centro Universitário Católica de Santa Catarina. Advogado*

Gustavo Stollmeier Matiola

*Pós-graduando em Direito Processual Civil pelo Complexo de Ensino Superior
de Santa Catarina - CESUSC. Graduado em Direito pela Universidade Federal de
Santa Catarina. Advogado*

SUMÁRIO: Introdução; 1 Manifestações da ordem pública no ordenamento brasileiro; 1.1 Ordem pública como manutenção da segurança e harmonia social; 1.2 Ordem pública como limitação das relações privadas; 1.3 Proteção da ordem pública pelo Estado; 1.4 A supremacia do interesse público;

2 Delimitação da ordem pública protegida pela Lei 12.016/09; 2.1 A jurisprudência e a “ordem pública” identificada como ordem administrativa; 2.1.1 Preservação da regularidade dos atos da administração pública; 2.1.2 Ofensa à atuação dos poderes constituídos; 2.1.3 Embaraço à regular prestação dos serviços públicos; 2.1.4 Violação à ordem jurídica; 3 Possibilidades de estabelecimento de critérios para a concessão da medida excepcional; 4 Considerações Finais; Referências.

RESUMO: O presente trabalho trata das possibilidades de invocação do conceito de ordem pública como requisito para o deferimento da Suspensão de Segurança, disciplinada pela Lei 12.016/09. Pelo fato de o artigo 15 da lei do mandado de segurança trazer consigo o trato de conceitos jurídicos indeterminados (saúde, segurança, economia e ordem públicas), problematiza-se as várias manifestações do termo ordem pública na análise do julgador. Dentro desse cenário abordam-se as várias referências legislativas do conceito de ordem pública no ordenamento jurídico, com a diferenciação nos ramos do direito privado e público, chegando-se à construção jurisprudencial da ordem protegida pela Suspensão. Em primeiro lugar, verifica-se o conteúdo do caso paradigma como norteador do conceito de ordem pública administrativa, tratado pelo Tribunal Federal de Recursos em 1979. Após, serão investigadas várias decisões dos tribunais superiores brasileiros em busca da identificação das faces mais comuns da ordem pública que são protegidas, em especial com a baliza inicial de aproximação entre ordem pública e ordem administrativa. Trata-se, ademais, de outras determinações atribuídas ao termo “ordem” por julgados do STF e STJ. Ao final, após a análise de alguns precedentes tidos como destaque, o trabalho demonstra a necessidade de estabelecimento de critérios fático-jurídicos para a concessão da referida ordem suspensiva quando se tratar de possibilidade de lesão à ordem pública.

PALAVRAS-CHAVE: Interesse Público. Ordem Pública. Ordem Administrativa. Suspensão de Segurança.

ABSTRACT: The present work deals with the possibilities of manifestation of the concept of public order as a requirement for the suspension of judicial decision on writ of mandamus, disciplined by Law 12.016/09. Due to the fact that article 15 of that law carries with it the treatment of indeterminate legal concepts, it is problematized how several meanings of the concept of public order influence the judge’s analysis. Within the scenario, several legislative references to the concept of public order on legal order are discussed, with a differentiation in the principles of private and public law, reaching the jurisprudential construction of the order protected by suspension. Firstly,

the content of the paradigm case is presented as guiding the concept of administrative order by the Federal Court of Appeals in 1979. After will be investigated several decisions of the Brazilian higher courts in search of the identification of the most common facets of public order are protected, in particular with a first approximation between public order and administrative order. The paper deals, in addition, with other determinations attributed to the term “order” by some cases judged by Brazil’s Supreme Court and Superior Court of Justice. In the end, after an analysis of these cases, the paper shows the necessity of the establishment of phatic-legal criteria for granting a suspensive order when it comes to the possibility of damage to public order.

KEYWORDS: Public Interest. Public Order. Administrative Order. Suspension of Judicial Decision on Writ of Mandamus.

INTRODUÇÃO

A Lei n. 12.016/09, ao tratar do pedido de suspensão de segurança, anota que um dos interesses públicos protegidos pela norma é a ordem pública. Considerando o fato de que este conceito apresenta algo grau de indeterminação jurídica, o presente artigo apresenta como problema de pesquisa justamente saber se existem critérios fático-jurídicos consistentes para identificar o conteúdo do termo ordem pública protegido através da sistemática do pedido de suspensão.

Nesse sentido, será feita uma leitura da bibliografia especializada em busca dos possíveis conceitos do termo ordem pública e, após, serão analisados vários julgamentos das cortes superiores brasileiras nos casos de suspensão de segurança, na busca da identificação dos possíveis contornos do conceito em questão.

Para tanto, utiliza-se o método dedutivo, com análise bibliográfica e principalmente a leitura da jurisprudência das cortes superiores brasileiras.

A primeira parte do artigo tenta compreender as acepções e alcances do termo “ordem pública”, delimitando-se as feições variadas que a expressão “ordem” assume dentro das esferas do direito privado e público. Desnuda-se que o pedido de suspensão tem como fundamento a preservação da supremacia do interesse público sobre o particular, através da suspensão de decisão válida e eficaz.

Já a segunda parte do trabalho debruça-se sobre a investigação da jurisprudência dos tribunais superiores brasileiros a respeito das

temáticas de proteção da ordem pública, tais como a manutenção da competência discricionária dos atos administrativos, manutenção dos serviços públicos, separação dos poderes, limites remuneratórios e outras possibilidades visualizadas nos julgamentos analisados. Dentro dessa multiplicidade de concepções, problematiza-se a aproximação feita pelos tribunais superiores entre ordem pública e ordem jurídica e o consequente alargamento conceitual do instituto.

No terço final do artigo trata-se de lembrar e definir os casos onde é possível identificar com mais clareza as faces da ordem protegidas pelo pedido de suspensão, demonstrando, de outro lado, que há ainda muitas temáticas que merecem uma análise menos casuística e subjetiva pelos tribunais. Derradeiramente, relembra-se a importância da fixação destes critérios, a fim de evitar subjetivismos e casuísmos no trato de medida cautelar tão excepcional como a suspensão de segurança.

1 MANIFESTAÇÕES DA ORDEM PÚBLICA NO ORDENAMENTO BRASILEIRO

O pedido de suspensão está previsto na Lei n. 12.016/09, que, em seu artigo 15, expressa que:

Quando, a requerimento de pessoa jurídica de direito público interessada ou do Ministério Público e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, o presidente do tribunal ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso suspender, em decisão fundamentada, a execução da liminar e da sentença, dessa decisão caberá agravo, sem efeito suspensivo, no prazo de 5 (cinco) dias, que será levado a julgamento na sessão seguinte à sua interposição.

Sem adentrar na discussão sobre os aspectos processuais do pedido de suspensão, merecem destaque os interesses públicos protegidos pela legislação em comento. Sem embargo, o termo ordem pública é o que apresenta maiores dificuldades conceituais, visto sua alta indeterminação e o fato de que a ordem pública é considerada matéria disciplinada (e merecedora de proteção) em diversos ramos do direito, tais como Direito Civil, Processual Civil, Constitucional e Penal, por exemplo.

A questão mais complexa na delimitação no conteúdo (ou nos possíveis conteúdos) do termo é que a ordem pública é analisada sob os mais diversos enfoques e perspectivas, a se julgar pelo direito público ou privado.

Há menção expressa de proteção à ordem pública em algumas legislações de destaque no Brasil, sem, porém, haver qualquer baliza legal conceitual quanto ao seu conteúdo. A diversidade de diplomas que citam a ordem pública como instituto a ser protegido demonstra também a própria diversidade de seu conteúdo.

Essa reflexão sobre as diversas faces do seu conteúdo é o ponto de partida para o estudo de algumas das manifestações da ordem pública de que trata a legislação brasileira. Foram analisados cinco vértices legais de conteúdo e proteção da expressão ordem pública, sendo último deles uma pequena digressão sobre o uso do termo na Suspensão de Segurança.

1.1 ORDEM PÚBLICA COMO MANUTENÇÃO DA SEGURANÇA E HARMONIA SOCIAL

Ainda que o conceito de ordem pública seja fluído e, como dito por Elton Venturi, principalmente “sujeito ao natural dinamismo das concepções políticas, ideológicas, temporais e espaciais de cada ordenamento”¹, é preciso fazer um pequeno recorte legislativo para demonstrar o dinamismo das facetas que este termo assume no ordenamento jurídico brasileiro.

