

---

# SUSPENSÃO DE SEGURANÇA NA VISÃO DA DOCTRINA E DA JURISPRUDÊNCIA

*STAY OF PRELIMINARY ORDER IN VIEW OF THE DOCTRINE AND  
JURISPRUDENCE*

---

*Roberto Rodrigues Pandeló*

*Procurador do Banco Central do Brasil*

*Especialista em Processo Civil pela Escola Superior da Procuradoria-Geral do Estado  
de São Paulo-SP*

SUMÁRIO: Introdução; 1 Natureza Jurídica da Suspensão de Segurança; 2 Relação entre Suspensão de Segurança e Interesse Público; 3 Constitucionalidade da Suspensão de Segurança; 4 Legitimados para Interposição; 5 Requisitos para Concessão de Suspensão de Segurança; 6 Suspensão de Segurança e Agravo de Instrumento; 7 Duração dos Efeitos da Suspensão de Segurança e Decisões Supervenientes; 8 Suspensão de Segurança e *Periculum in Mora* Inverso; 9 Ativismo Judicial e Suspensão de Segurança; 10 Conclusão; Referências.

**RESUMO:** O instituto da suspensão de segurança guarda estreita relação com o conceito de interesse público e o correto entendimento desse conceito é essencial para o estudo do presente tema. A visão da doutrina e da jurisprudência sobre o assunto em questão é o objetivo deste artigo. Questões atuais, como a relação da suspensão de segurança com o ativismo judicial e a autocontenção judicial, também foram abordadas, sempre realizando o necessário cotejo com a recente jurisprudência dos tribunais superiores. Por fim, foram analisadas as principais questões teóricas e práticas sobre a suspensão de segurança.

**PALAVRAS-CHAVE:** Suspensão de Segurança. Interesse Público. Jurisprudência. Doutrina. Direito Processual Civil.

**ABSTRACT:** The institute stay of preliminary order is closely related to the concept of public interest and the correct understanding of this concept is essential to the study of this subject. The vision of the doctrine and jurisprudence on the matter in question is the purpose of this article. Current issues such as the relationship of the suspension of security with judicial activism and judicial self-restraint, were also addressed, always performing the necessary comparison with the recent decisions of the higher courts. Finally, we analyzed the major theoretical and practical issues on the suspension of security.

**KEYWORDS:** Stay of Preliminary Order. Public Interest. Jurisprudence. Doctrine. Civil Procedure Law.

## INTRODUÇÃO

O estudo da chamada suspensão de segurança não tem atraído a atenção da doutrina, que se mostra escassa em relação a esse tema. Inversamente proporcional à escassez de debates sobre o assunto em questão é a importância dessa matéria no dia-a-dia forense, na medida em que esse instrumento colocado à disposição do Poder Público tem por finalidade retirar a eficácia de decisões judiciais, sejam aquelas proferidas em cognição sumária, sejam aquelas proferidas em cognição exauriente.

Observa-se, portanto, que a suspensão de segurança limita, ainda que temporariamente, decisões judiciais, fato esse que, por si só, deveria levar a um maior debate sobre o instituto.

O estudo sobre o tema em questão, com análise da doutrina existente, assim como a percepção da jurisprudência sobre o instituto, é o objetivo deste trabalho. Deve-se destacar, ainda, nesta introdução, que, embora este estudo faça menção ao termo “suspensão de segurança”, como já sedimentado no jargão jurídico, trata-se, em verdade, com a amplitude que o instituto ganhou com o tempo, de suspensão ou sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o Poder Público, pois a suspensão aplica-se não apenas a decisões em mandado de segurança, mas em praticamente todas as decisões, de juízo singular ou colegiado, em cognição sumária ou exauriente, proferidas em desfavor do Poder Público, quando esteja no polo passivo da demanda.

## 1 NATUREZA JURÍDICA DA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA

Na busca da natureza jurídica da suspensão de segurança, deve-se partir da seguinte premissa: a suspensão de segurança tem por finalidade única suspender, ou tirar a eficácia, de uma decisão judicial. Assim, a suspensão de segurança não discute o acerto ou desacerto da decisão que se pretende suspender, mas tão somente o que se verifica é a potencialidade de lesão ao interesse público.

Como a suspensão de segurança não busca a reforma da decisão atacada, afasta-se, de plano, sua natureza como recurso, tendo em vista que não estão presentes os efeitos devolutivo e substitutivo que são próprios dos recursos. Como assevera Eduardo Arruda Alvim, “O pedido de suspensão não tem finalidade recursal. O art. 15, §3, da Lei nº 12.016/09, aplicável ao mandado de segurança deixa isso claro. Por seu intermédio, colima-se apenas a suspensão da liminar ou da sentença, e não a sua reforma ou anulação”.<sup>1</sup>

1 ALVIM, Eduardo Arruda. Suspensão de Segurança. In: *Revista Forense*. Rio de Janeiro: Forense, 2011, v. 107, n. 413, p. 127, jan./jul. 2011.

Os tribunais, com certa frequência, imputam natureza político-administrativa aos pedidos de suspensão de segurança. Para justificar a natureza político-administrativa da suspensão de segurança, a Ministra do Supremo Tribunal Federal Ellen Gracie Northfleet, assim se manifestou:

O requerimento de suspensão não constitui, portanto, recurso e, menos ainda, ação. Nele não há espaço para contraditório, ainda que o presidente possa, a seu exclusivo critério, ouvir a parte requerida e o órgão do Ministério Público (§ 2º do art. 4 da Lei 8.437/1992). De tudo isso se concluiu que, nesta excepcional autorização, a presidência exerce atividade meramente política avaliando a potencialidade lesiva da medida concedida e deferindo-a em bases extrajurídicas. Porque não examina o mérito da ação, nem questiona a juridicidade da medida atacada, é com discricionariedade próprio de juízo de conveniência e oportunidade que a presidência avalia o pedido de suspensão.<sup>2</sup>

Em que pese essa corrente encontrar respaldo nos tribunais superiores, não há como prevalecer no ordenamento jurídico, pois não se concebe que decisões administrativas possam se sobrepor a decisões judiciais. Embora seja evidente que é inafastável certa ponderação em relação às políticas públicas, momento em que devem ganhar força os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, não se pode resumir a natureza jurídica da suspensão de segurança como político-administrativa.

Há uma forte corrente na doutrina que entende que a natureza jurídica da suspensão de segurança é cautelar. Cândido Rangel Dinamarco, adepto dessa corrente, assim expõe seu pensamento: “Do ponto de vista puramente procedimental, não há dúvida de que se trata de mero *incidente do processo de mandado de segurança*”. Seguindo o seu raciocínio, assevera que:

Transpondo o que vem da conhecida linguagem de Piero Calamandrei em relação ao sistema cautelar, pode-se atribuir à medida suspensiva de competência do presidente do Tribunal, *mutatis mutandis*, a natureza de contra-cautela destinada a oferecer um equilíbrio jurídico e substancial entre valores em jogo. Havendo risco de certos males a serem causados pela medida concedida na instância

---

2 NORTHFLEET, Ellen Gracie. *Suspensão de Segurança e de liminar*. RePro, 97/186.

precedente, reage a ordem processual mediante outra medida que de algum modo neutraliza tal risco e afasta esses males.<sup>3</sup>

Elton Venturi também entende que a natureza é cautelar, afirmando que “[...] parece-nos imprescindível que a concepção tradicional de tutela cautelar seja revisitada, sobretudo para reexaminar sua premissa fundamental fulcrada em escopos indiretos, mediatos, acessórios de outra função jurisdicional estatal, cognitiva ou executiva”<sup>4</sup>. O citado autor faz essa observação, para dizer que não há propriamente referibilidade entre a lide principal e o pedido de suspensão, mas sim reflexibilidade imediata e direta da sustação determinada pelo julgamento do pedido incidental sobre a eficácia dos provimentos presentes e futuramente deferidos na relação processual contra o Poder Público.

Por fim, também entre as principais teorias sobre a natureza jurídica da suspensão de segurança, há quem entenda que se trata de incidente processual. Marcelo Abelha Rodrigues sustenta essa posição defendendo “a ideia de que o requerimento de suspensão de execução judicial não é nem ação e nem recurso, figurando-se, sim, como típico instituto representante dos incidentes processuais, que se manifesta por intermédio de uma questão incidente por sua vez provocada por uma defesa impeditiva arguida por parte da Fazenda Pública”.<sup>5</sup>

A crítica que se faz a essa teoria resume-se ao fato de que, embora realmente a suspensão de segurança seja um incidente processual, essa corrente prende-se unicamente à forma do instrumento, deixando de investigar sua natureza ontológica, não averiguando a essência do instituto.

