SUSPENSÃO DE SEGURANÇA, DE LIMINAR E DE ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Alisson da Cunha Almeida

*Advogado da União lotado no Departamento de Controle Difuso de
Constitucionalidade da Secretaria-Geral de Contencioso Gabinete do
Advogado-Geral da União*

SUMÁRIO: Introdução. 1 Natureza jurídica do pedido de suspensão. 2 Fundamento do pedido de suspensão. 3 Pressupostos do pedido de suspensão. 4 Legitimidade para o ajuizamento do pedido de suspensão perante o Supremo Tribunal Federal. 5 Fixação da competência do Supremo Tribunal Federal para apreciar o pedido de suspensão. 6 Procedimento do pedido de suspensão no Supremo Tribunal Federal. 7 Duração da suspensão concedida. 8 Concomitância entre pedido de suspensão e agravo. 9 Recurso contra decisão do Supremo Tribunal Federal que aprecia o pedido de suspensão. 10 Da renovação do pedido de suspensão no Supremo Tribunal Federal. 11 Suspensão de várias decisões similares e pedido de aditamento. 12 Conclusão. 13 Referências.

RESUMO: Há decisões judiciais que, não obstante estarem perfeitas do ponto de vista formal e material, podem, se executadas antes do seu trânsito em julgado, configurar grave lesão a interesse público relevante. Diante dessa constatação, o ordenamento jurídico previu o instituto da suspensão de decisões judiciais. A regulamentação desse incidente processual, contudo, é lacunosa e assistemática.

Diante de tal quadro, o Supremo Tribunal Federal vem realizando interpretação sistemática das diversas normas regentes, utilizando os dispositivos umas das outras de maneira complementar, independentemente do provimento a ser suspenso (acórdão, sentença ou liminar) ou da ação em que foi proferido (mandado de segurança, ação ordinária, ação cautelar, ação civil pública etc.). Isso, contudo, vem causando insegurança àqueles que utilizam o mencionado incidente, tornando premente a necessidade de edição de lei que consolide e regule o tal tema.

PALAVRAS-CHAVE: Suspensão. Decisão judicial. Supremo Tribunal Federal.

ABSTRACT: There are judicial decisions that, besides being considered perfect regarding formal and material aspects, may, if executed before they are considered res judicata, represent severe damage to what is called relevant public interest. Considering this issue, our judicial system envisions an institute based on the suspension of judicial decisions. The regulation of this practice, however, has proven to be unsystematic and inaccurate.

This way, the Supreme Court has been carrying out a systematic interpretation of the several ruling norms, applying their features in a complementary way, independent of the decision to be suspended (court decision, judicial sentence, preliminary verdict) or the lawsuit in which was pronounced a writ of mandamus, common lawsuit, injunctive relief or public civil action. This has caused somehow uncertainty from the part of those who are supposed to use the abovementioned incident. These matters highlight the need for the edition of a new law, which will end up consolidating and regulating such subject.

KEY WORDS: Suspension. Judicial decision. Supreme Court.

INTRODUÇÃO

Há decisões judiciais que, não obstante estarem perfeitas do ponto de vista formal e material, podem, se executadas antes do seu trânsito em julgado, configurar grave lesão a interesse público relevante. Diante dessa constatação, o ordenamento jurídico pátrio previu o instituto da suspensão de decisões judiciais.

Por encontrar-se previsto de maneira fragmentada em diversos diplomas normativos, o regramento do pedido de suspensão padece de assistemática, causando, muitas vezes, insegurança àqueles que o utilizam, além de dar margem a abusos por parte dos legitimados e do Poder Judiciário.

No âmbito do Supremo Tribunal Federal, não obstante a fixação legal e jurisprudencial de alguns parâmetros, inexistente uma sistemática clara acerca dos requisitos, do processamento e do julgamento do pedido de suspensão, ensejando variações conforme a sua composição.

Em razão dessas dificuldades, pretende o presente trabalho, com base nas normas regentes, em estudos doutrinários e na jurisprudência, traçar algumas diretrizes e esboçar um panorama acerca dos pedidos de suspensão perante a mencionada Corte.

1 NATUREZA JURÍDICA DO PEDIDO DE SUSPENSÃO

O pedido de suspensão não pode ser considerado ação por lhe faltar os requisitos para tanto, como citação, obrigatoriedade de contraditório, proferimento de decisão terminativa e, conseqüentemente, a capacidade para produzir coisa julgada¹.

Por não atender ao princípio da taxatividade, segundo o qual os recursos são somente aqueles previstos em lei, em *numerus clausos*, também não detém natureza recursal. Além disso, conforme observado por Leonardo da Cunha², não possui o condão de reformar, anular ou deconstituir a decisão. Carece, desse modo, do efeito substitutivo, peculiar aos recursos, aludido no art. 512³ do Código de Processo Civil.

1 Cf. OLIVEIRA, Angelina Mariz de. Suspensão de Liminar e de Sentença em Mandado de Segurança, na Jurisprudência das Cortes Superiores. p. 10. In: *Revista Dialética de Direito Processual*, São Paulo, vol. 36, p. 9-22, março 2006.

2 CUNHA, Leonardo José Carneiro da. *A fazenda pública em juízo*. 5. ed. São Paulo: Dialética, 2007. p. 435.

3 Lei nº 5.869/73: "Art. 512. O julgamento proferido pelo tribunal substituirá a sentença ou a decisão recorrida no que tiver sido objeto de recurso".

Assim, não cabe ao julgador avaliar a correção ou o equívoco⁴ da decisão, mas sua potencialidade lesiva a interesses superiormente protegidos. Pode ser, inclusive, que a liminar, sentença ou acórdão seja juridicamente irretocável, mas, ainda assim, enseje risco de dano aos valores que a norma buscou proteger.

Por não ser dotado de efeito substitutivo, também não pode ser considerado um sucedâneo recursal⁵, como o pedido de reconsideração.

Diante disso, conclui-se que o pedido de suspensão é um incidente processual de nítido caráter contracautelar⁶, com regime de litigiosidade limitada, cuja apreciação, segundo os Tribunais, inclusive os Superiores, não envolve uma atividade exclusivamente jurisdicional, implicando, também, uma apreciação política⁷.

A Ministra Ellen Gracie, em artigo sobre o tema, afirma que:

[...] nesta excepcional autorização, a Presidência exerce atividade eminentemente política avaliando a potencialidade lesiva da medida concedida e deferindo-a em bases extra-jurídicas. Porque não examina o mérito da ação, nem questiona a juridicidade da medida atacada, é com discricionariedade própria de juízo de conveniência e oportunidade que a Presidência avalia o pedido de suspensão.⁸

4 Há uma exceção prevista na Lei nº 8.437/92, que, em seu art. 14, prevê o cabimento de suspensão no caso de flagrante ilegitimidade do provimento de urgência deferido. Nesse caso, por haver *error in iudicando*, também é possível a interposição de recurso.