O Código de Processo Penal faz cinco menções expressas ao termo “ordem pública”².

Nesse vértice, a relação de ordem pública com segurança pública é tão íntima que, partindo de uma análise estritamente exegética do termo, há um conceito legislativo que define o que seria ordem pública, contido no Decreto 88.777 de 1983, regulamentador das atividades das polícias militares e bombeiros. Desnuda-se a definição citada:

Art 2º - Para efeito do Decreto-lei nº 667, de 02 de julho de 1969 modificado pelo Decreto-lei nº 1.406, de 24 de junho de 1975, e pelo Decreto-lei nº 2.010, de 12 de janeiro de 1983, e deste Regulamento, são estabelecidos os seguintes conceitos:

21) Ordem Pública - Conjunto de regras formais, que emanam do ordenamento jurídico da Nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis, do interesse público, estabelecendo um clima

1 VENTURI, Elton. *Suspensão de liminares e das sentenças contra o poder público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 138.

2 A ordem pública é referenciada no arts. 7º, 185,§2º,IV; 312, caput; 427, caput e 781 do Código de Processo Penal.

de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizado pelo poder de polícia, e constituindo uma situação ou condição que conduza ao bem comum.

Tal conceito trata que a ordem pública é um conjunto de regras formais que regula relações sociais, interesse público com a finalidade de convivência harmoniosa e pacífica. Nota-se a presença de vários elementos abertos, com a proteção de vários valores (bem comum, interesse público), extrapolando até mesmo a esfera da segurança.

Sobre a relação violência e manutenção da ordem pública, explicitada no Decreto 88.777, Alvaro Lazzarini e Hely Lopes Meirelles anotam que:

Ordem pública é a situação de tranqüilidade e normalidade que o Estado assegura – ou deve assegurar – às instituições e a todos os membros da sociedade, consoante às normas jurídicas legalmente estabelecidas. [...] O conceito de ordem pública não se restringe apenas à estabilidade das instituições, pois abrange e protege também os direitos individuais e a conduta lícita de todo cidadão, para a coexistência pacífica de toda a comunidade. Tanto ofende a ordem pública a violência contra a coletividade ou contra as instituições em geral, como os atentados aos padrões éticos e legais de respeito à pessoa humana. [...] É a situação fática de respeito ao interesse da coletividade e aos direitos individuais que o Estado assegura, pela Constituição da República e pelas leis, a todos os membros da comunidade.³

A mera transcrição de conceitos legislativos, porém, não consegue determinar o conteúdo do instituto em questão, visto que por mais tentador que pareça associar a ordem pública às questões de segurança pública, não parece ser esse o escopo de proteção da Suspensão de Segurança.

Desde a primeira edição de legislação que previa o pedido de sustação, a segurança pública era tratada em separado da ordem pública⁴. Atualmente não é diferente, portanto a ordem afetada pela decisão suspensa certamente

3 LAZZARINI, Alvaro; MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo da ordem pública*. Forense: São Paulo, 1999. p. 93

4 Transcreve-se aqui o artigo 13 da Lei 191/1936, que instituiu o pedido de suspensão: Art. 13. Nos casos dos art. 8º, §9º, e art. 10, poderá o presidente da Corte Suprema, quando se tratar de decisão da Justiça Federal, ou da Corte de Apelação, quando se tratar de decisão da justiça local, a requerimento do representante da pessoa jurídica de direito público interno interessada, para evitar 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 instância.

não é aquela relacionada à sensação de harmonia e paz a que faz menção o conceito do item 21 do art. 2º do Decreto 88.777.

Num prisma semelhante ao de segurança, entretanto, considera-se que a sociedade ordenada seria aquela onde, de acordo com a ideologia e costume de cada tempo, as instituições funcionam regularmente e determinados direitos são resguardados.

Entretanto, considerando a matriz ideológica desse conceito, extrapolando a própria proteção da segurança, e que “a temática da Ordem pública é importante sob o perfil das possíveis repercussões consequentes sobre a esfera jurídica dos vários sujeitos de um ordenamento”⁵ é preciso investigar mais a fundo as suas manifestações como restrição e regulamentação das atividades privadas.

1.2 ORDEM PÚBLICA COMO LIMITAÇÃO DAS RELAÇÕES PRIVADAS

A ordem pública, conforme o conceito anterior, seria o reflexo do conjunto daqueles valores, alguns dos quais traduzidos expressamente na legislação, que, em determinado momento histórico, o legislador, e mesmo o judiciário traduz como essenciais ao respeito da vida em coletividade.

Assim, ainda explorando o conceito trazido por Bobbio e Manteucci, onde se lê que “com a variação da inspiração ideológica e dos princípios orientadores (democráticos ou autocráticos, por exemplo), cada ordenamento dará uma disciplina própria (ampla ou restrita) das hipóteses de intervenção normativa e de administração direta tendentes a salvaguardar a ordem pública”⁶ é preciso compreender a restrição normativa às relações privadas fundamentada nesta proteção da ordem.

No Direito Civil, toda relação jurídica entre particulares tem como limite de legalidade o respeito à ordem pública.

O Código de Defesa do Consumidor, por exemplo, encerra em seu art. 1º que “o presente código estabelece normas de proteção e defesa do consumidor, de ordem pública e interesse social, nos termos do artigo 5º, inciso XXXII, artigo 170, inciso V, da Constituição Federal e artigo 48 de suas Disposições Transitórias.”

5 BOBBIO, Norberto.; MANTTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfresco. *Dicionário de política*. Tradução de João Ferreira. v. 2, 5. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2000. p. 851.

6 *Ibidem*, p. 851

Já o Código Civil não faz menção expressa à ordem pública, mas há inúmeras proibições e regulamentações baseadas na preservação da ordem, visto que em certas matérias não se admite liberalidade dos particulares na busca da preservação de certos valores e da ordem estabelecida. Exemplificando a presença das “normas de ordem pública”, Caio Mário destaca que:

[...] condizem com a ordem pública as normas que instituem a organização da família (casamento, filiação adoção, alimentos); as que estabelecem a ordem de vocação hereditária e a sucessão testamentária; as que pautam a organização política e administrativa do Estado, bem como as bases mínimas da organização econômica; os preceitos fundamentais do Direito do Trabalho; enfim, as regras que o legislador erige em cânones basilares da estrutura social, política e econômica da Nação. Não admitindo derrogação, compõem leis que proíbem ou ordenam cerceando nos seus limites a liberdade de todos⁷

Assim, a ordem pública relaciona-se estritamente com aquelas normas que o legislador estabelece como sendo fundamentais para o bom funcionamento da coletividade. Exige-se um sacrifício da liberdade particular em nome da coletividade.

O mesmo raciocínio aplica-se aos limites das relações trabalhistas - em especial o contrato de trabalho - e também nas relações de consumo, como já ressaltado pelo art. 1º do Código de Defesa do Consumidor.

Em matéria processual a situação é semelhante. Existem determinadas matérias, erigidas pelo legislador no Código de Processo Civil que não se sujeitam à preclusão e podem ser conhecidas a qualquer tempo pelos tribunais, tamanha relevância que sua violação acarreta.

1.3 PROTEÇÃO DA ORDEM PÚBLICA PELO ESTADO

Como justificativa do poder de polícia, a ordem pública é merecedora de grande destaque na atuação regulatória da administração pública. A preservação do bem estar coletivo e da ordem é o fundamento do poder de polícia administrativa, expresso de forma literal no artigo 78 do Código Tributário Nacional⁸.

7 PEREIRA, Caio Mário. *Instituições de Direito Civil*. v. 3, 18. ed. São Paulo: Forense, 2014. p. 43.

8 Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado,

Esta atuação estatal em busca da preservação da ordem pública foi modificando-se, mostrando uma tendência, já sentida também no Direito Civil (com o aumento das matérias sujeitas à controle estatal nos contratos) de alargamento das matérias que envolvem a preservação da ordem.