Analisadas as mais expressivas correntes sobre a natureza jurídica da suspensão de segurança, observa-se que é frágil a corrente que a qualifica como recurso. Embora encontre respaldo jurisprudencial, também não se pode considerar a suspensão de segurança como medida político-administrativa. Não há dúvidas acerca da natureza incidental da suspensão de segurança, tão somente havendo crítica no sentido de que essa é apenas a forma e não a essência do instituto. Por outro lado, no entanto, amoldar esse instituto como cautelar exige um esforço para que seja abandonada a ideia clássica sobre as ações cautelares. Importante destacar, ainda, como muito bem observado por Marcelo Abelha, a tendência legislativa de estabelecer o sincretismo processual:

3 DINAMARCO, Cândido Rangel. Suspensão do mandado de segurança pelo presidente do tribunal. In: *Revista Forense*, v. 98, n. 363, set-out 2002. p. 19.

4 VENTURI, Elton. *Suspensão de liminares e sentenças contrárias ao poder público*. 2. ed. São Paulo: RT, 2010. p. 64.

5 RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Suspensão de Segurança – Sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o poder público*. 3. ed. São Paulo: RT, 2010. p. 87.

No mais, pensamos que atribuir natureza de ação, formalmente considerada, contraria a tendência evolutiva de simplificação do processo, e os exemplos disso são mesmo a própria ação cautelar incidental, exterminada pelo art. 273, parágrafo 7º, do CPC, pelo qual se permite que as medidas cautelares sejam requeridas por medida avulsa, sem que exista o procedimento cautelar antes existente.<sup>6</sup>

Pode-se concluir, portanto, que a posição que melhor se adéqua à suspensão de segurança é aquela que define sua natureza jurídica como incidente processual, não podendo se olvidar que boa parte da doutrina entende que se trata de ação cautelar. Ressalte-se, no entanto, que, para sustentar a natureza cautelar da suspensão de segurança, há que se repensar o modelo clássico da ação cautelar e caminhar no sentido contrário ao sincretismo processual.

## **2 RELAÇÃO ENTRE SUSPENSÃO DE SEGURANÇA E INTERESSE PÚBLICO**

O instituto da suspensão de segurança visa a proteção do interesse público. Uma das dificuldades da correta aplicação desse instituto envolve a adequada interpretação do significado de interesse público.

Basta analisar os julgados sobre suspensão de segurança, para observar que em muitos casos não se busca o interesse público, mas interesse específico do próprio ente público, muitas vezes até contrário ao interesse da coletividade.

A propósito, bem retratando a inadequada utilização da suspensão de segurança, há o seguinte julgado, em que utilizando a suspensão de segurança, o ente público pleiteava suspender decisão que determinava a nomeação de candidata que, embora tivesse apresentado certificado de conclusão de curso, ainda não estava com o diploma por questões burocráticas:

PEDIDO DE SUSPENSÃO DE MEDIDA LIMINAR. CONCURSO PÚBLICO. FALTA DO DIPLOMA. A nomeação e posse de candidata aprovada em concurso público que apresentou atestado de conclusão do curso superior não causa grave lesão ao interesse público; atrasos de ordem burocrática para expedição do diploma não podem inviabilizar um direito. Agravo regimental não provido. (AgRg na SS 2.553/BA, Rel. Ministro ARI PARGENDLER, Rel. p/ Acórdão Ministro PRESIDENTE DO STJ, CORTE ESPECIAL, julgado em 02/05/2012, DJe 18/05/2012).

6 RODRIGUES, op. cit., p. 91.

Para iluminar a presente discussão mostra-se essencial buscar a doutrina de Renato Alessi sobre interesse público primário e interesse público secundário<sup>7</sup>. Segundo o citado processualista italiano, o interesse público primário corresponde ao próprio interesse da coletividade, que muito se difere do interesse público secundário, que pode se afastar do interesse da coletividade, aproximando-se do interesse do Estado, que, como sujeito de direitos, pode ter como qualquer outra pessoa.

Para que não restem dúvidas sobre o conceito de interesse público, que é de crucial importância para o estudo da suspensão de segurança, cabe trazer a lume os ensinamentos de Celso Antonio Bandeira de Mello:

É que, além de subjetivar interesses, o Estado, tal como os demais particulares, é, também ele, uma pessoa jurídica, que, pois, existe e convive no universo jurídico em concorrência com todos os demais sujeitos de direito. Assim, independentemente do fato de ser, por definição, encarregado dos interesses públicos, o Estado pode ter, tanto quanto as demais pessoas, interesses que lhe são particulares, individuais, e que, tal como os interesses delas, concebidas em suas meras individualidades, se encarnam no Estado enquanto pessoa. Esses últimos não são interesses públicos, mas interesses individuais do Estado, similares, pois, aos interesses de qualquer outro sujeito. Similares, mas não iguais. Isto porque a generalidade de tais sujeitos pode defender estes interesses individuais, ao passo que o Estado, concebido que é para a realização dos interesses públicos, só poderá defender seus próprios interesses privados quando, sobre não chocarem com os interesses públicos propriamente ditos, coincidam com a realização deles. Tal situação ocorrerá sempre que a norma donde defluem os qualifique como instrumentais ao interesse público e na medida em que o sejam, caso em que sua defesa será, *ipso facto*, simultaneamente a defesa dos interesses públicos, por concorrerem indissociavelmente para a satisfação deles.<sup>8</sup>

Nesse contexto, muitas vezes o ente público que pleiteia a suspensão de segurança utiliza a medida na tentativa de assegurar interesses públicos secundários e, ainda pior, muitos julgados dão guarida a essa utilização banal da medida extrema que se configura a suspensão de segurança.

7 ALESSI, Renato. *Sistema Istituzionale Del Diritto Amministrativo Italiano*. Milano: Dott. Antonio Giufrè Editore, 1953. p. 151-152.

8 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 15. ed. 2003. p. 57.

A exemplificar a indevida utilização da suspensão de segurança para abrigar interesses secundários, transcreve-se ementa de julgado do TRF-3ª Região, que bem sinaliza esse fato:

Suspensão de segurança. Agravo regimental improvido. A suspensão de execução liminar não é sede para pedido de atualização monetária. Ausente qualquer lesão a ordem, a saúde, a segurança ou a economia públicas – Agravo improvido”. (Processo 00494682119944030000, Desembargador Federal Homar Cais, TRF-3 Região, Tribunal Pleno, DJ de 18.10.1994).

É importante destacar, desde logo, que a suspensão de segurança é um instrumento bastante útil para defesa do verdadeiro interesse público, interesse público propriamente dito ou o chamado interesse público primário. É, com efeito, de grande utilidade e deve ser preservado. Isso não significa, contudo, que pode ser usado a qualquer custo pelo ente público.

O inadequado uso da suspensão de segurança tem gerado inúmeras críticas ao instituto. No entanto, as críticas, em boa parte, voltam-se contra o equivocado manejo da suspensão, em que, com base em suposta ofensa à ordem pública, à saúde, segurança e economias públicas (conceitos abertos), tem servido para tutelar interesse público secundário dos entes públicos.

Outra crítica ao instituto relaciona-se ao aspecto político que se faz no seu uso, em que se busca, por meio de suspensão de decisões judiciais, dar eficácia a políticas públicas. Nesse ponto, para ampliar a discussão sobre o tema, transcreve-se doutrina de Marcelo Abelha Rodrigues:

O caráter ‘político’ a que se atribuiu a suspensão de segurança decorre do fato de que a sua finalidade atual tem sido permitir o exercício de ‘políticas públicas’ do Poder Executivo, que conseguem impedir – por intermédio dos presidentes dos tribunais – o controle dos abusos e ilegalidades do Poder Público, sempre sob o superficial argumento de que a liminar ou decisão judicial estaria ferindo a supremacia do interesse público.<sup>9</sup>

Essa questão do aspecto político da suspensão de segurança em contrapartida a políticas públicas do Estado merece uma maior reflexão. Deve-se analisar que ao Estado é essencial a implementação de políticas públicas que, em tese, devem refletir o interesse da sociedade. A política pública, desde que não eivada de inconstitucionalidade ou ilegalidade,

---

9 RODRIGUES, Marcelo Abelha. Apresentação e crítica de alguns aspectos que tornam a suspensão de segurança um remédio judicial execrável. In: *Interesse Público*. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 39-56, v. 9, n. 45, set./out. 2007.



não deve ter seu mérito analisado pelo Poder Judiciário, justamente para que seja homenageado o princípio da separação dos poderes.