5 Sucadâneos recursais são meios de impugnação não recursais a decisões judiciais.

6 “EMENTA: I. Suspensão de segurança: natureza cautelar e pressuposto de viabilidade do recurso cabível contra a decisão concessiva da ordem. A suspensão de segurança, concedida liminar ou definitivamente, é contracautela que visa à salvaguarda da eficácia pleno do recurso que contra ela se possa manifestar, quando a execução imediata da decisão, posto que provisória, sujeita a riscos graves de lesão interesses públicos privilegiados - a ordem, a saúde, a segurança e a economia pública: sendo medida cautelar, não há regra nem princípio segundo os quais a suspensão da segurança devesse dispensar o pressuposto do *fumus boni juris* que, no particular, se substantiva na probabilidade de que, mediante o futuro provimento do recurso, venha a prevalecer a resistência oposta pela entidade estatal à pretensão do impetrante. [...]”. (SS-AgR nº 846/DF, Acórdão do Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 08/11/1996).

7 Nesse sentido, Angelina de Oliveira, *in verbis*: “Essas características levam o Judiciário a definir a suspensão da segurança como um procedimento incidental de cunho político (AgRgSS 1.457/MT, Rel. Min. Edson Vidigal, Corte Especial do STJ, DJU I de 19/09/05, p. 173) e como um ‘regime de litigiosidade limitada’ (SS AgRg-QO nº 1.946 /AL, Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno do STF, DJU I de 01/03/03, p. 102).” (OLIVEIRA, Angelina. Op. cit. p. 10).

8 NORTHFLEET, Ellen Gracie. Suspensão de Sentença e de Liminar. p. 184. In: *Revista de Processo Civil*, São Paulo, ano 25, vol. 97, janeiro-março 2000.

Nesse tocante, discorda Leonardo da Cunha⁹ ao argumento de que uma decisão administrativa não pode atingir uma decisão judicial.

Esclarece, ainda, que a atividade administrativa é exercida de ofício, já a jurisdicional decorre do princípio dispositivo, exigindo provocação da parte. No caso das suspensões, o julgador não pode agir de ofício, necessitando, sempre, de provocação.

Conclui afirmando que, não obstante os Tribunais Superiores atribuam ao pedido de suspensão natureza de atividade político-administrativa, tal incidente ostenta nítida feição jurisdicional.

Além de todos esses argumentos, também deve ser observado que, apesar de as diversas leis regentes pregarem que o julgador *poderá* suspender decisões judiciais, não se trata de juízo discricionário, pois, demonstrada e provada a grave lesão ou o perigo a interesse público relevante, o sobrestamento do *decisum* é medida que se impõe.

Assim, não pode o julgador, reconhecendo o perigo ou a lesão a interesse público relevante, deixar de suspender a decisão.

Esta, inclusive, é a posição de Marcelo Abelha:

Não há discricionariedade no julgamento do incidente de suspensão de execução de decisão judicial. Cumprido o juízo de admissibilidade, e atendidos os pressupostos, deve o magistrado conceder a medida.¹⁰

Por todos esses motivos, não obstante a jurisprudência da Corte Suprema, o pedido de suspensão deve ser entendido como incidente processual de natureza jurisdicional.

2 FUNDAMENTO DO PEDIDO DE SUSPENSÃO

Discorrendo sobre o fundamento do pedido de suspensão, sustenta Cândido Rangel Dinamarco¹¹ que, na técnica processual, a lesão ou a ameaça a interesse público relevante constitui fato impeditivo do direito do impetrante aos efeitos da liminar ou sentença. Em seguida, afirma:

O raciocínio completo é este: a) considerando os fatos inerentes ao litígio em si mesmo, o impetrante pode ter direito ao *writ* e aos seus efeitos; b) mas o Estado tem o direito à preservação daqueles

9 CUNHA, Leonardo. op. cit. p. 437-438.

10 RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Suspensão de Segurança: sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o Poder Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 253.

11 DINAMARCO, op cit., p. 191-206.

valores de que a Constituição e a lei o instituem guardião; c) em consequência, a ordem jurídica afasta os efeitos da medida concedida, para que prepondere o culto a tais valores.

Assim, trata-se de instituto “coexistencialmente ligado ao interesse público que em certas situações se sobrepõe legitimamente ao interesse de indivíduos ou grupos¹²”.

Por se tratar de uma medida de contracautela, o fundamento constitucional do pedido de suspensão de decisões judiciais encontra-se no art. 5º, inciso XXXV¹³, da Constituição da República, segundo o qual a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito (princípio da inafastabilidade da apreciação judicial).

No plano infraconstitucional, a primeira lei a trazer tal instituto foi a de número 191, de 16 de janeiro de 1936, que regulamentava o mandado de segurança previsto na Constituição de 1934. Daí a denominação original ter sido *suspensão de segurança*.

Atualmente, há diversos atos normativos que tratam desse tema. Destacam-se os seguintes:

- a) Lei nº 4.348/64: dispõe sobre o procedimento do mandado de segurança. Traz as balizas do incidente da suspensão, prevendo o cabimento de agravo, em 10 (dez) dias, da decisão que o defere;
- b) Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal¹⁴: prevê o pedido de suspensão no art. 297, no título relativo aos processos incidentes, densificando a regulamentação do instituto e trazendo a possibilidade de formação de contraditório, com a oitiva do impetrante e do Ministério Público;
- c) Lei nº 7.347/85¹⁵: trata do procedimento da ação civil pública e praticamente repete os termos da Lei nº 4.348/64, exceto quanto ao prazo relativo ao recurso de agravo, fixado em 5 (cinco) dias;

12 DINAMARCO, op cit., p. 191-206.

13 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: “Art. 5º [...] XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;”.

14 O Supremo Tribunal Federal decidiu que o seu regimento interno, publicado no Diário Oficial da União de 27 de outubro de 1980, tem força de lei, mesmo perante a Constituição Federal de 1988 (SS-QO nº 260/PB, Acórdão do Pleno, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 05/05/89).

15 Lei nº 7.347/85: “Art. 12. Poderá o juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificação prévia, em decisão sujeita a agravo. § 1º A requerimento de pessoa jurídica de direito público interessada, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública, poderá o Presidente do Tribunal a que competir o conhecimento do respectivo recurso suspender a execução da liminar, em decisão

- d) Lei nº 8.038/90¹⁶: instituiu normas procedimentais para os processos que especifica, perante o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal. Traça regras sobre a competência, legitimados, requisitos etc. do pedido de suspensão;
- e) Lei nº 8.437/92¹⁷: disciplina a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público e instituiu o *regime geral* do pedido de suspensão de liminar ou de sentença. Além da lesão a interesses públicos relevantes, apresenta como motivo ensejador do pedido de suspensão a flagrante ilegitimidade do provimento de urgência deferido (decisões *teratológicas*). Aplica-se às liminares e sentenças proferidas em ações cautelares inominadas, em ações populares e em ações civis públicas, além de, por força da Lei nº 9.494/92¹⁸, às tutelas antecipadas concedidas contra a Fazenda Pública;
- f) Lei nº 9.507/97¹⁹: regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do *habeas data*. Prevê o cabimento do pedido de suspensão, mas nada acrescenta ao seu regramento.

fundamentada, da qual caberá agravo para uma das turmas julgadoras, no prazo de 5 (cinco) dias a partir da publicação do ato”.