Portanto, em certos períodos temporais, a influência do Estado na vida privada, através da proteção da ordem pública será maior, em outras, de paradigma liberal, menor. No período do liberalismo do século XIX, por exemplo, as liberdades individuais somente poderiam ser restringidas naquelas questões de ordem pública vinculadas especialmente a segurança pública, exercendo o Estado unicamente uma “polícia de segurança”⁹. Com o advento do Estado social, entretanto, o âmbito de regulação e normatização estatal sobre a vida privada aumenta.¹⁰

Descrevendo a ordem pública como o funcionamento regular das instituições do Estado e com o espectro de variação ideológica, novamente Bobbio e Manteucci, problematizam que:

[...] Nessa hipótese, ordem pública constitui objeto de regulamentação pública para fins de tutela preventiva, contextual e sucessiva ou repressiva, enquanto que a jurisprudência tende a ampliar o conceito material de ordem pública até fazer incluir nele a execução normal das funções públicas ou o normal funcionamento das instituições como a propriedade, de importância publicitária (ordem legal constituída). É evidente que uma vez que é objeto de disciplina normativa, a ordem pública material se traduz através de um sistema de normas que

ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

9 DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

10 Comentando sobre o aumento do poder de polícia e ordem pública, Di Pietro aponta dois caminhos: “1. de um lado, [o poder de polícia] passou a atuar em setores não relacionados com a segurança, atingindo as relações entre particulares, anteriormente fora do alcance do Estado; o próprio conceito de ordem pública, antes concernente apenas à segurança, passou a abranger a ordem econômica e social, com medidas relativas às relações de emprego, ao mercado dos produtos de primeira necessidade, ao exercício das profissões, às comunicações, aos espetáculos públicos, ao meio ambiente, ao patrimônio histórico e artístico nacional, à saúde e tantas outras; 2. de outro lado, passou a possibilitar a imposição de obrigações de fazer, como o cultivo da terra, o aproveitamento do solo, a venda de produtos; a polícia tradicional limitava-se a impor obrigações de não fazer. Para alguns autores, essas medidas escapam ao poder de polícia e se apresentam como novo instrumento de que o Estado para intervir na propriedade, com vista em assegurar o bem comum, com base no princípio da função social da sociedade”. (Ibid, p. 157).

têm como objeto e que variam de ordenamento para ordenamento. Por conseguinte, com a variação de inspiração ideológica e dos princípios orientadores (democráticos ou autocráticos, por exemplo), cada ordenamento dará uma disciplina própria (ampla ou restrita) das hipóteses de intervenção normativa e de administração direta tendentes a salvaguardar a ordem pública.¹¹

Resta compreender, de outro lado, de que forma a supremacia do interesse público se relaciona e serve como fundamento da proteção a ordem estabelecida.

1.4 A SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO

Nesta perspectiva em que se enquadra a proteção da ordem pública como fundamento do poder de polícia e respeito aos valores da coletividade é que a sua devida proteção nada mais seria que um reflexo princípio da supremacia do interesse público sobre o privado.

Para Maria Sylvia di Pietro a supremacia do interesse público sobre o particular é a justa causa de várias atuações estatais e normas regulamentares:

Em nome do primado do interesse público, inúmeras transformações ocorreram: houve uma ampliação das atividades assumidas pelo Estado para atender às necessidades coletivas, com a conseqüente ampliação do próprio conceito de serviço público. O mesmo ocorreu com o poder de polícia do Estado, que deixou de impor obrigações apenas negativas (não fazer) visando resguardar a ordem pública, e passou a impor obrigações positivas, além de ampliar o seu campo de atuação, que passou a abranger, além da ordem pública, também a ordem econômica e social.¹²

A maior interferência do Estado na propriedade, na preservação do meio ambiente e do patrimônio também é considerada como reflexo do alargamento da incidência do interesse público sobre o uso do bem privado¹³.

Este princípio, muito discutido pela doutrina administrativista é fundamento também do próprio pedido de suspensão, pois na lesão dos interesses públicos tutelados pela Lei é que haverá o sacrifício do

11 BOBBIO; MANTTEUCCI; PASQUINO, op cit., p. 851.

12 DI PIETRO, op cit., p. 99.

13 DI PIETRO, op cit., p. 100.

interesse particular ou mesmo do interesse coletivo secundário em prol do interesse público primário¹⁴.

Ponto primeiro neste debate é delimitar que o interesse público, quando se trata de atuação estatal, não é (i) o interesse de toda a coletividade tomada como uma abstração da conjunção de vontades individuais, muito menos (ii) o interesse do próprio Estado, que seria, como legítimo representante da população, o porta voz do interesse público.

Celso Antônio Bandeira de Mello estabelece um ponto fundamental sobre o conteúdo do princípio, pois o interesse público é a dimensão pública dos interesses individuais, ou seja, dos interesses de “cada indivíduo enquanto partícipe da Sociedade (entificada juridicamente no Estado), nisto se abrindo também o depósito intertemporal destes mesmos interesses, vale dizer, já agora, encarados eles em sua continuidade histórica, tendo em vista a sucessividade das gerações de seus nacionais”¹⁵.

O próprio princípio da legalidade, dessa forma, existe justamente para proteger o interesse público em face das arbitrariedades e violações do Estado frente à coletividade, e não o contrário, ou seja, que o interesse público existe para proteger a legalidade.

Dentro dessa reflexão sobre o conteúdo do princípio, o doutrinador carioca aduz que há uma forma primária e outra secundária de interesse público.

O interesse primário é aquele tratado anteriormente, como dimensão do interesse do indivíduo como participante da sociedade, ou seja, pelo senso de coletividade e bem do todo considerado. Por outro lado, o interesse público secundário é aquele interesse do Estado como sujeito de direito e pessoa jurídica, de forma a se considerar, portanto, que existem interesses particularizados e individualizados¹⁶ do Estado quando do cumprimento de suas funções administrativas.

A existência da suspensão de segurança, como já colocado, é também um reflexo da supremacia do interesse público sobre o particular, pois a decisão proferida num juízo de legalidade e tutela de interesses legítimos pode ser suspensa para dar lugar à proteção

14 RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Suspensão de Segurança*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

15 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 60.

16 MELLO, op. cit., p. 61-62.

do interesse público primário através daqueles conceitos trazidos pelo artigo 15 da Lei n. 12.016/09.

2 DELIMITAÇÃO DA ORDEM PÚBLICA PROTEGIDA PELA LEI 12.016/09

No caso da ordem pública regida pela Lei 12.016/09, entretanto, é preciso estabelecer algumas distinções, pois este conceito de ordem não é aquele mesmo disposto de forma genérica como regulamento dos limites das relações privadas e de respeito à harmonia e segurança da coletividade.

Considerando o relacionamento normativo das “matérias de ordem pública” e a “proteção da ordem pública” do direito privado, chega-se à conclusão que esta ordem se relaciona mais com os valores protegidos coletivamente, como segurança ou saúde, do que com uma ordem de funcionamento das instituições do Estado.

Além disso, a ordem pública poderia confundir-se com a proteção de uma miríade praticamente infinita de valores caso considere-se como de “ordem pública” todas aquelas liberalidades privadas restringidas pelo direito civil.

Percebe-se, assim, que o conceito de ordem pública referido na Suspensão de Segurança não é aquele mesmo disposto de forma genérica como regulamento dos limites das relações privadas e de respeito à coletividade, expostos nos itens 1.1 e 1.1 deste ensaio.

Visto a separação em vários interesses específicos (ordem, segurança, saúde e economia) o conceito de ordem no incidente cautelar do pedido de suspensão representa um tópico específico e cuja conceituação foi construída, em sua grande maioria, pela jurisprudência brasileira.

O leading case dos tribunais brasileiros, na lição de Hely Lopes Meirelles¹⁷ e Elton Venturi¹⁸, que estabeleceu os preceitos de ordem pública é a Suspensão de Segurança n. 4405, de 1979, e se deu em julgamento do Tribunal Federal de Recursos (extinto com a constituição de 1988 e cujas funções atualmente competem ao STJ) e assim dita:

17 MEIRELLES, Hely Lopes; MENDES, Gilmar Ferreira; WALD, Arnold. *Mandado de Segurança e Ações Constitucionais*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

18 VENTURI, op. cit., op. cit.

Quando na Lei nº 4.348/64, art. 4º, se faz menção a ameaça de lesão à ordem, tenho entendido que não se compreende, aí, apenas, a ordem pública, enquanto esta se dimensiona em termos de segurança interna, porque explicitamente de lesão à segurança, por igual, cogita o art. 4º da lei nº 4.348/64. Se a liminar pode constituir ameaça de grave lesão à ordem estabelecida para a ação da Administração Pública, por força da lei, nas suas múltiplas manifestações, cabe ser suspensa sua eficácia pelo Presidente do Tribunal. Não pode, em verdade, o juiz decidir contra a lei. Se esta prevê determinada forma para a prática do ato administrativo, não há o juiz, contra a disposição normativa, de coarctar a ação do Poder Executivo, sem causa legítima. Fazendo-o, atenta contra a ordem estabelecida, em lei, para os atos da Administração.