Seguindo esse raciocínio, superada a questão da constitucionalidade e legalidade da política pública, a suspensão de segurança apresenta-se como instrumento de grande utilidade para que liminares, concedidas nas mais diversas comarcas ou seções judiciárias, não venham atrapalhar o cumprimento da política pública que, em tese, busca a proteção da coletividade.

Uma última questão envolvendo o interesse público deve ser estudada, qual seja a análise de questões que envolvem interesses transindividuais e a utilização da suspensão de segurança nessas hipóteses.

Antes do início da discussão apresentada acima, cabe destacar que, em geral, a suspensão de segurança é utilizada para suspender a eficácia de decisões que provêm de ações individuais. Nesses casos há interesse privado ou particular, de um lado, e interesse público, do outro lado. No entanto, há casos em que, por meio de ações civis públicas, há, de um lado, interesses de toda a coletividade (coletivos *lato sensu*) e, do outro lado, interesse público. Trata-se de questão de maior complexidade, que merece uma cautelosa análise.

A hipótese de estarem em suposto conflito interesses coletivos *lato sensu* e interesses públicos não obsta, por si só, o manejo da suspensão de segurança. Em princípio, como é cediço, interesses difusos, como sendo interesses da coletividade, caso estejam efetivamente evidenciados no caso concreto, não podem ser antagônicos ao interesse público, na medida em que são interesses convergentes.

No entanto, embora possam ser interesses convergentes, isso na hipótese de verdadeiramente existir um interesse difuso, nada obsta que seja utilizada a suspensão de segurança, pois, com tal medida, não se busca reformar eventual decisão proferida pelo Judiciário, mas apenas suspender a eficácia ou a execução dessa decisão.

A respeito do assunto, Marcelo Abelha Rodrigues faz a seguinte lúcida ponderação:

É evidente que, se é o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado que constitui a *ratio essendi* desta prerrogativa do Poder Público, certamente haverá casos em que, de um lado, no polo ativo, existirá um autor individual que tutela seu próprio direito, em contraste com uma alegação do Poder Público, no polo passivo da demanda, que sustentará que a tutela imediata e provisória do interesse particular poderá causar risco de grave lesão ao interesse público. Todavia, às vezes, no polo ativo, poderá existir um autor que postula em nome da coletividade, figurando apenas como legítimo condutor ou portador de interesse difusos, tal como acontece na ação civil pública (art. 5º da Lei

7.347/85). Nesse caso, poder-se-á estar diante de um choque de valores em que o contraste (público *versus* privado) não estará evidente, e, por isso mesmo, será necessário que o Presidente do Tribunal exerça um juízo de ponderação e razoabilidade que permitam identificar onde se encontra, naquele caso concreto, o interesse público.<sup>10</sup>

Em suma, o correto entendimento sobre o que significa o interesse público primário trará por consequência a justificação da utilização da suspensão de segurança. Contudo, o inadequado uso desse importante instrumento deverá ser repellido pelo Judiciário, sob pena de banalizar esse remédio.

### 3 CONSTITUCIONALIDADE DA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA

Apesar da importância da suspensão de segurança, com impactante repercussão no processo civil, há pouca doutrina sobre o tema. E, parte dessa doutrina, considerando o instrumento em estudo um verdadeiro privilégio do Poder Público, encerra o debate sobre o tema na questão de sua suposta inconstitucionalidade. Nessa linha, Sérgio Ferraz, assim se pronuncia:

Já por mais de uma vez nos manifestamos sobre o tema: a suspensão de liminar por autoridade diversa que a concedeu, ou dos efeitos da decisão concessiva da segurança, é constitucionalmente esdrúxula, à vista dos princípios norteadores da função jurisdicional. Mas se torna totalmente inconstitucional se não observadas, como é de praxe, as garantias do contraditório, da ampla defesa, do juiz natural e do devido processo legal. O fato de estar esse tremendo poder nas mãos solitárias do presidente da Corte para a qual o *writ* deverá subir em recurso, mas sobretudo a circunstância de decidir ele sem audiência de todos os interessados na manutenção do decisório cuja suspensão se requer, somente torna mais aguada a inaceitabilidade dessa espúria ablação da função jurisdicional regular.<sup>11</sup>

Percebe-se, portanto, que uma forte crítica à suspensão de segurança envolve o princípio do contraditório. Nesse sentido, Aristoteles Atheniense, ao analisar a então vigente Lei nº 4.348/64, assim se manifestou:

10 RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Suspensão de segurança*. Sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o Poder Público. 3. ed. São Paulo: RT, 2010. p.176/177.

11 FERRAZ, Sérgio. Mandado de Segurança: suspensão de sentença e da liminar. In: *Processo e Constituição: estudos em homenagem ao professor José Carlos Barbosa Moreira*. São Paulo: RT, 2006. p. 65.

Tendo a Lei nº 4.348/64 determinado que a suspensão da liminar se fizesse mediante ‘despacho fundamentado’, parece impraticável que isto possa ocorrer por parte do Presidente do Tribunal, sem que antes ouça a parte contrária.

A experiência tem mostrado que, na maioria dos casos, os pedidos de suspensão de liminar são concedidos sem razões concretas de interesse público, que estejam a motivar a solicitação.

Como não estão sujeitos ao crivo do contraditório, importam um atentado ao devido processo legal.<sup>12</sup>

Ainda no mesmo sentido, sustentando ofensa às garantias do devido processo legal, há a doutrina de Rodolfo de Camargo Mancuso:

Já por mais de uma vez nos manifestamos sobre o tema: a suspensão da liminar, por autoridade diversa da que a concedeu, é constitucionalmente inadmissível, à vista dos princípios norteadores da função jurisdicional, bem como das garantias do contraditório, da ampla defesa e, particularmente, do devido processo legal.<sup>13</sup>

A questão de inexistência do contraditório, contudo, não parece trazer nenhuma inconstitucionalidade no incidente de suspensão de segurança. Em verdade, há a presença do contraditório que, no entanto, é diferido, como acontece em outros momentos processuais (antecipação de tutela *inaudita altera parte*, por exemplo). Nesse sentido, transcreve-se doutrina de Marcelo Abelha Rodrigues:

Assim, feitas estas considerações, só podemos sustentar a constitucionalidade deste incidente de suspensão de execução de decisão judicial, caso exista o efetivo contraditório, para que o autor da demanda possa alinhar as razões que justificam o afastamento da suspensão da eficácia da decisão concedida a seu favor. Entretanto, não pensamos que isso signifique que a medida suspensiva não possa ser concedida *inaudita altera parte*, já que, às vezes, a grave lesão é tão iminente que não poderia esperar a bilateralidade da audiência, ocorrendo o que Nery e Nery denominam ‘limitação imanente do contraditório que fica diferido para

12 ATHENIENSE, Aristoteles. A suspensão da liminar no mandado de segurança. In: *Revista de Informação Legislativa*, v. 26, n. 103, jul./set. 1989. p. 279

13 MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Provimentos antecipatórios na ação civil pública. In: *Ação Civil Pública*. coord. Édis Milaré, p. 457.

momento posterior do procedimento, ao comentarem sobre a tutela antecipada concedida sem ouvir o réu.<sup>14</sup>

Para Elton Venturi, no entanto, o contraditório, em regra, não pode ser diferido, devendo ser em momento prévio à análise da suspensão de segurança:

Desta forma, deve o juiz Presidente do Tribunal, sob pena de nulidade do procedimento, ao receber pedido de suspensão de liminar ou sentença, propiciar de pronto o contraditório, providenciando a intimação do requerido, em regra, antes de decidir sobre o pleito de suspensão, nos casos em que isso não acarrete a não efetividade da medida.<sup>15</sup>

Em que pese a discussão doutrinária sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal já pacificou a questão, no sentido de que o contraditório pode ser diferido, conforme ementa de julgado ora transcrita:

Agravo regimental na suspensão de segurança. Ofensa ao devido processo legal. Possibilidade de que o contraditório seja diferido. Preliminar rejeitada. Precedentes. Ausência de impugnação dos fundamentos da decisão agravada. Agravo regimental desprovido” (Ag. Reg. Na Suspensão de Segurança 3.490 (RN), Relator Min. Gilmar Mendes, julgado em 22.04.2010).

#### 4 LEGITIMADOS PARA INTERPOSIÇÃO

Quando se estuda a legitimidade para postular o requerimento de suspensão de segurança, não há como deixar de observar as regras aplicáveis ao mandado de segurança. Trata-se de questão lógica, pois, se a chamada suspensão também se aplica às decisões proferidas em mandados de segurança, todas as partes que são passivamente legítimas no mandado de segurança também devem ter legitimidade ativa para postular a suspensão de segurança.