- 16 Lei nº 8.038/90: “Art. 25. Salvo quando a causa tiver por fundamento matéria constitucional, compete ao Presidente do Superior Tribunal de Justiça, a requerimento do Procurador-Geral da República ou da *pessoa jurídica de direito público interessada, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública*, suspender, em despacho fundamentado, a execução de liminar ou de decisão concessiva de mandado de segurança, proferida, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos Tribunais dos Estados e do Distrito Federal. § 1º O Presidente pode ouvir o impetrante, em cinco dias, e o Procurador-Geral quando não for o requerente, em igual prazo. § 2º Do despacho que conceder a suspensão caberá agravo regimental. § 3º A suspensão de segurança vigorará enquanto pender o recurso, ficando sem efeito, se a decisão concessiva for mantida pelo Superior Tribunal de Justiça ou transitar em julgado”.
- 17 Lei nº 8.437/92: “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”.
- 18 Lei nº 9.494/92: “Art. 1º Aplica-se à tutela antecipada prevista nos arts. 273 e 461 do Código de Processo Civil o disposto nos arts. 5º e seu parágrafo único e 7º da Lei nº 4.348, de 26 de junho de 1964, no art. 1º e seu § 4º da Lei nº 5.021, de 9 de junho de 1966, e nos arts. 1º, 3º e 4º da Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992”.
- 19 Lei nº 9.507/97: “Art. 16. Quando o habeas data for concedido e o Presidente do Tribunal ao qual competir o conhecimento do recurso ordenar ao juiz a suspensão da execução da sentença, desse seu ato caberá agravo para o Tribunal a que presida”.

Ressalte-se, que, não obstante estas normas ora se referiram à suspensão de segurança ora à suspensão de liminares, o fato é que os seus dispositivos, salvo algumas exceções que serão apontadas, vêm sendo aplicados, por construção jurisprudencial, a todos os pedidos de suspensão.

3 PRESSUPOSTOS DO PEDIDO DE SUSPENSÃO

São pressupostos para o pedido de suspensão:

- 1) Existência de provimento judicial de efeitos imediatos.

Conforme afirmado por Fredie Didier Jr. e Leonardo da Cunha²⁰, o pedido de suspensão cabe em todas as hipóteses nas quais se concede provimento de urgência contra a Fazenda Pública ou quando a decisão de mérito tem efeitos imediatos, por ser impugnada mediante recurso desprovido de efeito suspensivo.

Assim, podem ser suspensas decisões liminares (cautelares ou antecipatórias), sentenças e acórdãos, contanto que dotadas de efeitos imediatos e ainda não transitadas em julgado.

- 2) Perigo ou grave lesão a interesse público relevante.

Constituem interesses públicos relevantes, nos termos das leis acima citadas, apenas a ordem, a saúde, a economia e a segurança públicas. Trata-se, portanto, de descrição taxativa.

Não é óbice ao ajuizamento do pedido o início da execução de um ato continuado. Contudo, se a lesão já estiver concretizada e exaurida, não haverá interesse na instauração do incidente, pois este não se presta à reparação de danos.

- 3) Manifesto interesse público na suspensão da decisão ou flagrante ilegitimidade do provimento a ser suspenso (decisão *teratológica*).

No caso de flagrante ilegitimidade do provimento a ser suspenso, haverá *error in iudicando*. Assim, o interessado também terá subsídio para interpor recurso, se cabível.

20 DIDIER JR, Fredie; CUNHA, Leonardo José Carneiro da. *Curso de Direito Processual Civil*: meios de impugnação às decisões judiciais e processo nos tribunais. Vol. III, 5. ed. Salvador: Jus Podivm, 2008, p. 461.

4 LEGITIMIDADE PARA O AJUIZAMENTO DO PEDIDO DE SUSPENSÃO PERANTE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

O pedido de suspensão, nos termos das leis citadas, poderá ser ajuizado por pessoa jurídica de direito público, ou seja, União, Estados, Distrito Federal, Municípios, autarquias²¹ e fundações públicas, além do Ministério Público. Esta é, portanto, a regra geral.

Destaque-se que o legitimado não precisa ser parte do processo que originou a decisão a ser suspensa. O incidente, não raro, é o primeiro momento em que ele intervém no feito. A partir desse momento, deixa de ser um terceiro prejudicado e passa a ser mais um sujeito processual.

Embora não se encaixem no conceito de pessoa jurídica de direito público, as concessionárias de serviço público, aí incluídas as empresas privadas, empresas públicas e sociedades de economia mista, também detêm legitimidade para o seu ajuizamento, desde que atuem na defesa da atividade objeto da concessão e para evitar dano a interesse público relevante²². Esclarece, todavia, a Ministra Ellen Gracie²³ que a matéria não é pacífica e que a estreiteza dos argumentos da suspensão recomendam que se restrinja a titularidade às pessoas jurídicas que possam legitimamente invocar a defesa dos interesses públicos relevantes.

Além disso, também contam com legitimidade, excepcionalmente, os órgãos não personificados, quando agem em defesa de suas prerrogativas institucionais, como os Tribunais de Contas²⁴.

21 Estão incluídas as agências reguladoras, por serem autarquias especiais.

22 “DECISÃO: [...] Este Supremo Tribunal tem, em algumas ocasiões, reconhecido legitimidade às concessionárias de serviços públicos para comporem o pólo ativo dos pedidos de contracautela. Isto só se dá, entretanto, quando tais empresas persigam, na via judicial, interesse nitidamente público. Assim observou o Ministro Maurício Corrêa em decisão proferida nos autos da SL 34 (DJ de 24.3.2004): “[...] não é sempre que se pode admitir no pólo ativo dos pedidos de contracautela entidades da administração indireta ou concessionárias de serviço público, mas somente nos casos em que essas pessoas jurídicas estejam investidas na defesa do interesse público, em face da natureza dos serviços públicos sob concessão”. (Pet nº 3437/RJ, Decisão da Presidência, Min. Vice-Presidente Ellen Gracie, DJ 01/08/2005).

23 NORTHFLEET, op. cit., p. 186.

24 “DECISÃO: Não obstante a literalidade das normas inscritas no art. 4º da Lei nº 4.348/64 e no art. 25 da Lei nº 8.038/90 - que se referem, *unicamente*, às pessoas jurídicas de direito público e ao Chefe do Ministério Público -, entendo que *órgãos não-personificados*, como os Tribunais de Contas, *dispõem* de legitimidade para pleitear a suspensão de segurança, desde que o façam com o objetivo de preservar as suas prerrogativas institucionais. [§] [...] Daí o magistério autorizado de HELY LOPES MEIRELLES (“*Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção, Habeas Data*”, p. 61, 14. ed. 1992, Malheiros), que também reconhece legitimidade ativa aos *órgãos não-personificados*, para a providência excepcional da suspensão da liminar ou da segurança: ‘A redação deste dispositivo é, evidentemente, defeituosa, porque não só a entidade pública como, também, o órgão *interessado* têm

Também em razão da existência de interesse público, já se admitiu o ajuizamento de pedido de suspensão por Chefe do Poder Executivo²⁵ alijado do exercício do mandato por medida liminar. Trata-se, portanto, de situação excepcional, pois o Chefe do Poder Executivo não atua em nome da pessoa jurídica que representa, mas sim em seu próprio nome.

Há quem defenda²⁶ que, por estratificar pretensão à tutela de direitos coletivos transcendentais aos interesses da pessoa jurídica de direito público, o pedido de suspensão também pode ser manejado por todos os legitimados à propositura de ação civil pública ou de outra ação coletiva, bem como por aqueles que sofram lesão, em extensão coletiva ou transcendente, que abale um dos interesses públicos relevantes. Esta, contudo, não é a posição dos Tribunais.