[...]

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 constituídos.¹⁹

A ordem pública protegida pela Suspensão de Segurança será então a ordem administrativa, ou seja, a proteção da legitimidade dos atos administrativos num geral e a manutenção regular funcionamento dos órgãos do Estado.

Em 1995, o Ministro Sepúlveda Pertence, em longo voto sobre a Suspensão de Segurança n. 846, no âmbito do STF, declarou ainda a correlação da manutenção de legalidade dos atos da administração e proteção da ordem, estabelecendo a diferenciação de ordem pública material e ordem administrativa:

É preciso convir, que - ao contrário da saúde, da segurança, da economia e da ordem pública material, que comportem significação juridicamente neutra -, o conceito de ordem pública está inexoravelmente vinculado à verificação, ao menos, da aparente legalidade da postura da administração que a decisão a suspender põe em risco.

19 BRASIL. Tribunal Federal de Recursos. *SS n. 4.405*. Tribunal Pleno. Relator: Min. Néri da Silveira. Publicado em 07/12/1979.

[...] Ordem Administrativa é, assim, não a que pretenda impor a vontade da autoridade pública, mas, unicamente, a ordem estabelecida, em lei, para os atos da Administração²⁰

O termo ordem pública, na Suspensão de Segurança, desta forma, tem uma dupla face protetiva: a primeira da “ordem administrativa”, qual seja, a proteção da legitimidade e legalidade dos atos da Administração Pública, e a segunda face da manutenção do funcionamento dos serviços estatais, que é a “ordem pública material”.

Caso não se delimite claramente em qual âmbito incide a proteção da ordem, o incidente suspensivo poderá ser utilizado para a suposta defesa de interesses públicos secundários (meramente estatais), bem como estabelecer-se-á uma confusão entre os diversos interesses públicos protegidos pelo ordenamento jurídico, transformando a suspensão em recurso da fazenda pública.

Portanto, resta conhecer quais são os contornos e características dados pela jurisprudência das cortes superiores sobre os abalos a ordem pública (material e administrativa, nas palavras de Sepúlveda Pertence) aptos a utilização da Suspensão de Segurança.

2.1 A JURISPRUDÊNCIA E A “ORDEM PÚBLICA” IDENTIFICADA COMO ORDEM ADMINISTRATIVA

Ao analisar as jurisprudências dos tribunais superiores no presente trabalho, foram investigados somente os casos de Suspensão de Segurança da Lei n. 12.106/09 e da Lei n. 4.834/64, tratando-se assim de casos de Mandados de Segurança que tiveram suas decisões sustadas.

Ainda que atualmente a Suspensão esteja regulamentada pela legislação de 2009 (Lei 12.016/09) sobre o Mandado de Segurança, não só seus critérios são idênticos à legislação da suspensão de 1964, como, principalmente, a grande maioria dos precedentes das cortes superiores brasileiras sobre o tema foram infirmados sobre a égide da lei pretérita, visto que o alargamento do instituto se deu a partir de 1992, com a suspensão de liminar, tutela antecipada e até mesmo de sentença, por exemplo.

20 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *AgRg na SS n. 846/DF*. Tribunal Pleno. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Publicado em 13/10/1995.

Mesmo que os conceitos e interesses públicos protegidos pelas novas legislações sejam idênticos²¹, em face dos novos âmbitos de incidência do uso de instituto de suspensão, agora para praticamente todas as decisões contra a fazenda pública, utilizou-se o recorte jurisprudencial apenas dos casos de Mandado de Segurança.

2.1.1 PRESERVAÇÃO DA REGULARIDADE DOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Estabelecido o ponto anterior, investiga-se algumas dessas manifestações de que faz referência o julgamento da SS n. 4.405-SP, onde também ficou estabelecido que a violação à ordem pública estaria configurada quando o julgador interferisse indevidamente no ato administrativo.

Não à toa cita-se no acórdão “que se a lei prevê determinada forma para o ato administrativo” e o juiz embaraçar a ação do Poder Executivo, este “atenta contra a ordem estabelecida, em lei, para os atos da Administração”²².

Uma das feições da garantia de ordem pública administrativa é a possibilidade de a administração agir com conveniência e oportunidade quando a lei permitir, sendo recomendado o afastamento das interferências do judiciário no poder discricionário da autoridade, enquanto, de outro lado, deve ser garantida a legalidade dos atos vinculados.

Com base nesta tese, o STJ, no julgamento da SS n. 1.521-TO²³ já decidiu que se configura grave lesão à ordem administrativa quando a «decisão judicial atacada interfere no critério de conveniência e oportunidade do ato administrativo impugnado». Nesta demanda, a decisão suspensa determinava ao poder público que este não pudesse alterar unilateralmente linhas de ônibus intermunicipais.

21 Nesse sentido, o artigo 4º da Lei n. 8.437/92 protege os mesmos interesses públicos e traça procedimento idêntico ao da Lei 12.016/09 para todas as liminares contra o poder público:

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

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

22 BRASIL. Tribunal Federal de Recursos, 1979, op. cit.

23 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Corte Especial. *AgRg na SS 1.521/TO*. Relator: Min. Edson Vidigal. Julgado em 20/03/06. Publicado em 10/04/2006.

Segundo a decisão monocrática do caso, mantida após a interposição de agravo, era de ser suspensa a liminar considerando a “agressão à atuação do Executivo, ao decidir sobre a necessidade de modificação dos itinerários do transporte coletivo, investindo contra os critérios de conveniência e oportunidade ponderados pela administração”²⁴

Em outra demanda, no Rio de Janeiro, estabeleceu-se controvérsia sobre a cobrança das tarifas de uso dos sistemas de transmissão e de distribuição de energia pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) em face da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e a Valesul Alumínio S/A. No julgamento da Suspensão de Segurança n. 1.424-RJ²⁵, que afastou a liminar que impedia a ANEEL de cobrar as referidas tarifas, ficou exposto pelo STJ que “a questão atinente aos critérios utilizados na composição do preço cobrado pelo serviço de transporte é matéria atinente ao mérito do ato administrativo da ANEEL, não sendo possível ao judiciário nela intervir, a não ser para aferir a legalidade.”

Este provimento judicial demonstra a face proteção a ordem pública administrativa, visto que, mais do que preservar a prestação do serviço público, suspendeu-se a execução da medida liminar em razão de sua interferência no mérito do ato administrativo da ANEEL e embaraço ao seu poder regulatório.

Adentrando em questões de vinculação técnica, a mesma corte superior proferiu entendimento de que a atuação do judiciário substituindo os critérios de valoração de banca examinadora de concurso configurava-se como indevida interferência do Judiciário na atividade administrativa, como narra o Agravo Regimental na Suspensão de Segurança n. 2.780-BA²⁶, onde ficou exposto que “[...] não pode o Poder Judiciário se substituir à banca examinadora do concurso, alterando critério de avaliação, atribuindo pontos aos candidatos e, por consequência, reclassificando-os após o encerramento do certame, com consequências diretas”.

Aquelas decisões judiciais que interferem nos atos administrativos de poder de polícia afetam de igual maneira a regularidade dos atos da

24 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, op. cit.

25 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Corte Especial. AgRg na SS 1.424/RJ. Relator Ministro Edson Vidigal. Julgado em 01/02/2005. Publicado em 06/06/2005.

26 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Corte Especial. AgRg na SS 2.780 - BA. Relator Min. Francisco Falcão. Julgamento em 03/02/2016. Publicado em 17/03/2016.

administração, causando, via de consequência, lesão à ordem pública administrativa.