Partindo da premissa aludida no parágrafo anterior, além do Poder Público, englobado pela Administração Pública direta e indireta, não há como afastar a legitimidade dos agentes públicos delegados de serviços públicos, os concessionários e permissionários de serviço público.<sup>16</sup>

14 RODRIGUES, op. cit., p.207.

15 VENTURI, Elton. *Suspensão de liminares e sentenças contrárias ao poder público*. 2. ed. São Paulo: RT, 2010. p. 184.

16 MEIRELLES, Hely Lopes Meirelles et al. *Mandado de Segurança e ações constitucionais*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 95: “[...] O dispositivo deve ser interpretado de forma extensiva, no sentido de que não só a entidade pública, como também o órgão interessado têm legitimidade para pleitear a suspensão da liminar, e ainda as pessoas e órgãos de Direito Privado passíveis da segurança e que suportarem os seus efeitos”.

Nesse contexto, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça não hesita ao elencar a empresa pública e a sociedade de economia mista como partes legítimas para ingressar com pedido de suspensão de segurança, desde que estejam na defesa de interesse público decorrente de delegação<sup>17</sup>.

Portanto, de acordo com entendimento consolidado pela jurisprudência, a Administração Pública indireta é parte legítima para postular suspensão de segurança, exceção feita quando esteja explorando atividade econômica, hipótese em que, por força do princípio da isonomia, não pode utilizar esse instituto.

O Ministério Público, por sua vez, de acordo com pacífica doutrina e jurisprudência, também é parte legítima para interposição de suspensão de segurança. Atualmente, de acordo com a Lei nº 12.016/09 (art. 15), não restam dúvidas sobre a legitimidade do Ministério Público.

Além dos legitimados já citados, não há óbice para que alguns entes despersonalizados, porém providos de personalidade judiciária, possam ser partes legítimas, desde que esteja presente o interesse público. Exemplo comum dessa legitimidade são as Câmaras Municipais<sup>18</sup>.

Outra questão bastante interessante refere-se à legitimação ativa individual do agente público lotado em órgão público. A toda evidência não tem cabimento a legitimidade do servidor público, o que efetivamente deve ser afastado, para evitar precedentes nesse sentido.

No entanto, embora não haja previsão legal, em algumas hipóteses bastante peculiares, os tribunais, sob a fundamentação de que a suspensão de segurança visa proteger, em última análise o ente público e não seu funcionário, têm aceitado a legitimidade do servidor público. Nesse sentido, há o Informativo 246 do STF<sup>19</sup>.

Deve-se observar que, no caso mencionado no Informativo 246, apenas foi aceita a legitimidade do servidor público, por entender o STF que estava implícito o interesse do Poder Público, o que ainda é bastante controvertido.

E nesse ponto nunca é demais lembrar que a interpretação da suspensão de segurança, por limitar direitos, deve ser sempre restritiva,

17 AgRg no AgRg nos EDcl na SLS 771/SC, Rel. Ministro CESAR ASFOR ROCHA, CORTE ESPECIAL, DJe 24/08/2009.

18 SS 936 AgR, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 07/12/1995, DJ 23-02-1996 PP-03625 EMENT VOL-01817-01 PP-00102.

19 Informativo 246 do STF: Legitimidade ao Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás, afastado do cargo por liminar em ação popular, para requerer a suspensão desta com base nos pressupostos da suspensão de segurança. Considerou-se caracterizado o interesse da instituição do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, uma vez que a medida liminar, anulando concurso público para auditor e procurador de contas, afastou todos os procuradores concursados, inclusive o Procurador-Geral, tendo o governador nomeado um Procurador-Geral interino.

razão pela qual há que se afastar qualquer tentativa de pessoa física, ainda que pretensamente defendendo direito de pessoa jurídica de direito público, utilizar-se da suspensão de segurança. Nesse sentido, cabe trazer a lição de Ada Pellegrini Grinover:

Sem entrar no mérito da discussão, é possível, contudo, reconhecer que o instituto, por sua nota de excepcionalidade, deve – no mínimo – ser visto e interpretado de forma estrita (ou restritiva) não comportando indevidos alargamentos. Nesse sentido, aliás, Hely Lopes Meirelles já havia afirmado que, ‘sendo a suspensão da liminar ou dos efeitos da sentença uma providência drástica e excepcional, só se justifica quando a decisão possa afetar de tal modo a ordem pública, a economia, a saúde ou qualquer outro interesse da coletividade, que aconselhe a sua sustação até o julgamento final do mandado.’<sup>20</sup>

## 5 REQUISITOS PARA CONCESSÃO DE SUSPENSÃO DE SEGURANÇA

Ressalte-se, de início, que há um ponto bastante claro e que não pode ser violado: apenas o Poder Público no polo passivo pode se utilizar da suspensão de segurança<sup>21</sup>. Embora lógica essa afirmação, o Poder Público, por vezes, ainda que no polo ativo da ação, insiste em utilizar-se da suspensão de segurança. A questão, contudo, é pacífica na jurisprudência:

Agravo regimental na suspensão de liminar e de sentença. Ação movida pelo próprio poder público requerente do incidente. Não cabimento do pedido de suspensão. Indevida utilização do incidente como sucedâneo recursal. Pedido de suspensão indeferido. Agravo regimental desprovido.

I – [...].

II - *In casu*, contudo, mostra-se ausente um dos requisitos para a formulação do pedido nesta eg. Corte Superior, qual seja, *a ação originária proposta contra o Poder Público que formula o pedido de suspensão*, sendo inviável, portanto, a concessão do pleito do

20 GRINOVER, Ada Pellegrini. Mandado de Segurança: tutela preventiva, inibitória e específica da suspensão de segurança. In: *Doutrina*: Superior Tribunal de Justiça: edição comemorativa- 15 anos, organizado pelo Gabinete do Ministro-Diretor da Revista. Brasília: STJ, 2005. p. 271.

21 Observe-se, ainda, que não há prazo para que seja manejada a suspensão de segurança; contudo, quanto maior a demora em requerer a suspensão, mais difícil será convencer o Judiciário que houve violação a interesse público.

requerente em virtude da inafastabilidade deste óbice de natureza preliminar.

III - Desta forma, revela-se nítido o caráter recursal da presente insurgência, o que é vedado na estreita via da suspensão de segurança, cujo juízo político tem cabimento apenas para se evitar a grave lesão à ordem, saúde, segurança ou economia públicas. Agravo regimental desprovido.(grifo nosso - AgRg na SLS1.787/PB, Rel. Min. FELIX FISCHER, CORTE ESPECIAL, DJe 11/10/2013).

Voltando à análise dos requisitos, transcreve-se o *caput* do art. 4º da Lei nº 8.437/1992 e o *caput* do art. 15 da Lei nº 12.016/2009:

Art. 4º. Compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução de 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.

Art. 15. Quando, a requerimento de pessoa jurídica de direito público interessada ou do Ministério Público e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, o presidente do tribunal ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso suspender, em decisão fundamentada, a execução da liminar e da sentença, dessa decisão caber, sem efeito suspensivo, no prazo de 05 (cinco) dias, que será levado a julgamento na sessão seguinte à sua interposição.

Ambos os artigos fazem menção a conceitos abertos, tais como “para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança, e à economia públicas”. No art. 4º da Lei nº 8.437/92, condiciona-se a grave lesão ao “manifesto interesse público” ou “flagrante ilegitimidade”. Embora tais condicionantes não estejam previstas na Lei nº 12.016/09, também se aplicam à suspensão de segurança nas hipóteses de mandado de segurança, pois não há como se conceber suspensão de segurança sem que esteja presente o “manifesto interesse público”.

Se dúvidas não existem sobre o conceito de “manifesto interesse público”, que deve ser entendido como interesse público primário, aparentemente se mostra ilógica a expressão “flagrante ilegitimidade”, pois, como não se deve analisar condição de ação ou o mérito na suspensão

de segurança, há aparente contradição na utilização da expressão “flagrante ilegitimidade”.