Assim, em regra, estão legitimados ao pedido de suspensão as pessoas jurídicas de direito público interno e o Ministério Público. Excepcionalmente, admitem-se pessoas jurídicas de direito privado e pessoas físicas.

5 FIXAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA APRECIAR O PEDIDO DE SUSPENSÃO

A regra geral de fixação da competência para apreciação do

legitimidade para pleitear a suspensão da liminar ...' (grifo nosso). [...] Esse entendimento doutrinário, por sua vez, tem o *benelácito* da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que, no julgamento da SS nº 936-PR (AgRg), Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, deixou consignado:

'A exemplo do que se consolidou com relação ao mandado de segurança, é de reconhecer-se a *legitimação*, para requerer-lhe a suspensão, ao *órgão público não personificado*, quando a decisão questionada constitua óbice ao exercício de seus poderes ou prerrogativas' (grifo nosso)". (SS nº 1.197/PB, Decisão da Presidência, Min. Presidente Celso de Mello, DJ 22/09/1997).

- 25 "DECISÃO: [...] 9. Reconhecida a competência desta Corte para apreciar o feito, cumpre averiguar se o requerente possui legitimidade ativa para propô-lo. O Prefeito fora afastado do exercício do mandato pelo ato impugnado. É de reconhecer-se sua legitimidade, uma vez que o Pleno do Supremo Tribunal Federal já teve oportunidade de enfrentar essa questão, decidindo no sentido de que o Prefeito Municipal, alijado do exercício do mandato, por efeito de medida liminar em mandado de segurança, tem legitimidade para requerer a suspensão desta. (SS 444 Agr, Sydney Sanches, DJ de 04/09/92). [...] 14. Evidencio, por isso, a presença dos pressupostos necessários à suspensão da segurança, pela ameaça de grave lesão à ordem pública, que compreende a ordem jurídico-constitucional, jurídico-administrativa e jurídico-processual (Pet (AgReg) 2066/SP, Pleno, Dj de 28.02.2003). Ante essas circunstâncias, com base no artigo 297 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, defiro o pedido de suspensão de liminar. Comunique-se, com urgência. Intime-se. Brasília, 12 de março de 2004. Ministro MAURÍCIO CORRÊA – Presidente". (SL nº 33/BA, Decisão da Presidência, Min. Presidente Maurício Corrêa, DJ 31/03/2004).

- 26 Nesse sentido: CUNHA, Leonardo. Op. cit. p. 440 e VENTURE, Elton. *Suspensão de liminares e sentenças contrárias ao Poder Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, n. 5.1.5, p. 83-86.

incidente em apreço aparece no *caput* do art. 4º da Lei nº 8.437/1992²⁷. Nos termos deste dispositivo, compete ao Presidente do Tribunal ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso a apreciação do pedido de suspensão. Assim, caberá ao Presidente do Supremo Tribunal Federal a apreciação do incidente sempre que for a Corte competente para conhecer eventual recurso extraordinário em face da decisão a ser suspensa.

Corroborando a regra geral, o artigo 297, *caput*, do RISTF²⁸ dispõe que as decisões objeto de pedido de suspensão cingir-se-ão àquelas proferidas em *única* (competência originária) ou *última* (competência recursal) instância, pelos tribunais locais (Tribunais de Justiça) ou federais (Tribunais Regionais Federais).

O art. 25 da Lei nº 8.038/1990²⁹, por sua vez, ressalva a competência da Corte Suprema aos casos que tenham por fundamento *matéria constitucional*.

Ressalte-se, todavia, que a regra geral não se aplica às decisões monocráticas atacáveis por agravo interno, pois, se fosse seguida, o pedido de suspensão deveria ser apreciado pelo presidente do próprio tribunal ao qual pertence o juízo prolator da decisão a ser sobrestada, e não pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal ou do Superior Tribunal de Justiça. Perante a Suprema Corte, inclusive, é firme a jurisprudência³⁰

27 Lei nº 8.437/92: “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”.

28 Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, publicado no Diário Oficial da União de 27 de outubro de 1980. “Art. 297. Pode o Presidente, a requerimento do Procurador-Geral, ou da pessoa jurídica de direito público interessada, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública, suspender, em despacho fundamentado, a execução de liminar, ou da decisão concessiva de mandado de segurança, proferida em única ou última instância, pelos tribunais locais ou federais”.

29 Lei nº 8.038/90: “Art. 25. Salvo quando a causa tiver por fundamento matéria constitucional, compete ao Presidente do Superior Tribunal de Justiça, a requerimento do Procurador-Geral da República ou da pessoa jurídica de direito público interessada, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública, suspender, em despacho fundamentado, a execução de liminar ou de decisão concessiva de mandado de segurança, proferida, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos Tribunais dos Estados e do Distrito Federal”.

30 “Ementa: Suspensão de segurança. Agravo regimental. Assente e o entendimento do STF no sentido de que, para cassar os efeitos de liminar, não cabe agravo regimental ao Plenário ou ao Órgão Especial da mesma Corte em que o relator de mandado de segurança haja deferido medida cautelar. Também não é competente, a tanto, o Presidente do mesmo Tribunal. Diante da norma do art. 25, da Lei n. 8.038/1990, a competência para suspender a liminar concedida pelo relator do mandado de segurança, em Tribunal de Justiça, e do Presidente do Supremo Tribunal Federal, se o pedido tiver fundamentação constitucional, ou do Presidente do Superior Tribunal de Justiça, se a fundamentação do pedido for

no sentido de ser sua a competência para cassar decisões monocráticas proferidas por membros de Tribunal de Justiça ou de Tribunal Regional Federal, quando relativas à matéria constitucional, cabendo reclamação³¹ ao Supremo Tribunal Federal em caso de desrespeito.

A definição acerca da natureza da matéria, de acordo com Leonardo Carneiro da Cunha³², decorrerá da verificação dos pontos prequestionados na decisão passível de recurso. Assim, se o prequestionamento for de matéria constitucional, o pedido de suspensão será dirigido ao Presidente do Supremo Tribunal Federal e se for de índole infraconstitucional, será apreciado pelo Presidente do Superior Tribunal de Justiça.

Não se pode, contudo, concordar com esta afirmação, pois o prequestionamento não é requisito para o conhecimento dos pedidos de suspensão. Assim, mesmo que a matéria constitucional não tenha sido suscitada, se na demonstração da plausibilidade jurídica do incidente ficar evidente que a causa de pedir tem natureza constitucional, caberá à Suprema Corte a apreciação do instituto em comento.

Caso o fundamento do pedido de suspensão envolva matéria constitucional e infraconstitucional, a competência para apreciá-lo será do Presidente do Supremo Tribunal Federal³³, como, aliás, se infere do art. 25 da Lei nº 8.038/90.

Assim, a matéria constitucional absorve a infraconstitucional³⁴. Não cabe, portanto, a incidência, por analogia, do art. 543, *caput*, do Código de Processo Civil³⁵, pois apenas as regras de fixação de competência para apreciar os recursos podem ser invocadas no pedido de suspensão, não se lhes aplicando, contudo, aquelas relativas ao processamento destes.

de nível infraconstitucional. No caso concreto, porque já efetuado o pagamento que se determinou na liminar, prejudicado fica o pedido de suspensão dos efeitos da liminar e, por via de consequência, o agravo regimental". (SS-AgR nº 304/RS, Acórdão do Pleno, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 19/12/1991).