No ano de 2006, quando ainda se discutia judicialmente o funcionamento das casas de bingo, o STJ, a pedido do Ministério Público Federal, sustou decisão liminar do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul que ordenava a devolução das cartelas de jogo e demais equipamentos apreendidos à empresa “Golden Bingos”, que explorava o jogo. De acordo com a fundamentação do acórdão no Agravo Regimental na Suspensão de Segurança n. 1.662-RS²⁷:

Ao determinar a devolução de bens e valores relativos à exploração do jogo de bingo, seja eletrônico, seja “de cartela”, a decisão impugnada acaba por violar a ordem pública administrativa, pois impede que a Administração Pública exerça o seu regular poder de polícia, fiscalizando o estabelecimento e os equipamentos que veiculam jogo de azar, atividade proibida no território nacional, a teor do art. 50 da Lei de Contravenções Penais (Decreto-Lei n. 3.688/1941).

A seara de atuação do Estado em seus contratos administrativos também é digna de tutela jurisdicional suspensiva até o deslinde final da causa pela proteção da ordem pública. Em imbróglios que envolvem anulação ou modificações de licitações, ficou estabelecido que devem ser preservadas as contratações já regularizadas, ainda que haja disputa judicial sobre o certame, a exemplo da Suspensão de Segurança n. 2.751-AP do Superior Tribunal de Justiça.²⁸

Percebe-se que a pretensão individual das empresas que estão em litígio com o Estado e a possibilidade de se estabelecer vínculos contratuais precários até o final do processo judicial deve ser sacrificada, pela via da suspensão de segurança, para que seja mantida a garantia da prestação dos serviços públicos em favor da coletividade.

Essa contraposição entre a preservação da ordem, manutenção dos contratos administrativos e respeito à coletividade fica clara de igual modo em acórdão do STJ, na Suspensão de Segurança n. 2.764-GO²⁹, que sustou a

27 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Corte Especial. AgRg na SS 1.662 - RS. Relator: Min. Barros Monteiro. Julgamento em 04/10/06. Data de Publicação: 11/12/2006.

28 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Corte Especial AgRg na SS 2.751- AP. Relator: Min. Francisco Falcão, julgado em 04/03/2015. Publicado em 23/03/2015.

29 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Corte Especial. AgRg na SS 2.764/GO, Relator Min. Francisco Falcão, julgado em 03/06/2015. Publicado em 15/06/2015

eficácia de decisão do Tribunal de Justiça de Goiás que suspendia licitações da Companhia Elétrica de Goiás para contratação de empresas para auxiliar na cadeia de fornecimento e distribuição de energia elétrica no estado goiano.

2.1.2 OFENSA À ATUAÇÃO DOS PODERES CONSTITUÍDOS

A interferência judicial nas atividades do Poder Legislativo, do Ministério Público e até mesmo de agentes políticos pode ser questionada pela via do pedido de suspensão. Tenta-se preservar, de modo geral, a separação dos poderes e independência das instituições.

Nesses termos, destaca-se a Suspensão de Segurança n. 1.592-MT³⁰ deferida pelo STJ contra decisão do Tribunal de Justiça do Mato Grosso, que ordenou o trancamento de inúmeros inquéritos civis abertos contra a mesma pessoa pelo Ministério Público. Na sua fundamentação o relator da questão anotou que impedir o órgão ministerial de realizar suas funções de proteção da coletividade e interesse público configura em grave lesão à ordem pública.

O poder legislativo municipal, legitimado ativo para o pedido de suspensão, através de construção jurisprudencial consolidada, resguarda a autonomia de suas decisões através de decisões suspensivas dos tribunais superiores.

A atuação jurisdicional que impede ou modifica formas dos regimentos internos, sistemática de votação ou outras decisões próprias do legislativo é, portanto, repudiada pelos Tribunais Superiores quando da concessão da Suspensão.

Em relação ao controle judicial dos atos interna corporis do legislativo, já houve manifestação do STJ no sentido de que a violação à separação dos poderes identifica-se com a lesão à ordem pública. Ao julgar demanda envolvendo a retirada, por ordem judicial, de matérias da ordem do dia na Câmara, o Ministro César Asfor Rocha, em voto do Agravo Regimental na Suspensão de Segurança n. 1.943-SC³¹, entendeu que:

Seguindo essa linha de raciocínio, havendo intervenção inoportuna do Poder Judiciário na atividade específica do Poder Legislativo, elaboração e votação de leis, fica configurado o risco de grave lesão

30 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Corte Especial. *AgRg na SS. 1.592/MT*. Relator: Min. Barros Monteiro. Julgado em 07/02/2007. Publicado em 05.03.2007

31 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Corte Especial. *AgRg na SS 1.943/SC*, Relator Ministro Cesar Asfor Rocha, julgado em 30/06/2009. Publicado em 24/08/2009

à ordem, aqui relacionada à separação da atividade institucional de cada Poder da República.

Em outra manifestação deste mesmo tribunal em 2012, na Suspensão de Segurança n. 2.559-PB³², sustentou-se que a decisão judicial que determina quórum mínimo para que seja cassado parecer de comissão temática lesa a ordem na medida em que “[...] a interferência do Judiciário [em atos interna corporis] é claramente lesiva ao interesse público, porque submete a maioria da Assembleia Legislativa às deliberações de uma minoria”.

A segurança concedida que ordena a volta de prefeito cassado pela câmara, enquanto perdura o processo inquisitório do legislativo, da mesma forma pode ser suspensa na busca pelo estabelecimento da ordem e harmonia entre os poderes, a vista do Agravo Regimental na Suspensão de Segurança n. 2.705-MS.³³

A construção jurisprudencial então, parece indiciar que as decisões (em Mandado de Segurança) que afetam de alguma forma a separação dos poderes e trazem embaraço a atuação dos órgãos legislativos causam grave lesão à ordem pública aptas ao manejo do pedido de suspensão.

2.1.3 EMBARAÇO À REGULAR PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Adotando-se como tese a distinção entre ordem pública administrativa e ordem pública material, nota-se que a jurisprudência do STF e do STJ protege a coletividade das decisões não transitadas em julgado que poderão causar colapso no funcionamento do Estado e dos serviços públicos.

Existem entendimentos sustentando que mandados de segurança em que a ordem judicial é deferida para a suspensão de exigibilidade de tributos e taxas causa risco de grave lesão ao funcionamento das funções administrativas.

No Estado do Rio de Janeiro, a Associação Brasileira De Assessoria e Planejamento Tributário, Fiscal e Proteção Aos Direitos Do Consumidor e Do Contribuinte – ABAPLAT - obteve decisão liminar no TJRJ que obrigava o governo fluminense a se abster de cobrar a alíquota de 29% do Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços da fatura de energia elétrica dos associados da referida entidade.

32 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Corte Especial. *AgRg na SS 2.559/PB*, Relator Min. Ari Pargendler. Julgado em 14/06/2013. Publicado em 29/06/2012

33 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Corte Especial. *AgRg SS 2.705/MS*. Relator: Min. Felix Fischer. Julgado em 14/03/2015. Publicado em 10/06/2015

A decisão da corte fluminense, entretanto, teve seus efeitos suspensos pelo STF através da Suspensão de Segurança. n. 4.980/RJ³⁴, apresentada pelo Estado do Rio de Janeiro. Neste julgado foram delimitados pelo relator a feição material da ordem pública, que envolve a possível dificuldade de funcionamento do estado com a abrupta queda na arrecadação, e também da feição da ordem administrativa, pois a decisão guerreada interfere na presunção de legitimidade e veracidade dos atos administrativos.

A discussão sobre a não exigibilidade de determinados tributos é tema frequente de controvérsias nos tribunais superiores, em especial quando presente o efeito multiplicador e a concessão de liminares para associações de consumidores ou grandes empresas (que envolvem altos valores de arrecadação tributária).

Nessa perspectiva, há controvérsias sobre a incidência do Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços, versado no Agravo Regimental na Suspensão de Segurança n. 3.717-RJ do STF.³⁵ Neste julgamento citou-se que a brusca diminuição na arrecadação de impostos poderia colapsar a ordem pública na medida em que o Estado não disporia mais de recursos de forma abrupta para manter os serviços públicos essenciais.