Com efeito, teria sido melhor não constar a expressão “flagrante ilegitimidade”, que nada acrescenta ao instituto da suspensão de segurança; ao contrário, acaba por confundir, pois para que seja analisada uma condição de ação há que se ingressar na seara da antijuridicidade da decisão. De qualquer maneira, o STJ já ter decidiu que, embora não se possa adentrar no mérito da juridicidade ou antijuridicidade da decisão, não há como deixar de fazê-lo totalmente:<sup>22</sup>

#### PROCESSO CIVIL. PEDIDO DE SUSPENSÃO DE SEGURANÇA.

O reconhecimento de lesão grave aos valores protegidos pelo art. 15 da Lei nº 12.016, de 2009, *exige um juízo mínimo acerca da decisão judicial. O dano só é potencial se tal juízo identificar a probabilidade de reforma do ato judicial.* - e disso aqui se trata. A decisão administrativa que determina o desconto em folha de pagamento dos servidores grevistas é compatível com o regime da lei. Agravo regimental não provido. (AgRg na SS 2.585/BA, Rel. Min. ARI PARGENDLER, CORTE ESPECIAL, DJe 6/9/2012 – grifo nosso).

Superada a questão do “manifesto interesse público” e da “flagrante ilegitimidade”, há que se analisar os conceitos de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e economia públicas.

O conceito de ordem pública é indeterminado. José Afonso da Silva, ao analisar esse conceito, exprime a seguinte opinião:

[...] a *ordem pública* requer definição, até porque, como dissemos outra feita, a característica de seu significado é de suma importância, porquanto se trata de algo destinado a limitar situações subjetivas de vantagem, outorgadas pela Constituição. Em nome dela se têm praticado as maiores arbitrariedades. Com a justificativa de garantir a ordem pública, na verdade, muitas vezes, o que se faz é desrespeitar direitos fundamentais da pessoa humana, quando ela apenas autoriza o exercício regular do poder de polícia.<sup>23</sup>

Por ser um conceito aberto, a grave lesão à ordem pública dependerá do caso concreto, devendo estar associada ao conceito de

<sup>22</sup> Registre-se Cássio Scarpinella Bueno, in *Liminar em mandado de segurança*, p. 190, embora admita ser corrente minoritária, afirma que a grave lesão que justifica o pedido de suspensão “só tem sentido se a decisão concessiva da liminar ou da sentença for injurídica”.

<sup>23</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 753.



interesse público. Como exemplo, colaciona-se acórdão do STF, no qual a desobediência a resolução do Conselho Nacional de Justiça foi considerada lesão à ordem pública:

Agravo Regimental. Suspensão de segurança. Promoção por merecimento. Acesso ao cargo de Desembargador de Tribunal de Justiça. [...]. Ocorrência de grave lesão à ordem pública. 1. [...]. 2. No presente caso, o Estado requerente demonstrou, de forma inequívoca, a situação constrangedora da grave lesão à ordem pública, consubstanciada no fato de que a decisão impugnada impede a aplicação de resolução de Conselho Nacional de Justiça, o que certamente inibe o exercício de suas atribuições institucionais. 3. [...]. 4. Possibilidade de ocorrência do chamado ‘efeito multiplicador’, tendo em vista a existência de magistrados em outras unidades da Federação em situação igual àquela dos agravante, o que levará ao total descumprimento do art. 2 da Resolução n. 6/2005 do Conselho Nacional de Justiça. 5. [...]”. (SS 3457 AgR, Rel.: Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJe-055, 2008 – grifo nosso).

No acórdão acima, além da discussão sobre ordem pública, observa-se o chamado “efeito multiplicador”, que são aquelas situações que, em razão da potencialidade de repetição de demandas, exigem uma atuação dos tribunais, sob pena de lesionar o interesse público. Nesse sentido, há outros julgados do STF.<sup>24</sup>

Os conceitos de lesão à saúde, à segurança e economia públicas também são abertos e dependerão do caso concreto, para análise dos tribunais. Lembre-se, ainda, que por vezes envolvem políticas públicas, o que exige um adequado sopesamento em relação aos valores envolvidos.

## 6 SUSPENSÃO DE SEGURANÇA E AGRAVO DE INSTRUMENTO

O agravo, seja em qualquer uma de suas formas, é recurso que traz em sua natureza a busca pela reforma da decisão, para que nova decisão substitua a anterior. A suspensão de segurança, no entanto, como visto, não é um recurso, tratando-se de um incidente, ou contracautela, para alguns doutrinadores, em que se pleiteia somente a suspensão da decisão atacada.

---

24 “Precatório. Sequestro de verbas públicas. EC n. 62/09. Nova sistemática. Declaração de inconstitucionalidade pelo Tribunal de Justiça de São Paulo. Caracterização do efeito multiplicador. Risco de grave lesão à economia pública. Suspensão de segurança deferida. Agravo regimental improvido. O chamado efeito multiplicador, que provoca lesão à economia pública, é fundamento suficiente para o deferimento do pedido de suspensão”. (SS4326, Relator: Min. Cezar Peluso (Presidente), Tribunal pleno, publicado 01.02.2012 – grifo nosso).

Um dos princípios da Teoria Geral dos Recursos é a unirecorribilidade, ou seja, para cada decisão deve haver apenas um recurso<sup>25</sup>. No entanto, como a suspensão de segurança não é recurso, nada obsta a interposição de agravo e de suspensão de segurança, na medida em que buscam efeitos diversos.

A iluminar a discussão, Leonardo José Carneiro da Cunha assim se pronuncia sobre o tema:

Enquanto o agravo de instrumento constitui um recurso, o pedido de suspensão não detém natureza recursal. Logo, não há vedação ao ajuizamento simultâneo ou concomitante de ambas as medidas, visto que, não sendo uma delas recurso, não se aplica o princípio da singularidade ou unirecorribilidade, segundo o qual, para cada ato judicial recorrível, há um único recurso previsto pelo ordenamento, sendo vedada a interposição simultânea ou cumulativa de mais outro visando a impugnação do mesmo ato judicial.<sup>26</sup>

É pacífica a jurisprudência dos tribunais sobre o assunto, conforme seguinte julgado do Superior Tribunal de Justiça:

Recurso especial. Concessão de liminar em primeiro grau. Pedido de suspensão de liminar. Interposição anterior de agravo de instrumento. Cabimento. Competência do tribunal regional federal.

- A anterior interposição de agravo de instrumento contra a decisão de primeiro grau que concede medida liminar não impede o ajuizamento do pedido de suspensão.

- A negativa de seguimento ao agravo de instrumento sem o exame do mérito recursal não afasta a competência do tribunal de origem para apreciar e julgar o pedido de suspensão da liminar deferida em primeiro grau, objeto do referido recurso.

Recurso especial improvido. (REsp 1282495/PR, Rel. Ministro CESAR ASFOR ROCHA, SEGUNDA TURMA, julgado em 13/12/2011, DJe 16/03/2012).

---

25 Segundo Didier, trata-se de regra implícita no sistema recursal brasileiro – no CPC de 1939, estava prevista no art. 809 (Fredie Didier Jr. e Leonardo Carneiro da Cunha. *Curso de Direito Processual Civil*. v. 3, 10. ed. Salvador: Podvm, 2012. p. 47).

26 CUNHA, Leonardo José Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*. 6. ed. São Paulo: Dialética, 2008. p. 481.

Nunca houve dúvidas sobre a possibilidade de o agravo e a suspensão de segurança coexistirem no processo. Atualmente, com a edição da Lei nº 12.016/2009 (§3º, art. 15) está expressamente prevista a possibilidade de tramitação concomitante do agravo e da suspensão de segurança, não havendo maiores discussões sobre o tema.

É importante destacar que, se na prática a suspensão de segurança e o efeito suspensivo em agravo convergem para o mesmo resultado, há nítida distinção entre o requerimento de suspensão e o pedido no agravo, conforme ensina Marcelo Abelha Rodrigues:

Ora, para se obter o efeito suspensivo da decisão agravada com base no art. 558, é mister que, além do perigo da demora (no caso, o risco de lesão ao interesse público), também seja demonstrado, na plausibilidade do pedido, que a decisão agravada foi antijurídica: as razões do agravo estarão sempre vinculadas ao pedido de nova decisão sob alegação de que ele teria negado a aplicação correta do direito por vício de atividade ou de juízo. Todavia, o mesmo não se passa com relação ao pedido de suspensão requerido ao presidente do tribunal, já que, nesse caso, as razões do requerimento nem sequer se aproximam da juridicidade ou antijuridicidade da decisão, o que se comprova pelo fato de que tal decisão permanece intacta, com conteúdo incólume, mesmo depois de concedida a medida pelo presidente.<sup>27</sup>

Verificada a diferença entre a suspensão de segurança e o recurso de agravo, bem como a possibilidade de tramitarem concomitantemente, há que se ter cautela ao se analisar o instituto da preclusão. Com efeito, ainda que tenha sido suspensa a liminar ou antecipação de tutela pelo presidente do tribunal, não haverá preclusão em relação ao agravo, na medida em que esse recurso buscará reformar a decisão atacada. Não haverá, no entanto, interesse no efeito suspensivo do recurso. Apenas isso.