31 A reclamação é uma ação cível constitucional prevista no art. 102, inciso I, 'I', da Constituição Federal de 1988 cujos objetivos são a preservação da competência do Supremo Tribunal Federal e a garantia da autoridade de suas decisões.

32 CUNHA, op. cit., p. 444.

33 Ibid.

34 Nesse sentido: Acórdão unânime da Corte Especial do STJ, SS-Ag nº 205/PE, Rel. Min. Bueno de Souza, Rel. p/ acórdão Min. Costa Leite, DJ de 3/3/1997.

35 Lei nº 5.869/73: "Art. 543. Admitidos ambos os recursos, os autos serão remetidos ao Superior Tribunal de Justiça".

6 PROCEDIMENTO DO PEDIDO DE SUSPENSÃO NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Uma vez protocolado no Supremo Tribunal Federal, independentemente do nome atribuído na petição inicial, o pedido de suspensão será enquadrado, conforme a natureza da decisão a ser sobrestada, em uma das seguintes classes: Suspensão de Segurança (SS), Suspensão de Tutela Antecipada (STA) e Suspensão de Liminar (SL)³⁶.

A instauração do incidente sempre dependerá de provocação, mediante petição avulsa, dirigida ao Presidente do Supremo Tribunal Federal, não sendo possível a sua concessão de ofício. Trata-se, portanto, nas palavras de Cândido Rangel Dinamarco³⁷, de um *ônus absoluto*, sem o qual se veda por completo a obtenção do benefício.

Pode ser ajuizado enquanto perdurar o risco ou a grave lesão a um dos interesses públicos relevantes e até o trânsito em julgado da decisão. Ressalte-se que não é imprescindível que o pedido seja formulado incontinenti à prolação da medida judicial.

Caracterizada a urgência, o requerente poderá deduzir pedido de suspensão liminar, ou seja, prescindindo-se da oitiva prévia da parte interessada e do Ministério Público.

Contudo, em razão de expressa previsão do art. 4º, § 7º, da Lei nº 8.437/1992³⁸, e do poder geral de cautela conferido aos magistrados nos artigos 798 e 799 do Código de Processo Civil³⁹, pode o julgador, a despeito da existência de requerimento específico na petição de suspensão, concedê-la liminarmente.

36 Até agosto de 2008, foram protocolados no Supremo Tribunal Federal 161 (cento e sessenta e um) pedidos de suspensão de segurança, 76 (setenta e seis) pedidos de tutela antecipada e 46 (quarenta e seis) suspensão de liminar (STF. Pesquisa por classe: Processos Protocolados, Distribuídos e Julgados por classe processual - 1990 a 2008. 2008. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=pesquisaClasse>>. (Acesso em 23. set.2008).

37 DINAMARCO, Cândido Rangel. *Suspensão do Mandado de Segurança pelo Presidente do Tribunal*. In: Revista de Processo, São Paulo, ano 27, vol. 105, p. 191-206, janeiro-março 2002.

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

39 Lei nº 5.869/73: "Art. 798. Além dos procedimentos cautelares específicos, que este Código regula no Capítulo II deste Livro, poderá o juiz determinar as medidas provisórias que julgar adequadas, quando houver fundado receio de que uma parte, antes do julgamento da lide, cause ao direito da outra lesão grave e de difícil reparação. Art. 799. No caso do artigo anterior, poderá o juiz, para evitar o dano, autorizar ou vedar a prática de determinados atos, ordenar a guarda judicial de pessoas e depósito de bens e impor a prestação de caução".

Ressalte-se que a apreciação da suspensão é uma atribuição da Presidência enquanto órgão jurisdicional, e não do Tribunal. Assim, a Corte apenas apreciará o pedido se, da decisão proferida por seu Presidente, for interposto recurso de agravo.

Embora não haja na legislação regente a previsão de requisitos formais, o requerente, em sua petição, deverá narrar os fatos e fundamentos da demanda em que foi proferida a decisão que se pretende sobrestar. Além disso, deverá trazer o seu teor e apontar o dano ou o risco a pelo menos um dos interesses públicos relevantes. Por fim, deverá ser requerida a suspensão da decisão.

Quanto aos documentos, é imprescindível que seja juntada cópia da decisão a ser suspensa. Além disso, devem ser anexados todos aqueles eventualmente necessários à comprovação do risco ou dano a interesse público relevante, como planilhas, perícias, gráficos, matérias jornalísticas etc. É prudente, também, que seja juntada uma cópia da petição inicial da ação em que foi concedido o *decisum*.

Apresentado o pedido de suspensão, o Presidente poderá adotar uma das seguintes medidas:

- 1) Determinar a emenda ou a complementação da petição⁴⁰;
- 2) Conceder ou rejeitar liminarmente a suspensão;
- 3) Determinar a intimação do autor da ação na qual foi proferida a decisão objeto do pedido de suspensão e do Ministério Público para que se pronunciem em 72 (setenta e duas) horas;
- 4) Deferir ou indeferir o pedido.

Percebe-se, portanto, que no incidente de suspensão a prova deverá ser pré-constituída, não havendo oportunidade para dilação.

Do mesmo modo, o juízo prolator da decisão a ser suspensa não é instado a prestar informações.

Apesar disso, nada impede que o Presidente do Tribunal requeira esclarecimentos acerca de fatos ou a juntada de cópia de alguma peça dos autos no qual foi proferida a decisão a ser suspensa⁴¹. Tais determinações, entretanto, devem se restringir a questões pontuais, não

40 Cf. CUNHA, Leonardo. Op. cit. p. 451.

41 "DESPACHO: Providencie o requerente cópia integral do acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região no julgamento do agravo de instrumento n.º 2007.01.00.010954-7 (DJ 06.07.2007)". (STA n.º 170, Despacho da Presidência, Min. Presidente Ellen Gracie, DJ 28/11/2007).

cabendo, por exemplo, a abertura de prazo para que o requerente prove os fatos que foram alegados em sua petição.

Caso a prova não tenha sido juntada ou o pleito do requerente seja manifestamente improcedente – v.g. por ausência de violação a um dos interesses públicos relevantes –, o Presidente indeferirá, liminarmente, o pedido de suspensão.

Estabelece o art. 4º, § 2º, da Lei nº 8.437/92⁴² que o Presidente *pode*, também, instaurar um contraditório, colhendo manifestação do autor da ação originária e do Ministério Público no prazo de 72 (setenta e duas) horas.

Não obstante a dicção legal, o contraditório prévio não deveria ser entendido como mera faculdade do julgador, podendo, tão-somente, ser postergado nos casos em que houver comprovada urgência na concessão da liminar prevista no § 7º do mencionado artigo da Lei nº 8.437/1992. Defende-se, assim, que essa dispensa é apenas momentânea, pois o autor da ação originária não pode ser impossibilitado de se manifestar em pleito que visa à retirada da eficácia de provimento jurisdicional que lhe fora deferido nos termos da lei⁴³.

Essa, contudo, não é a posição do Supremo Tribunal Federal, para o qual a abertura do contraditório no pedido de suspensão é uma faculdade da sua Presidência. Assim, a parte interessada, em regra, só será ouvida se interpuser agravo da decisão suspensiva.