Há ainda casos de pedidos deferidos em favor do ente público em julgados sobre bitributação, como a Suspensão de Segurança n. 4.177-SP.³⁶

O STJ já prolatou entendimento aduzindo que a decisão judicial que impede o município de reaver, através de reversão, o maquinário e instrumentária necessária à prestação de serviços públicos de tratamento e distribuição de água, quando da rescisão do contrato de concessão, configura grave lesão à ordem pública, exemplo visto na Suspensão de Segurança n. 1.307-PR³⁷.

Mesmo se tratando de demandas individuais atacadas pela via do pedido de suspensão, o mero risco de prolação de decisões semelhantes já basta para que se proteja a prestação dos serviços públicos da ameaça de grave lesão.

34 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. *AgRg na SS 4.980/RJ*. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgado em 16/04/2015. Publicado em 05/05/2015.

35 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. *AgRg na SS 3.717/RJ*. Relator Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 29/10/2014. Publicado em 14/11/2014.

36 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. *AgRg na SS 4.177/SP*. Relator: Min. César Peluzo, julgado em 17/02/2011. Publicado em 14/03/2011.

37 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Corte Especial. *AgRg na SS 1.307/PR*. Relator Min. Edson Vidigal, julgado em 25/10/2004. Publicado em 06/12/2004.

As remoções de serventias judiciais merecem destaque neste conceito de que a judicialização de concessões e delegações públicas não pode se sobrepor ao regular funcionamento dos serviços estatais, como anotado na Suspensão de Segurança n. 2.783-RO do STJ.³⁸

Assim, entre o direito individualizado das partes de assumirem suas vagas em concessão ou delegação públicas e o direito à prestação regular dos serviços públicos, deve prevalecer o segundo por manter incólume a ordem pública material.

Em que pese o escopo de proteção à ordem pública e manutenção da regularidade das atividades administrativas, salta aos olhos que as cortes superiores visualizem grave lesão à ordem apenas em casos individualizados de processos sobre serventias judiciais, por exemplo, dando azo a suspensão de acórdão dos tribunais de justiça dos estados.

2.1.4 VIOLAÇÃO À ORDEM JURÍDICA

Já se tratou nesta obra sobre a proteção à ordem administrativa, relembrando-se do precedente do Ministro Néri da Silveira que apregoava sobre a impossibilidade de o juiz decidir contra a lei, devendo assim ser suspenso o julgado que interferia no mérito do ato administrativo, por exemplo.

Ao mesmo tempo, a doutrina e os próprios tribunais já definiram que a Suspensão de Segurança não tem a pretensão de verificar o acerto ou desacerto da decisão atacada, mas simplesmente acautelar os interesses públicos constantes na Lei.

A partir desse raciocínio tem-se que o pedido tem natureza de contracautela em face de decisão cautelar ou liminar contra o poder público.³⁹ É preciso, além disso, haver grave lesão a esses interesses.

A jurisprudência dos tribunais brasileiros, porém, passou a admitir a tese de que a configura grave lesão à ordem pública as ofensas contra a “ordem jurídica” ou “ordem jurídico-constitucional”, nos dizeres do STF.

38 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Corte Especial. *AgRg na SS 2.783/RO*. Relator: Ministro Francisco Falcão; Julgado em 16/09/2015. Publicado em 05/10/2015

39 VENTURI, 2010, op cit. p. 72. RODRIGUES, 2005, op cit. p. 96

Assim, situações envolvendo demandas individuais são aptas a provocar o controle cautelar das supremas cortes para a proteção das normas constitucionais, mesmo que não haja grave lesão e que a ordem administrativa continue incólume.

Em acórdão no Agravo Regimental na Suspensão de Segurança n. 3.259-SP, da lavra da Ministra Ellen Gracie, acompanhada por seus pares no STF, foi suspensa a execução de decisão liminar do Tribunal de Justiça de São Paulo que permitia a determinado servidor, através de indenizações e vantagens, perceber vencimentos maiores que o teto constitucional.

Para a relatora, havia grave lesão à ordem pública “considerada em termos de ordem jurídico constitucional”.⁴⁰ Neste mesmo ano, prolatou-se acórdão em que até a ordem processual era equivalente à ordem pública, pois no julgamento de Agravo Regimental em Suspensão de Segurança n. 3.108-RJ, envolvendo acréscimo salarial de servidor, o STF considerou existir “grave lesão à ordem pública, considerada em termos de ordem jurídico-processual”.⁴¹

Independente da quantia a ser paga ao servidor e ignorando o requisito da grave lesão, o entendimento de violação à “ordem jurídica constitucional” foi concretizado como jurisprudência praticamente dominante na corte constitucional brasileira no biênio 2007-2008.⁴²

Indo mais além, a referida corte já se utilizou dos termos “ordem administrativo-econômica”, “ordem jurídica constitucional administrativa”, “observância de lei expressa”, “respeito a hierarquia e disciplina militar”⁴³ e até mesmo “ordem econômica”, a exemplo da Suspensão de Segurança n. 2.664-SC⁴⁴.

40 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. *AgRg na SS 3.259/SP*. Relatora Ministra Ellen Gracie. Julgado em 07/04/2008(a). Publicado em 16/05/2008

41 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. *AgRg na SS 3.108/RJ*, Relatora Ministra Ellen Gracie. Julgado em 10/03/2008(b). Publicado em 25/04/2008

42 Presidido pela Ministra Ellen Gracie, somente em março de 2008, o STF julgou mais de 20 casos confirmando esse entendimento, com ementas praticamente idênticas aduzindo que os pagamentos de valores acima do teto constitucional feriam a “ordem jurídico- constitucional”, mudando-se somente a situação fática.

43 CARVALHO, César Augusto Cavalcanti de. *O instituto da suspensão de decisão judicial contrária ao poder público: um instrumento de proteção do interesse público*. 214 p. Universidade Católica de Pernambuco. Dissertação defendida e aprovada em 29/11/07.

44 Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. *AgRg na SS n. 2.664/SC*. Rel. Min. Ellen Gracie. Julgado em 09/08/2006. Publicado em 06/10/2006

Em julgamento de 2015 a questão foi praticamente pacificada nos termos de que o pagamento de remunerações acima do teto é tratado como grave lesão à ordem pública, considerada como ordem jurídica, o que pode ser visto na ementa do Agravo Regimental na Suspensão de Segurança n. 5.013-SP:

AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. TETO REMUNERATÓRIO. EMENDA CONSTITUCIONAL 41/2003. EFICÁCIA IMEDIATA DOS LIMITES NELA FIXADOS. EXCESSOS. GRAVE LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS. DECISÃO AGRAVADA QUE DEFERIU A SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

I – O Supremo Tribunal Federal pacificou o entendimento de que a percepção, por servidores públicos, de proventos ou remuneração acima do limite estabelecido no art. 37, XI, da Constituição da República enseja lesão à ordem pública.

II – Impõe-se a suspensão das decisões como forma de evitar o efeito multiplicador, que se consubstancia no aforamento, nos diversos tribunais, de processos visando ao mesmo escopo. Precedentes.

III – Agravo regimental a que se nega provimento.⁴⁵

Esse raciocínio do Supremo Tribunal Federal, ignorando a presença de efetivo dano à administração pública, praticamente transforma a Suspensão de Segurança em uma espécie de recurso constitucional, ainda que pacifique o entendimento sobre uma das feições de suposto ataque à ordem.