Por outro lado, concedido efeito suspensivo no recurso de agravo de instrumento, não persiste o interesse no julgamento da suspensão de segurança, pois terá sido retirada a eficácia da decisão atacada.

## **7 DURAÇÃO DOS EFEITOS DA SUSPENSÃO E DECISÕES SUPERVENIENTES**

Um dos aspectos mais polêmicos sobre a suspensão de segurança envolve a seguinte questão: suspensa uma decisão, até quando permanecerá suspensa?

<sup>27</sup> RODRIGUES, op. cit., 2010.

Antes de ingressar na discussão doutrinária sobre o tema, é importante observar que o art. 4º, §9º, da Lei 8.437/92, estabelece que a suspensão da execução perdura até o trânsito em julgado da decisão no processo.

Embora aparentemente resolvida a questão em razão do texto expresso de lei, há inúmeras discussões a respeito do assunto.

Em um primeiro momento, indaga-se: concedida uma liminar, posteriormente suspensa pelo presidente do tribunal, advindo sentença, em cognição exauriente, como poderá prevalecer a suspensão da liminar se a própria liminar já não mais existe com a sentença?

Cândido Rangel Dinamarco não concorda com a interpretação no sentido de que a suspensão perdura até o trânsito em julgado:

É sobre essa temática que versam os itens subsequentes, onde se demonstra que, cessando a eficácia da liminar quando a impetração vem a ser julgada por sentença, fica também prejudicada a medida presidencial suspensiva dos efeitos daquela. Possíveis razões de interesse público eventualmente capazes de impedir a imediata efetividade da tutela jurisdicional buscada pelo impetrante (Lei 4.348, de 26.6.1964, art. 4) hão de ser postas em confronto com a sentença e seus fundamentos – e não mais com a liminar, que já inexistente no mundo jurídico.<sup>28</sup>

Marcelo Abelha Rodrigues, por sua vez, ensina que havendo nova decisão não prevalece a suspensão de segurança. No entanto, segundo o referido jurista, a suspensão não deixa de existir automaticamente, devendo o presidente do tribunal que a concedeu ser provocado. Vejamos:

Em nosso sentir, o que quer o legislador é algo muito simples: que uma decisão do presidente do tribunal não seja cassada por um juízo de competência hierárquica inferior, v.g., quando obtida a suspensão da liminar perante o presidente do STJ (num caso do art. 15, § 1º, da Lei 12.016/2009); sobrevindo a sentença (que substitui a liminar), a perda da eficácia da suspensão não é imediata, porque o Presidente do STJ deve ser provocado e informado, dentro do incidente, que a medida liminar foi substituída pela sentença e, por isso, o incidente no qual o presidente do STJ teria dado a suspensão teria perdido o seu objeto. Isso evitaria que uma decisão inferior ‘passasse por cima’ de uma decisão superior, sem que este último órgão julgador tivesse revogado a sua própria decisão. Por isso mesmo que, v.g., obtida suspensão de tutela antecipada junto ao Presidente do STJ (art. 4º, § 4º, da Lei

28 DINAMARCO, Cândido Rangel. Suspensão do mandado de segurança pelo presidente do tribunal. In: *Revista Forense*, v. 98, n. 363, set-out 2002. p. 24.

8.437/92), ao proferir-se sentença na causa principal, não mais deverá perdurar a suspensão proferida pelo já referido STJ. Todavia essa revogação de eficácia só poderá ser feita pelo próprio STJ, na pessoa de seu próprio presidente, que deverá ser devidamente provocado nos autos da suspensão de segurança solicitando a revogação da eficácia, tendo em vista a perda do objeto cuja eficácia teria sido suspensa.<sup>29</sup>

Ainda segundo Marcelo Abelha, caso o presidente do tribunal não seja provocado, e se ainda assim for desconsiderada a suspensão de segurança, poderá o ente público aviar pedido de reclamação para o próprio tribunal, no sentido de que seja concedida liminar para preservação da autoridade de seus julgados.

Elton Venturi, no entanto, interpreta a questão de acordo com o texto de lei, admitindo a ultra-atividade da suspensão de segurança, ainda que a decisão suspensa venha a ser substituída por outra contrária ao Poder Público:

Em síntese, não vemos razão lógica suficiente a sustentar que a decisão de procedência do incidente de suspensão liminar, desde que proferida mediante a observância do devido processo legal, perca automaticamente sua autoridade pelo fato de a liminar sustada vir a ser substituída pela sentença (não definitiva) de procedência do feito.

Continuando seu raciocínio, fiando-se na Súmula 626 do STF<sup>30</sup>, conclui que:

Fica, pois, assentada a chamada ultra-atividade endoprocessual das decisões no âmbito do incidente de suspensão de liminares e sentenças, ao menos quanto às implicações do deferimento da suspensão no processo que lhe hospeda, uma vez que a suspensão de um provimento não é ilidida, automaticamente, pela mera substituição da liminar pela sentença, ou desta por acórdãos que julgam recursos interpostos no curso da relação jurídica processual instaurada contra o Poder Público.

29 RODRIGUES, Marcelo Abelha. Suspensão de segurança. op. cit., p. 194.

30 Súmula 626 do STF: "A suspensão da liminar em mandado de segurança, salvo determinação em contrário da decisão que a deferir, vigorará até o trânsito em julgado da decisão definitiva de concessão da segurança ou, havendo recurso, até a sua manutenção pelo Supremo Tribunal Federal, desde que o objeto da liminar deferida coincida, total ou parcialmente, com a impetração"

O entendimento de Elton Venturi parece coincidir com a intenção do legislador. Efetivamente, a suspensão de segurança apenas retira a eficácia da decisão, não alterando seu conteúdo. Caso a parte autora entenda que não subsistem os requisitos autorizadores para a suspensão de segurança, poderá provocar, a qualquer tempo, mas principalmente após advir nova decisão, o presidente do tribunal que concedeu a suspensão, podendo obter, se o caso, a revogação da suspensão. Nesse sentido é a doutrina de Elton Venturi:

Diante da natureza dinâmica e precária da tutela cautelar e da consequente característica da sua revogabilidade, não se afasta a possibilidade de, a qualquer momento, havendo nova configuração fática (causa de pedir) que conduza à insubsistência da situação cautelanda, determinar-se a revogação da suspensão. (obra citada, p. 241).

Nesse tópico não há unanimidade na jurisprudência. Assim, já decidiu o Supremo Tribunal Federal:

Suspensão de segurança. Concessão. Alegação de omissão. Suposta prejudicialidade. Liminar objeto do pedido de suspensão no Tribunal local. Superveniência de sentença. Irrelevância. Objeto da liminar idêntico ao da sentença. Embargos de declaração rejeitados. *A superveniência de sentença que confirma liminar, nos termos, não prejudica o conhecimento do pedido de suspensão* (Emb. Decl. na Suspensão de Segurança 4.314 São Paulo – grifo nosso).

No julgado transcrito acima, houve novo pedido de suspensão de segurança, com o advento da sentença, que foi conhecido e provido pelo STF.

Há julgados, no entanto, que aplicam a ultra-atividade da suspensão de segurança, desde que não haja impugnação pelas partes da decisão do tribunal que deferiu a suspensão de segurança, conforme decisão do STJ:

Ora, se há previsão de recurso contra a decisão concessiva da suspensão da segurança, por óbvio que poderá ser reformada a decisão, caso em que não vigorará até o trânsito em julgado da decisão principal. Entendimento contrário, tornaria letra morta o disposto nos §§ 3º e 4º do art. 4º da Lei n. 8.437/92, os quais, inclusive, admitem expressamente a possibilidade de novo pedido de suspensão ao Presidente do Tribunal competente para reconhecer eventual recurso especial ou extraordinário. Contudo, não havendo impugnação pelas partes da decisão do Presidente do Tribunal que deferir o pedido de

suspensão de segurança, será aplicado o parágrafo 9º do supracitado dispositivo, caso em que o *decisum* vigorará até o trânsito em julgado da decisão de mérito na ação principal ou até outro prazo inferior fixado pelo magistrado, conforme orientação adotada pela Corte Especial deste Tribunal Superior” (STJ- REsp 1150873/SP – Segunda Turma - Rel. Ministro Campbell Marques – Dje 28/04/2011).