No que tange à participação do Ministério Público, o momento processual tem variado de acordo com o Ministro que esteja ocupando a Presidência do Supremo Tribunal Federal. Na gestão passada, por exemplo, quando a Corte Suprema encontrava-se presidida pela Ministra Ellen Gracie, a abertura de prazo para manifestação do Procurador-Geral da República nos pedidos de suspensão ocorria antes do proferimento da liminar. Atualmente, na gestão do Ministro Gilmar Mendes, a praxe vem sendo a apreciação do pedido liminar, seguida da abertura de vista ao Ministério Público Federal.

Quanto ao mérito, observa-se que a sede é eminentemente fática, constituindo incorreção técnica discorrer a fundo sobre a matéria da ação

“DESPACHO: Intime-se o INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS RENOVÁVEIS – IBAMA para, em 10 dias, prestar informações sobre (1) a existência de agravo interposto contra a decisão que indeferiu o pedido de suspensão no TRF da 1ª Região e sobre (2) a existência de acórdão que o julgou, sob pena de negativa de seguimento ao pedido”. (STA nº 249, Despacho da Presidência, Min. Presidente Gilmar Mendes, DJ 04/08/2008).

42 Lei nº 8.437/92: “Art. 4º [...]

§ 2º O Presidente do Tribunal poderá ouvir o autor e o Ministério Público, em setenta e duas horas.”

43 Nesse sentido: DIDIER JR, Fredie; CUNHA, Leonardo. Op. cit. p. 468.

em que foi prolatada a decisão a ser suspensa⁴⁴. Além disso, observa-se que a sua fundamentação é vinculada, devendo abrigar-se em uma das hipóteses previstas em lei, não podendo ser invocado argumento diverso, como a complexidade da matéria, a discutibilidade da tese jurídica da ação originária, a falta de liquidez e certeza do direito do impetrante etc.

Não obstante isso, entende o Supremo Tribunal Federal que a incursão, superficial e não exauriente, no mérito da demanda é providência exigida pela própria natureza jurídica da suspensão (incidente processual contracautelar).

Assim, contrapondo-se aos pressupostos autorizadores da tutela que o pedido de suspensão objetiva sustar, fará o Presidente *juízo mínimo de deliberação* sobre a periclitación dos interesses públicos relevantes, permitindo um exame meritório não-exaustivo na apreciação do pleito suspensivo. A esse respeito, cumpre transcrever o seguinte aresto:

[...] Feitas essas considerações preliminares, passo à análise do pedido, o que faço apenas e tão-somente com base nas diretrizes normativas que disciplinam as medidas de contracautela. Ressalte-se, não obstante, que, na análise do pedido de suspensão de decisão judicial, não é vedado ao Presidente do Supremo Tribunal Federal proferir um *juízo mínimo de deliberação* a respeito das questões jurídicas presentes na ação principal, conforme tem entendido a jurisprudência desta Corte, da qual se destacam os seguintes julgados: SS 846-AgR/DF, rel. Ministro Sepúlveda Pertence, DJ 29.5.96; SS 1.272-AgR/RJ, rel. Ministro Carlos Velloso, DJ 18.5.2001.⁴⁵ (grifo do autor).

De tal sorte, o Supremo Tribunal Federal reconhece como requisitos imprescindíveis à concessão da suspensão tanto o *periculum in mora* (*særa política*), ou seja, a comprovação de ofensa a um dos interesses públicos legalmente previstos (ordem, saúde, segurança ou economia públicas), quanto o *fumus boni juris*, relativo à plausibilidade jurídica da tese sustentada pelo ente público requerente (*særa da juridicidade*).

44 “[...] Assentadas essas premissas, cabe ressaltar, *por necessário*, que, na análise do pedido de suspensão de segurança, *não se examina*, em princípio, o mérito da causa mandamental, por mais relevante que seja a matéria de direito constitucional nesta discutida, *devendo* a apreciação jurisdicional limitar-se aos aspectos concernentes à *potencialidade lesiva* do ato decisório impugnado sobre a ordem, a saúde, a segurança e a economia públicas (RTJ 125/904, Rel. Min. RAFAEL MAYER - RTJ 140/366,)”. (Pet/MC nº 1.343/DF, Acórdão do Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 28/08/1997).

45 STA nº 247, Decisão da Presidência, Min. Presidente Gilmar Mendes, DJ 1º/09/2008.

7 DURAÇÃO DA SUSPENSÃO CONCEDIDA

Estabelece o § 9º, do art. 4º, da Lei nº 8.437/92⁴⁶ que a suspensão perdurará até o trânsito em julgado da decisão de mérito na ação principal.

Objetivou-se, assim, proteger o interesse público, evitando que, a cada nova decisão proferida dentro de um mesmo processo, o requerente tenha que apresentar outro pedido de suspensão. Contudo, inegavelmente, estimulou-se a interposição de recursos protelatórios, cujo único objetivo é evitar o trânsito em julgado da decisão de mérito no processo principal.

Optou-se, desse modo, em se conferir ultra-atividade ao provimento suspensivo, não sendo atingido pela superveniência de decisão que confirme a medida anteriormente sobrestada.

Tal regra aplica-se a todos os casos de suspensão, inclusive a de segurança, pois, embora a Lei nº 4.348/64, em seu art. 4º, § 2º⁴⁷ não faça remissão ao § 9º, do art. 4º, da Lei nº 8.437/92⁴⁸, o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula nº 626, segundo a qual:

A suspensão da liminar em mandado de segurança, salvo determinação em contrário da decisão que a deferir, vigorará até o trânsito em julgado da decisão definitiva de concessão da segurança ou, havendo recurso, até a sua manutenção pelo Supremo Tribunal Federal, desde que o objeto da liminar deferida coincida, total ou parcialmente, com o da impetração.⁴⁹

Acerca desse tema, ressalva Leonardo da Cunha⁵⁰ que, nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, para que a ultra-atividade perdure até o trânsito em julgado da decisão final em mandado de segurança, é preciso que o fundamento da sentença coincida com o da liminar. Assim, se a sentença for proferida sob novas condições de

46 Lei nº 8.437/92: "Art. 4º [...] § 9º A suspensão deferida pelo Presidente do Tribunal vigorará até o trânsito em julgado da decisão de mérito na ação principal".

47 Lei nº 4.348/64: "Art. 4º [...] § 2º Aplicam-se à suspensão de segurança de que trata esta Lei, as disposições dos §§ 5º a 8º do art. 4º da Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992".

48 Lei nº 8.437/92: "Art. 4º [...] § 9º A suspensão deferida pelo Presidente do Tribunal vigorará até o trânsito em julgado da decisão de mérito na ação principal".

49 Ressalte-se, ainda, que, nos termos da mencionada súmula, a própria decisão suspensiva pode limitar os seus efeitos.

50 CUNHA, Leonardo. Op. cit. p. 444.

fato ou de direito que destoem do motivo que gerou a suspensão, estará, então, afastada a ultra-atividade.

A Súmula STF nº 626 justifica-se pelo fato de, ontologicamente, não haver distinção entre os pedidos de suspensão de segurança, de liminar e de tutela antecipada. Ademais, não seria razoável exigir do Poder Público que este ajuizasse outro pedido de suspensão em relação à nova decisão quando, na realidade, persistem os mesmos motivos que abalizaram o deferimento da suspensão de segurança concedida anteriormente.

Nessa interpretação congregam-se os princípios da economia processual e da supremacia do interesse público sobre o privado, além de preservar a hierarquia entre os órgãos jurisdicionais, evitando que uma decisão proferida por magistrado suplante a decisão de Tribunal⁵¹.