O Superior Tribunal de Justiça, ainda que pareça mais refratário à tese exposta, já considerou que a ordem pública estaria representada pelos princípios da administração, como “moralidade” e “legalidade”, além da “segurança jurídica”, como se vê da Suspensão de Segurança n. 1.734-MA, em nítida manifestação de que a violação da ordem jurídica seria idêntica à ordem jurídica.⁴⁶

45 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. *AgRg na SS 5.013/SP*. Relator Min. Ricardo Lewandowski. Julgado em 17/06/2015. Publicado em 01/10/2015

46 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Corte Especial. *AgRg na SS 1.734/MA*. Rel. Min. Barros Monteiro. Julgado em 19/09/2007. Publicado em 09/05/2007

Essa confusão, porém, as vezes é refutada pela jurisprudência. Em interessante voto, citando vários precedentes de sua corte, o Ministro Edson Vidigal, do STJ, sustentou como incabível o fundamento de que a violação da “ordem jurídica” é causa apta de suspensão. Para o tribuno, na decisão da Suspensão de Segurança n. 1.358-AL:

Não logra êxito igualmente a afirmação de que a decisão liminar implicou em ofensa à ordem jurídica ao imiscuir-se no juízo de conveniência e oportunidade da Administração Pública. A ordem pública a que se refere a Lei 4.348/64, art. 4º, não abrange a ordem jurídica, mesmo porque a medida suspensiva não permite a apreciação de questões que dizem respeito a juridicidade ou antijuridicidade da liminar ou da sentença que se busca suspender. Nesse sentido esta Corte vem em várias oportunidades reiterando que eventuais *error in judicando* ou *error in procedendo* não são passíveis de exame na via em comento, [...]⁴⁷

A doutrina também critica essa tese abrangente, visto que:

[...] falar em grave lesão à ordem jurídica é beirar o absurdo, com nítida pretensão de cerceamento da atividade jurisdicional do juiz a quo. Se se suspendesse a execução, o Presidente do Tribunal estaria dizendo, por via transversa, que a decisão foi equivocada, extrapolando, pois, na competência, sobre aquilo que pode ser apreciado neste incidente.⁴⁸

Percebe-se que é preciso analisar a questão com cuidado, pois o uso indiscriminado do incidente suspensivo pode gerar insegurança jurídica e principalmente usurpar a competência dos órgãos recursais próprios da demanda em comento.

3 POSSIBILIDADES DE ESTABELECIMENTO DE CRITÉRIOS PARA A CONCESSÃO DA MEDIDA EXCEPCIONAL

Conforme exposto, os interesses públicos erigidos pela Lei n. 12.016/09 como dignos de proteção através da suspensão de segurança comportam conceitos altamente vagos, devendo o julgador preencher valorativamente o conteúdo do termo de acordo com a situação concreta exposta.

47 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Corte Especial. *AgRg na SS 1.358/AL*. Relator: Min. Edson Vidigal. Julgado em 25/10/04. Publicado em 06/12/2004.

48 RODRIGUES, op. cit, p. 154

A interpretação dos conceitos jurídicos indeterminados, em especial a expressão “ordem pública” é ponto que merece atenção no julgamento do pedido de suspensão, visto a sua pluralidade de dimensões terminológicas.

O cuidado com a questão aumenta na medida em que a ordem pública pode ser vista sob dois primas: da ordem pública material (regular funcionamento dos serviços e atividades administrativas) e da ordem administrativa (manutenção da legitimidade, legalidade e discricionariedade dos atos da administração)

Os julgamentos levantados nas páginas anteriores são uma parte pequena das inúmeras suspensões de segurança concedidas pelo requisito da grave lesão à ordem julgadas pelos tribunais superiores brasileiros, que é sem dúvida o argumento mais utilizado no manejo do pedido.

Como mostra dessa casuística, já houve até mandados de segurança sustados pelo STF pois tinham sido prolatadas decisões liminares que permitiam o exercício da advocacia sem a aprovação em exame da Ordem dos Advogados do Brasil, caso da Suspensão de Segurança n. 4.321-DF.⁴⁹

Existem, de outro lado, situações já consolidadas pela jurisprudência como causadoras de grave lesão à ordem pública. São decisões que, tamanha sua repetição, foram consideradas como de risco alto para a ordem pública administrativa pela jurisprudência dos tribunais superiores brasileiros.

O pagamento de vencimentos acima do teto remuneratório, através de mandado de segurança, neste diapasão, pode ser considerado como jurisprudência dominante de grave lesão à ordem pública, consoante a afirmação do relator da Suspensão de Segurança n. 5.013-SP do STF⁵⁰. No mesmo sentido, a ordem de liquidação de precatórios fora da ordem cronológica e em desrespeito às regras constitucionais também enseja o manejo do pedido de forma tranquila pela corte constitucional, a exemplo do Agravos Regimentais na Suspensão de Segurança n. 4.010-SP⁵¹ e n. 4.090-PA⁵².

49 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *AgRg na SS n. 4.321*. Relator: Min. Cezar Peluso. Julgado em 01/06/2011. Publicado em 30/06/2011.

50 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. *AgRg na SS 5.013/SP*. Relator Min. Ricardo Lewandowski. Julgado em 17/06/2015

51 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. *AgRg na SS 4.010*. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgado em 07/05/2015. Publicado em 01/06/2015

52 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. *AgRg na SS n. 4.090*. Relator: Min. Cezar Peluso. Julgado em 17/02/2011, Publicado em 14/03/2011

De outro norte, adentrando em temáticas controversas pelos tribunais, não se pode desconsiderar as várias decisões que consideram como sinônimas à ordem jurídica (constitucional, principalmente) e a ordem pública. A origem da jurisprudência sobre a vedação de pagamentos acima do teto da Constituição surgiu dessa linha de raciocínio, por exemplo.

Ainda que se queira proteger a legitimidade e presunção de veracidade dos atos administrativos, a jurisprudência e a doutrina questionam-se constantemente sobre a possibilidade, por exemplo, de acréscimos patrimoniais para apenas um agente público serem considerados como aptos a despontar grave lesão na atividade administrativa do estado.

Ponto igualmente controvertido é a manifestação judicial nos atos administrativos quando da interferência na competência discricionária ou vinculada da administração. Já é aceito pela jurisprudência e garantido pela Constituição que o administrador público deve respeitar a proporcionalidade e razoabilidade na tomada de decisões, como também há cada vez mais possibilidades de controle judicial dos atos administrativos.

Levado a cabo o entendimento de que a ordem pública administrativa é abalada quando da interferência judiciária nos atos administrativos, em especial quando aceitas teses acatando o efeito multiplicador abstratamente considerado, poder-se-ia chegar na conclusão de que é praticamente impossível o ente particular conseguir executar decisões não transitadas em julgado contra a Fazenda Pública, visto que os atos do Executivo estariam quase sempre protegidos pela preservação da ordem.

Como anotado por Elton Venturi

[...] a pretexto de se assegurar a ordem pública administrativa, em verdade praticamente se tem negado a sindicabilidade de atos administrativos considerados pretensamente discricionários, bem como o efetivo e imprescindível controle jurisdicional da legalidade e legitimidade dos contratos administrativos, muitas vezes contestados sob a ótica da probidade administrativa.⁵³

Adiante, o mesmo autor ainda critica a possibilidade de que a simples alteração “usual” ou “normal”⁵⁴ das execuções de obras e serviços públicos possa

53 VENTURI, op cit., p. 141.

54 Ibidem, p. 155.

ser chamada de grave lesão, o que facilmente é visto nas decisões de suspensão que tratam do preenchimento de serventias judiciais, já discutidas aqui.

O que se quer com esses apontamentos é afastar a possibilidade de que a mera representação de grave lesão à ordem pública enseje o manejo do pedido de suspensão de segurança.

Por se tratar de incidente cautelar, a grave lesão ou ameaça deveria residir no perigo de dano irreparável ou de difícil reparação efetivamente demonstrado, e não apenas a possibilidade de multiplicação de demandas semelhantes.

Rememorando as considerações acima, pode-se concluir que a análise do julgador para a concessão da Suspensão de Segurança passa por dois momentos: (i) identificar onde e de que maneira a ordem pública está sendo atacada e; (ii) dimensionar a gravidade da lesão através das provas e circunstâncias do caso.

Mesmo que seja possível visualizar alguns critérios fáticos jurídicos na jurisprudência para a concessão da Suspensão de Segurança, é preciso ainda delimitar a distinção entre o efetivo prejuízo a ordem pública (em sua feição material) e o aparente prejuízo advindo da violação à ordem pública administrativa.

Analisando os casos levantados, parece evidente o conflito entre a exigência de grave lesão (ou ameaça) e o entendimento de que a ordem pública está abalada quando alguma decisão judicial interfere no mérito ou vinculação dos atos administrativos. Não parece razoável aceitar que qualquer atuação judiciária nos atos da administração cause abalo a toda uma “ordem administrativa”, em especial quando se observa o âmbito tão absolutamente estrito de atuação como o da Suspensão de Segurança.