Conforme decisão do Superior Tribunal de Justiça, havendo identidade entre os objetos da liminar e da sentença, há ultra-atividade da suspensão de segurança, que perdura até o trânsito em julgado:

Reclamação. Procedência do pedido. Sentença em mandado de segurança.

Descumprimento de comando expresso em decisão desta corte. Súmula nº 626 do STF. Agravo regimental improvido.

– A vigência temporal da decisão da suspensão de segurança, quando o objeto da liminar deferida é idêntico ao da impetração, deve ser entendida de acordo com o art. 4º, § 9º, da Lei n. 8.437/1992, ou seja, até o trânsito em julgado da decisão de mérito na ação principal. Exegese condensada no verbete n. 626 da Súmula do Pretório Excelso.

– [...] ]

Agravo regimental improvido. (AgRg na Rcl 3.503/PI, Rel. Ministro CESAR ASFOR ROCHA, CORTE ESPECIAL, DJe 29/10/2009).

É importante destacar que o tribunal pode limitar a duração da suspensão de segurança, adotando prazo menor do que o trânsito em julgado. Nesse sentido, há o seguinte julgado do Superior Tribunal de Justiça:

Processual civil. Vigência da decisão proferida pelo presidente do tribunal concedendo suspensão de liminar. Art. 4º da lei nº 8.437/92. *Possibilidade de fixação de prazo de vigência inferior ao trânsito em julgado da ação principal. Precedente da corte especial.* Ausência de prejuízo para a fazenda pública. Apelo recebido no duplo efeito e possibilidade de novo pedido suspensivo.

1. O pedido de suspensão de segurança, nos termos do § 9º do art. 4º da Lei n. 8.437/92, vigorará até o trânsito em julgado da decisão de mérito na ação principal ou até outro prazo inferior fixado pelo

presidente do Tribunal, consoante orientação adotada pela Corte Especial deste STJ (AgRg na SLS 162/PE, Rel. Ministro Barros Monteiro, Corte Especial, DJ 11/12/2006 – grifo nosso).

2. [...].

3. [...] (REsp 1150873/SP, Rel. Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe 28/04/2011 – grifo nosso).

Da análise da doutrina e da jurisprudência, concluiu-se que a suspensão de segurança limita-se a suspender o conteúdo que foi objeto da decisão atacada. Não há como se suspender matéria que sequer foi objeto da liminar. Ademais, mesmo na hipótese de advir nova decisão, caso não haja provocação ao presidente do tribunal que concedeu a suspensão de segurança, haverá a ultra-atividade daquela decisão, que, se afrontada, poderá ensejar a interposição Reclamação. Sem prejuízo ao que foi alegado, a qualquer momento a parte prejudicada pela suspensão de segurança pode provocar o presidente do tribunal que a concedeu, principalmente quando advém decisão posterior àquela que foi suspensa.

## 8 SUSPENSÃO DE SEGURANÇA E PERICULUM IN MORA INVERSO

Conforme já esclarecido, a suspensão de segurança tem por finalidade suspender ou tirar a eficácia de decisão contrária ao Poder Público, nas demandas em que se encontre no polo passivo. Vale reiterar, para que não restem dúvidas, que a suspensão de segurança não deve buscar a reforma ou nulidade da sentença, haja vista que não é recurso.

Em alguns casos, a suspensão de uma liminar, antecipação de tutela ou mesmo sentença, ainda que proteja o interesse público, pode gerar dano irreparável à parte autora que buscou o Judiciário.

Para exemplificar, uma ação judicial em que se busque uma antecipação de tutela ou medida liminar, em que a parte autora pleiteie um medicamento essencial para a sua sobrevivência, concedida a liminar e, após, deferida a suspensão, haverá risco de a parte autora morrer, caso não utilize o medicamento. Nessa hipótese, como inúmeras outras que se possa imaginar, há grave risco de *periculum in mora* inverso, ou seja, a demora na efetivação da decisão judicial poderá levar a uma situação irreversível para a parte autora.

A propósito do exemplo supramencionado, há o seguinte julgado:



EMENTA: Suspensão de Liminar. Agravo Regimental. Saúde pública. Direitos fundamentais sociais. Art. 196 da Constituição. Audiência Pública. Sistema Único de Saúde - SUS. Políticas públicas. Judicialização do direito à saúde. Separação de poderes. Parâmetros para solução judicial dos casos concretos que envolvem direito à saúde. Responsabilidade solidária dos entes da Federação em matéria de saúde. Ordem de regularização dos serviços prestados em hospital público. Não comprovação de grave lesão à ordem, à economia, à saúde e à segurança pública. *Possibilidade de ocorrência de dano inverso*. Agravo regimental a que se nega provimento. (SL 47 AgR, Relator(a): Min. GILMAR MENDES (Presidente), Tribunal Pleno, julgado em 17/03/2010, DJe-076 DIVULG 29-04-2010 PUBLIC 30-04-2010 EMENT VOL-02399-01 PP-00001 – grifo nosso).

Mais uma vez, não há que se criticar o texto de lei. O que deve ser feito é a adequada utilização do instrumento pelo Poder Público, assim como a utilização dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade pelos tribunais.

## 9 ATIVISMO JUDICIAL E SUSPENSÃO DE SEGURANÇA

A atividade judicial, caracterizada por sua inércia e imparcialidade, tem se transformado ao longo dos tempos, mais especificamente com o chamado ativismo judicial, em que os magistrados saem da inércia na busca de aplicar o direito de forma mais equânime e justa.

Em recente estudo sobre o ativismo judicial, Luís Roberto Barroso faz as seguintes ponderações:

A idéia de ativismo judicial está associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes. A postura ativista se manifesta por meio de diferentes condutas, que incluem: (i) a aplicação direta da Constituição a situações não expressamente contempladas em seu texto e independentemente de manifestação do legislador ordinário; (ii) a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos emanados do legislador, com base em critérios menos rígidos que os de patente e ostensiva violação da Constituição; (iii) a imposição de condutas ou de abstenções ao Poder Público, notadamente em matéria de políticas públicas.<sup>31</sup>

31 BARROSO, Luís Roberto. *Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática*. Disponível em: <<http://www.direitofranca.br/direitonovo/>>, p. 6. Acesso em: 21 jan. 2013.

Tem-se, assim, ao menos em tese, um juiz comprometido com a efetivação dos direitos fundamentais, que, em contraposição ao garantismo judicial, interpreta as leis de forma a dar maior efetividade aos citados direitos.

O ativismo judicial, por outro lado, embora por vezes seja a única maneira de se assegurar direitos fundamentais, quando indevidamente utilizado gera inúmeras consequências ao Poder Público, a quem não resta alternativa, senão se valer da suspensão da segurança.

Sem se ingressar no mérito das ações que envolvem políticas públicas, o ativismo judicial desmedido pode voltar-se contra o interesse público. Em contrapartida, oposto ao chamado ativismo positivo, há o chamado ativismo negativo, conforme doutrina de Marcos Destefenni:

Infelizmente é comum deparar-se com o ativismo negativo no âmbito da jurisdição coletiva, sobretudo por meio de suspensão de segurança, instituto extremamente questionável que funciona como um remédio contra as decisões que veiculam tutela de urgência contra o Poder Público.<sup>32</sup>

Portanto, para o referido autor, a suspensão de segurança muitas vezes acaba por servir como uma forma de ativismo negativo do Judiciário, em que, sob a fundamentação de se proteger o interesse público, decisões que tentam dar plena eficácia a direitos fundamentais são muitas vezes suspensas.