Assim, uma vez suspensa a liminar pelo Supremo Tribunal Federal, se for determinado o cumprimento de decisão superveniente por Tribunal inferior, será cabível reclamação constitucional para garantir a autoridade dos julgados da Corte Suprema⁵².

8 CONCOMITÂNCIA ENTRE PEDIDO DE SUSPENSÃO E AGRAVO

Por não deter natureza recursal, o pedido de suspensão pode ser ajuizado concomitantemente com recurso de agravo. Não há, portanto, qualquer violação ao princípio da unirrecorribilidade ou da

51 DIDIER JR; CUNHA, op. cit., p. 470-471.

52 “E M E N T A: RECLAMAÇÃO - LIMINAR MANDAMENTAL CONCEDIDA POR DESEMBARGADOR-RELATOR - SUSPENSÃO DA EFICÁCIA EXECUTIVA DESSE PROVIMENTO LIMINAR, DERIVADA DA OUTORGA, PELO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, DE MEDIDA DE CONTRACAUTELA (LEI Nº 4.348/64, ART. 4º) - POSTERIOR CONCESSÃO, PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA, DO PRÓPRIO MANDADO DE SEGURANÇA - ACÓRDÃO CONCESSIVO QUE, NÃO OBSTANTE A MEDIDA DE CONTRACAUTELA PREVIAMENTE DEFERIDA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, TORNA EFETIVO O PROVIMENTO LIMINAR ANTERIORMENTE SUSPENSO - EFEITO PROSPECTIVO QUE RESULTA DA DECISÃO EMANADA DO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, EM SEDE DE CONTRACAUTELA (LEI Nº 4.348/64, ART. 4º, C/C A LEI Nº 8.038/90, ART. 25) - DESRESPEITO À AUTORIDADE DECISÓRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - RECLAMAÇÃO PROCEDENTE. - A eficácia da decisão do Presidente do Supremo Tribunal Federal, proferida no exercício do poder de contracautela (Lei nº 4.348/64, art. 4º), não obstante inicialmente limitada à suspensão de liminar mandamental, também paralisa, por efeito da prospectividade que lhe é inerente, todas as conseqüências jurídicas decorrentes da ulterior concessão do mandado de segurança, desde que o conteúdo daquele provimento liminar revele-se idêntico ao do acórdão que deferiu o “writ” constitucional. Esse efeito prospectivo - que inibe a produção da carga eficaz resultante do deferimento do mandado de segurança - perdurará até que sobrevenha o trânsito em julgado do acórdão que concedeu a ordem mandamental. Precedente. (Rcl nº 718/PA, Acórdão do Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 03/10/2003).

singularidade recursal. Tal regra encontra-se positivada no art. 4º, § 6º da Lei nº 8.437/1992⁵³.

Conforme salientado, os propósitos do agravo e do pedido de suspensão são distintos. Enquanto o primeiro serve para obter a reforma ou anulação do julgado por *error in iudicando* ou *error in procedendo*, o pedido de suspensão visa sustar a execução da decisão, sem, contudo, reformá-la ou anulá-la. Ademais, enquanto o agravo subordina-se a um prazo legal, o pedido de suspensão tem como limite temporal apenas o trânsito em julgado da decisão.

9 RECURSO CONTRA DECISÃO DO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL QUE APRECIA O PEDIDO DE SUSPENSÃO

Uma vez apreciado o pedido de suspensão pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, pode a parte prejudicada ingressar, unicamente, com recurso de agravo interno⁵⁴.

Há duas importantes normas que tratam do recurso de agravo no pedido de suspensão: a primeira está no art. 4º, § 3º da Lei nº 8.437/92⁵⁵, que prevê o cabimento de agravo interno, em 5 (cinco) dias, contra a decisão que defere ou indefere o pedido de suspensão, e a segunda está no *caput* do art. 4º da Lei nº 4.348/64⁵⁶, que trata do pedido de suspensão em processo de mandado de segurança, que prevê o cabimento do mencionado recurso, em 10 (dez) dias, apenas contra a decisão que defere a suspensão.

Tal distinção perdurou até a revogação da Súmula STF nº 506⁵⁷, ensejado pelo julgamento da Questão de Ordem na Suspensão de

53 Lei nº 8.437/92: “Art. 4º [...] § 6º A interposição do agravo de instrumento contra liminar concedida nas ações movidas contra o Poder Público e seus agentes não prejudica nem condiciona o julgamento do pedido de suspensão a que se refere este artigo.”

54 Além, é claro, de embargos de declaração, se na decisão que apreciou o pedido de suspensão houver contradição, omissão ou obscuridade.

55 Lei nº 8.437/92: “Art. 4º. [...] § 3º Do despacho que conceder ou negar a suspensão, caberá agravo, no prazo de cinco dias, que será levado a julgamento na sessão seguinte a sua interposição”.

56 Lei nº 4.348/64: “Art 4º Quando, a requerimento de pessoa jurídica de direito público interessada e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, o Presidente do Tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso (VETADO) suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar, e da sentença, dessa decisão caberá agravo, sem efeito suspensivo no prazo de (10) dez dias, contados da publicação do ato”.

57 Súmula STF nº 506: “O agravo a que se refere o art. 4º da lei 4348, de 26/6/1964, cabe, somente, do despacho do presidente do supremo tribunal federal que defere a suspensão da liminar, em mandado de segurança; não do que a ‘denega’”.

Segurança nº 1945/AL⁵⁸, na qual restou assentado que a não previsão de agravo contra a decisão que denega o pedido de suspensão de segurança é uma lacuna do sistema que deve ser preenchida pela Lei nº 8.437/1992, fazendo com que esta, mais uma vez, exsurja como norma geral para todos os pedidos de suspensão.

Quanto aos distintos prazos previstos nas mencionadas leis, entende o Supremo Tribunal Federal que, tanto da decisão que defere, quanto da que indefere o pedido de suspensão caberá agravo em 5 (cinco) dias.

Ressalte-se que o Supremo Tribunal Federal entende que, como tal prazo está previsto especificamente para o pedido de suspensão, nele não incide a regra do art. 188 do Código de Processo Civil⁵⁹, segundo a qual os recursos interpostos pela Fazenda Pública ou pelo Ministério Público têm prazo em dobro⁶⁰.

10 DA RENOVAÇÃO DO PEDIDO DE SUSPENSÃO NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Indeferido o pedido de suspensão de tutela antecipada formulado perante Presidente de Tribunal de Justiça ou de Tribunal Regional

58 *EMENTA*: Suspensão de Segurança. Agravo Regimental. 2. Completa reformulação da legislação, quanto à suspensão das liminares nos diversos processos, até mesmo na ação civil pública e na ação popular. 3. Disciplina assimétrica na legislação do mandado de segurança. Recorribilidade, tão-somente, da decisão que nega o pedido de suspensão em mandado de segurança. Súmula 506. 4. Configuração de lacuna de regulação superveniente. Necessidade de sua colmatação. Extensão da disciplina prevista na Lei nº 8.437, de 1992, à hipótese de indeferimento do pedido de suspensão em mandado de segurança. 5. Admissibilidade do agravo nas decisões que deferem ou indeferem a suspensão de segurança. Questão de ordem resolvida no sentido do conhecimento do agravo. Revogação da Súmula 506. 6. No mérito, em face da grave lesão causada à economia pública, o agravo foi provido, para deferir a suspensão de segurança". (SS-AgR-AgR-AgR nº 1945, Acórdão do Pleno, Rel. Min. Nelson Jobim, DJ 08/06/2004).