Cabe repetir que este pedido retira a eficácia de decisão judicial que foi proferida em cognição mais profunda que a própria suspensão de segurança, de forma que conhecer as feições de manifestação da expressão ordem pública pode atenuar os subjetivismos no manejo da suspensão, combatendo-se as possíveis arbitrariedades que afastam o exercício da jurisdição em ações que envolvem entes públicos e, principalmente, garantindo a adequada proteção do interesse público primário.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conceito de ordem pública é fundamento e alvo de proteção de diversos diplomas legislativos. Nesse sentido, o estudo de tal ideia a partir da disciplina

do pedido de suspensão de segurança identificou que esta expressão é tratada de forma genérica por diversas normas legais, ora como baliza das liberdades, até mesmo como repressão penal, ora como fundamento da regulamentação estatal e organização das funções administrativas para consecução do bem comum.

Notou-se, porém, que as significações do termo ordem pública são essencialmente construídas pelas cortes superiores brasileiras, em especial o conceito “ordem pública administrativa”, expressão que nasceu do julgamento da Suspensão de Segurança n. 4.405-SP pelo já extinto Tribunal Federal de Recursos.

Através dessa matriz protetiva dos atos da administração é que a jurisprudência fez irradiar vários escopos de proteção da ordem aptos a suspender decisões liminares contra a Fazenda Pública. Há grande destaque para a preservação das competências discricionária e vinculada dos atos administrativos, em especial na manutenção do funcionamento dos serviços públicos.

Ainda, aquelas decisões que interferem nos critérios de atuação estatal em pagamento de precatórios e limites remuneratórios para servidores públicos já são consideradas tema pacificado como atentatórios da ordem administrativa. Percebeu-se também o repúdio das atuações judiciais nas atribuições institucionais dos poderes legislativo e mesmo do Ministério Público, aproximando a ordem pública como manutenção do princípio constitucional da separação dos poderes.

Ocorre que há uma infinidade de condutas da administração que podem ser questionadas através do mandado de segurança, de modo que a abrangência de proteção da ordem pública administrativa pode gerar grande casuística. Nesse ponto, destaca-se, por exemplo, a confusão que se estabelece entre ordem pública e ordem jurídica, que trata faz da suspensão uma espécie de recurso constitucional, sem que se analise o requisito da grave lesão para que se retire a eficácia da medida liminar, além de alargar em muito a significação da ordem protegida.

Assim, da leitura analítica de todas as decisões destacadas neste trabalho, percebe-se que, em que pese haver, efetivamente, algumas faces da ordem pública consolidadas como dignas de proteção pelo pedido de suspensão (sintetizadas nos parágrafos anteriores dessas considerações finais), igualmente há ainda uma leitura muito abrangente do conceito, com presença alta de casuismo na sua significação, em especial em casos onde o interesse da administração confunde-se com o interesse público.

Considerando o fato de que a suspensão é medida extraordinária, que milita em favor do interesse público primário e retira eficácia de decisão válida

através de uma cognição altamente restrita, nota-se que é necessário estabelecer critérios fático-jurídicos mais sólidos para a concessão desta ordem acautelatória, sob pena de dificultar a sindicabilidade judicial dos atos administrativos.

REFERÊNCIAS

- BOBBIO, Norberto.; MANTTEUCCI, Nicola; PASQUINO Gianfresco; Dicionário de política. tradução de João Ferreira. v. 2, 5. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2000.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Corte Especial. *AgRg na SS 1.521/TO*, Relator: Min. Edson Vidigal. Julgado em 20/03/06. Publicado em 10/04/2006. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=200501234343&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>>. Acesso em: 31 mar. 2017.
- _____. Superior Tribunal de Justiça. Corte Especial. *AgRg na SS 1.424/RJ*, Relator Ministro Edson Vidigal. Julgado em 01/02/2005. Publicado em 06/06/2005. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=200401493462&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>>. Acesso em: 31 mar. 2017.
- _____. Superior Tribunal de Justiça. Corte Especial. *AgRg na SS 2.780 - BA*. Relator Min. Francisco Falcão. Julgamento em 03/02/2016. Publicado em 17/03/2016. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201500945101&aplicacao=processos>>. Acesso em: 31 mar. 2017.
- _____. Superior Tribunal de Justiça. Corte Especial *AgRg na SS 2.751/AP*, Relator Min. Francisco Falcão, julgado em 04/03/2015. Publicado em 23/03/2015. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201402683025&aplicacao=processos>>. Acesso em: 03 abr. 2017.
- _____. Superior Tribunal de Justiça. Corte Especial. *AgRg na SS 2.764/GO*, Relator Min. Francisco Falcão, julgado em 03/06/2015. Publicado em 15/06/2015. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201403277157&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>>. Acesso em: 03 abr. 2017.
- _____. Superior Tribunal de Justiça. Corte Especial. *AgRg na SS 1.662/RS*. Relator: Min. Barros Monteiro. Julgamento em 04/10/06. Data de Publicação:

11/12/2006. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=200601806577&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Corte Especial. *AgRg na SS. 1.592/MT*. Relator: Min. Barros Monteiro. Julgado em 07/02/2007. Publicado em 05/03/2007. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201400418943&aplicacao=processos>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Corte Especial. *AgRg na SS 1.307/PR*, Relator Min. Edson Vidigal, julgado em 25/10/2004. Publicado em 06/12/2004. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=200302323532&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Corte Especial. *AgRg na SS 2.783/RO*, Relator: Ministro Francisco Falcão; Julgado em 16/09/2015. Publicado em 05/10/2015. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201501127991&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Corte Especial. *AgRg na SS 1.734/MA*, Rel. Min. Barros Monteiro. Julgado em 19/09/2007. Publicado em 09/05/2007. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=200700720740&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Corte Especial. *AgRg na SS 1.358/AL*, Relator: Min. Edson Vidigal. Julgado em 25/10/04. Publicado em 06/12/2004. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=200400680380&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. *AgRg na SS n. 846/DF*, Relator: Min. Supúlveda Pertence. Julgado em 27/09/1995. Publicado em 13/10/1995. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1625618>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. *AgRg na SS 3.128-7-DF*, Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgado em 20/08/2009. Publicado

em 25/09/2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2497981>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. *AgRg na SS 4.980/RJ*, Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgado em 16/04/2015. Publicado em 05/05/2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4668506>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. *AgRg na SS 3.717/RJ*, Relator Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 29/10/2014. Publicado em 14/11/2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2652355>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. *AgRg na SS 4.177/SP*, Relator: Min. César Peluzo, julgado em 17/02/2011. Publicado em 14/03/2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=3864227>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. *AgRg na SS 5.013/SP*, Relator Min. Ricardo Lewandowski. Julgado em 17/06/2015. Publicado em 01/10/2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4751089>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. *AgRg na SS 3.259-3/SP*, Relatora Ministra Ellen Gracie. Julgado em 07/04/2008. Publicado em 16/05/2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2529133>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. *AgRg na SS 3.108/RJ*, Relatora Ministra Ellen Gracie. Julgado em 10/03/2008. Publicado em 25/04/2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2493228>> Acesso em: 03 abr. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. *AgRg na SS n. 2.664/SC* – Rel. Min. Ellen Gracie. Julgado em 09/08/2006. Publicado em 06/10/2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2278326>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. *AgRg na SS 4.010*, Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgado em 07/05/2015. Publicado em 01/06/2015. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=3773767>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. *AgRg na SS n. 4.321*, Relator: Min. Cezar Peluso. Julgado em 01/06/2011. Publicado em 30/06/2011. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4012742>>. Acesso em: 04 abr. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. *AgRg na SS n. 4.090*, Relator: Min. Cezar Peluso. Julgado em 17/02/2011. Publicado em 14/03/2011. Disponível em <<http://stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=3816912>>. Acesso em: 02 abr. 2017.

_____. Tribunal Federal de Recursos. Tribunal Pleno. *SS n. 4.405*, Relator: Min. Néri da Silveira. Publicado em 07/12/1979.

CARVALHO, César Augusto Cavalcanti de. O instituto da suspensão de decisão judicial contrária ao poder público: um instrumento de proteção do interesse público. 214 p. Universidade Católica de Pernambuco. Dissertação defendida e aprovada em 29/11/07.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 28 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes; MENDES, Gilmar Ferreira; WALD, Arnold. *Mandado de Segurança e Ações Constitucionais*. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

PEREIRA, Caio Mário. *Instituições de Direito Civil*. v. 3. 18. ed. São Paulo: Forense. 2014.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Suspensão de Segurança*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2005

VENTURI, Elton. *Suspensão de liminares e das sentenças contra o poder público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.