Enquanto Marcos Destefenni fala em ativismo judicial negativo, Luís Roberto Barroso usa a expressão autocontenção judicial, fazendo os seguintes esclarecimentos:

O oposto do ativismo é a auto-contenção judicial, conduta pela qual o Judiciário procura reduzir sua interferência nas ações dos outros Poderes. Por essa linha, juízes e tribunais (i) evitam aplicar diretamente a Constituição a situações que não estejam em seu âmbito de incidência expressa, aguardando o pronunciamento do legislador ordinário; (ii) utilizam critérios rígidos e conservadores para a declaração de inconstitucionalidade de leis e atos normativos; e (iii) abstêm-se de interferir na definição de políticas públicas. Até o advento da Constituição de 1988, essa era a inequívoca linha de atuação do Judiciário no Brasil. A principal diferença metodológica entre as duas posições está em que, em princípio, o ativismo judicial procura extrair

---

32 DESTEFENNI, Marcos. Ativismo judicial e ações coletivas: a suspensão de segurança e o ativismo negativo. In: *Panorama atual das tutelas individual e coletiva: estudos em homenagem ao professor Sérgio Shimura*, Coordenadores Alberto Camina Moreira, Anselmo Pietro Alvarez, Gilberto Gomes Bruschi. São Paulo: Saraiva, 2011.

o máximo das potencialidades do texto constitucional, sem contudo invadir o campo da criação livre do Direito. A auto-contenção, por sua vez, restringe o espaço de incidência da Constituição em favor das instâncias tipicamente políticas.<sup>33</sup>

Em recente decisão, o Superior Tribunal de Justiça, enfrentou, com cautela, a questão de suspensão de segurança e ativismo judicial:

Pedido de suspensão de medida liminar. Interferência do judiciário na atividade administrativa. Flagrante ilegitimidade e lesão à ordem pública. Ao Judiciário cabe o controle da legalidade dos atos da Administração. O ativismo judicial pode legitimar-se para integrar a legislação onde não exista norma escrita, recorrendo-se, então, à analogia, aos costumes e aos princípios gerais de direito (CPC, art. 126). Mas a atividade administrativa, propriamente tal, não pode ser pautada pelo Judiciário. Na espécie, em última análise, o MM. Juiz Federal fez mais do que a Administração poderia fazer, porque impôs o que esta só pode autorizar, isto é, que alguém assumia a responsabilidade pela prestação de serviço público. Agravo regimental não provido. CPC126. (1427 CE 2011/0185577-1, Relator: Ministro ARI PARGENDLER, Data de Julgamento: 05/12/2011, CE - CORTE ESPECIAL, Data de Publicação: DJe 29/02/2012).

Feitas essas considerações, há que se ponderar que a chamada judicialização da vida<sup>34</sup>, tem levado a um aumento de demandas movidas em face do Poder Público, muitas vezes questionando políticas públicas. Ao lado da judicialização, há o ativismo judicial, assim como o excesso de liminares em desfavor do Poder Público, que acabam por legitimar a existência da chamada suspensão de segurança, que, como prerrogativa do Poder Público, se corretamente utilizada, efetivamente preservará o interesse público.

A suspensão de segurança corretamente utilizada mostra-se imprescindível ao Poder Público, não sendo um privilégio, mas uma prerrogativa, como tantas outras, essencial para a proteção, em última análise, do interesse público.

Assim como se deve criticar o desmedido ativismo positivo, também não há o que se comemorar com o ativismo negativo, quando sopesando direitos fundamentais e interesses públicos secundários, garante-se este último em detrimento daquele outro.

33 BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. Disponível em: <<http://www.direitofranca.br/direitonovo/>>, p. 6. Acesso em: 21 jan. 2013.

34 Expressão utilizada por Luís Roberto Barroso, em seu artigo "Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática, publicado no endereço eletrônico [www.direitofranca.br/direitonovo](http://www.direitofranca.br/direitonovo/). Acesso em: 21. jan. 2013.

A aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade pode auxiliar na árdua tarefa de aplicar o direito, em especial em relação ao incidente de suspensão segurança. A adoção de posições extremadas, repudiando a aplicação da suspensão, ou escondendo suas mazelas, além de nada adiantar para o desenvolvimento do instituto, pode criar um equivocado conceito sobre suspensão de segurança.

## 10 CONCLUSÃO

A natureza jurídica da suspensão de segurança é de incidente processual. A corrente que aponta a natureza da suspensão como recurso não pode prevalecer, pois o incidente de suspensão não tem a finalidade de reformar ou anular a decisão; a outra corrente, que imputa à suspensão natureza político-administrativa também não pode prosperar, pois medidas administrativas não podem se sobrepor a decisões judiciais e, por fim, para que seja dada a natureza de ação cautelar, conforme outra corrente, deverá ser repensado o modelo clássico de ação cautelar.

A suspensão de segurança, para ser corretamente entendida, deve ser analisada a partir do conceito de interesse público primário.

Embora haja corrente doutrinária que entende que a suspensão de segurança é inconstitucional, ante a ausência de contraditório, em verdade, há contraditório diferido (posição do Supremo Tribunal Federal).

As partes que são passivamente legítimas no Mandado de Segurança, por consequência lógica, podem pleitear a suspensão de segurança. Além da administração pública direta, a administração pública indireta, quando esteja investida na defesa do interesse público, também é parte legítima, assim como o Ministério Público.

É plenamente possível a tramitação concomitante entre agravo de instrumento e suspensão de segurança, não havendo ofensa ao princípio da unirecorribilidade.

Deferida a suspensão de segurança, vigorará até o trânsito em julgado da decisão de mérito na ação principal, nos termos do art. 4º, § 9º, da Lei nº 12.016/2009, que apenas poderá ser revogada, por provocação da parte interessada, junto ao presidente do tribunal que a concedeu.

Há que ser criteriosamente analisado o deferimento de suspensão de segurança, para que seja evitado o *periculum in mora* inverso.

A judicialização do cotidiano e o ativismo judicial, fenômenos sociais recentes, aumentaram o número de demandas movidas em desfavor do Poder Público, ganhando importância, nesse cenário, a suspensão de segurança.

**REFERÊNCIAS**

ALESSI, Renato. *Sistema Istituzionale Del Diritto Amministrativo Italiano*. Milano: Dott. Antonio Giufrè Editore, 1953.

ALVIM, Eduardo Arruda. Suspensão de Segurança. In: *Revista Forense*. Rio de Janeiro: Forense, 2011. v. 107, n. 413, jan./jul. 2011.

ATHENIENSE, Aristoteles. A suspensão da liminar no mandado de segurança. In: *Revista de Informação Legislativa*, v. 26, n. 103, jul./set. 1989.

BARROSO, Luís Roberto. *Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática*. Disponível em: <<http://www.direitofranca.br/direitonovo>>, Acesso em: 21 jan. 2013.

BUENO, Cássio Scarpinella. As novas regras de suspensão de liminar em mandado de segurança. In: *Aspectos polêmicos e atuais do mandado de segurança: 51 anos depois* – Coordenadores Cassio Scarpinella Bueno, Eduardo Arruda Alvim, Teresa Arruda Alvim Wambier. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

CUNHA, Leonardo José Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*. 6. ed. São Paulo: Dialética, 2008.

DESTEFENNI, Marcos. Ativismo judicial e ações coletivas: a suspensão de segurança e o ativismo negativo. In: *Panorama atual das tutelas individual e coletiva: estudos em homenagem ao professor Sérgio Shimura*, Coordenadores Alberto Camina Moreira, Anselmo Pietro Alvarez, Gilberto Gomes Bruschi. São Paulo: Saraiva, 2011.

DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da. Curso de Direito Processual Civil, v. 3, 10. ed. Salvador: Podvm, 2012.

DINAMARCO, Cândido Rangel. Suspensão do mandado de segurança pelo presidente do tribunal. In: *Revista Forense*, v. 98, n. 363, set./out. 2002.

FERRAZ, Sérgio. Mandado de Segurança: suspensão de sentença e da liminar. In: *Processo e Constituição: estudos em homenagem ao professor José Carlos Barbosa Moreira*. São Paulo: RT, 2006.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Mandado de Segurança: tutela preventiva, inibitória e específica da suspensão de segurança. In: *Doutrina: Superior Tribunal de Justiça: edição comemorativa- 15 anos, organizado pelo Gabinete do Ministro-Diretor da Revista*. Brasília: STJ, 2005.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Provimentos antecipatórios na ação civil pública. In: *Ação Civil Pública*, coord. Édis Milaré.

MEIRELLES, Hely Lopes Meirelles et al. *Mandado de Segurança e ações constitucionais*, 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 15. ed. 2003.

NORTHFLEET, Ellen Gracie. Suspensão de Segurança e de liminar. In: *RePro 97/186*.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Suspensão de Segurança*. Sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o poder público, 3. ed. São Paulo: RT, 2010.

\_\_\_\_\_. Apresentação e crítica de alguns aspectos que tornam a suspensão de segurança um remédio judicial execrável. In: *Interesse Público*. Belo Horizonte: Fórum, 2007, v. 9, n. 45, set./out. 2007.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

\_\_\_\_\_. *Comentário Contextual à Constituição*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

VENTURI, Elton. *Suspensão de liminares e sentenças contrárias ao poder público*. 2. ed. São Paulo: RT, 2010.

\_\_\_\_\_. A natureza jurídica dos pedidos de suspensão de eficácia de liminares e sentenças contrárias ao poder público. In: *Estudo de direito processual civil: homenagem ao professor Ergas Dirceu Moniz de Aragão*. São Paulo: RT, 2005.