59 Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973: "Art. 188. Computar-se-á em quádruplo o prazo para contestar e em dobro para recorrer quando a parte for a Fazenda Pública ou o Ministério Público".

60 *EMENTA*: AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO REGIMENTAL NA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. PRAZO RECURSAL. ARTIGO 188 DO CPC. PRAZO EM DOBRO. IMPOSSIBILIDADE. 1. Lei 4348/64 e superveniência da Lei 8437/92. Conciliação de sistemas legais pertinentes à possibilidade de suspensão de medida liminar e de tutela antecipada. Desfazimento de aparente assimetria processual então existente entre as ações de mandado de segurança e os demais procedimentos de contracautela. Precedente do Tribunal Pleno. 2. Agravo regimental. Cabimento do recurso contra a decisão que defere ou indefere o pedido de suspensão de liminar ou de tutela antecipada, no prazo de cinco dias. Contagem em dobro do prazo para recorrer quando a parte for a Fazenda Pública ou o Ministério Público. Inaplicabilidade do artigo 188 do Código de Processo Civil à espécie, tendo em vista o disposto no artigo 4º, § 3º, da Lei 8437/92. Agravo regimental não conhecido". (SS-AgR-AgR nº 2.198, Acórdão do Pleno, Rel. Min. Nelson Jobim, DJ 02/04/2004).

Federal, é cabível, nos termos do art. 4º, § 4º, da Lei nº 8.437/92⁶¹, a renovação do pleito junto à Presidência do Supremo Tribunal Federal, desde que a causa tenha por fundamento matéria constitucional.

Saliente-se que, não obstante a dicção legal, a propositura do novo pedido suspensivo não se condicionava à interposição ou ao julgamento de agravo interno na origem.

Assim, considerando a urgência de que se revestem os incidentes processuais de contracautela, o Supremo Tribunal Federal incorporou o entendimento de que, em razão da supremacia do interesse público, deve ser dispensado, no tocante à renovação do pedido suspensivo, a interposição ou o julgamento do agravo interno na origem. Observe-se:

1. O Estado de São Paulo, com fundamento nos arts. 4º da Lei 8.437/92 e 297 do RISTF, propõe a presente suspensão de execução da liminar deferida pela Juíza de Direito da 2ª Vara Cível da Comarca de Pirajuí/SP, nos autos da Ação Popular 916/2005 (453.01.2005.007219), a qual suspendeu quaisquer atos tendentes à formalização do negócio de compra e venda de imóvel rural e posterior doação, no qual seriam construídas duas penitenciárias compactas, bem como ‘quaisquer atos ou obras guiados à construção de penitenciárias ou institutos similares em área do imóvel denominado Sítio Santa Alice, matriculado sob o Nº 996 do CRI local’ (fls. 4 e 85-86). 2. O requerente sustenta, em síntese, o seguinte: a) competência da Presidência do Supremo Tribunal Federal, nos termos do art. 4º, § 1º, da Lei 4.348/64, redação da MP 2.180-35/2001, certo que o Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo indeferiu o pedido de suspensão da liminar em apreço (Proc. 131.638.0/2-00, fls. 109-111). Ademais, embora a matéria deduzida na ação popular envolva violação à legislação federal, também ofende princípios constitucionais; [...] 4. Inicialmente, evidencia-se que as questões deduzidas na ação popular mencionada também têm por fundamento matéria constitucional: violação aos princípios constitucionais da Administração Pública (petição inicial, fls. 53-63). Dessa forma, cumpre ter presente que a Presidência do Supremo Tribunal Federal dispõe de competência para examinar questão cujo fundamento jurídico é de natureza constitucional (art. 297 do RISTF, c/c art. 25 da Lei 8.038/90), conforme firme jurisprudência desta Corte, destacando-se os seguintes julgados: Rcl

61 Lei nº 8.437/92: “Art. 4º. [...] § 4º Se do julgamento do agravo de que trata o § 3º resultar a manutenção ou o restabelecimento da decisão que se pretende suspender, caberá novo pedido de suspensão ao Presidente do Tribunal competente para conhecer de eventual recurso especial ou extraordinário”.

475, rel. Ministro Octavio Gallotti, Pleno, DJ 22.04.1994; Rcl 497-AgR, rel. Ministro Carlos Velloso, Pleno, DJ 06.04.2001; SS 2.187-AgR, rel. Ministro Maurício Corrêa, DJ 21.10.2003; e SS 2.465, rel. Ministro Nelson Jobim, DJ 20.10.2004. 5. Passo ao exame do mérito do pedido de suspensão da execução da liminar em apreço. A Lei 8.437/92, em seu art. 4º e § 1º, autoriza o deferimento do pedido de suspensão da execução de liminar, no processo de ação popular, em caso de manifesto interesse público e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas. No presente caso, encontram-se demonstrados os referidos pressupostos [...]. 7. Ante o exposto, com fundamento no art. 4º da Lei 8.437/92, defiro o pedido para suspender a execução da liminar (fls. 85-86) deferida pela Juíza de Direito da 2ª Vara Cível da Comarca de Pirajuí/SP, nos autos da Ação Popular 916/2005 (453.01.2005.007219)⁶².

Contudo, com a atual gestão, este posicionamento foi alterado pelo Ministro Gilmar Mendes, conforme excerto de decisão abaixo transcrita:

[...] A Lei nº 8.437/92 (art. 4º, §3º e §4º) não deixa dúvidas de que a renovação do pedido de suspensão perante o Supremo Tribunal Federal – em verdade, um pedido de suspensão “per saltum” – somente é admitida ante a existência de julgamento proferido no agravo regimental interposto contra a decisão monocrática da Presidência do Tribunal de origem.

O requerente apresentou nos autos somente cópias de decisões monocráticas da então Presidente do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (fls. 304-308 e fls. 328-330), o que não comprova o cumprimento da exigência do art. 4º, §4º da Lei nº 8.437/92, para novo pedido de suspensão perante o Supremo Tribunal Federal

Intime-se o INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS RENOVÁVEIS – IBAMA para, em 10 dias, prestar informações sobre (1) a existência de agravo interposto contra a decisão que indeferiu o pedido de suspensão no TRF da 1ª Região e sobre (2) a existência de acórdão que o julgou, sob pena de negativa de seguimento ao pedido⁶³.

62 SL nº 110/SP, Decisão da Presidência, Min. Presidente Ellen Gracie, DJ 28.06.2006. Nesse mesmo sentido, Rcl nº 443/PI, Acórdão do Pleno, Min. Rel. Paulo Brossard, DJ 08.10.1993, e Pet nº 2.455/PA, Acórdão do Pleno, Min. Rel. Marco Aurélio, redator para acórdão Min. Gilmar Mendes, DJ 1º/10/2004.

63 STA nº 249, Despacho da Presidência, Min. Presidente Gilmar Mendes, DJ 04/08/2008.

Assim, a renovação de pedido suspensivo na Suprema Corte, conforme a atual gestão presidencial, está condicionada ao julgamento do agravo interposto na origem.

11 SUSPENSÃO DE VÁRIAS DECISÕES SIMILARES E PEDIDO DE ADITAMENTO

Por razões de economia processual, e com o objetivo de evitar decisões conflitantes, além de preservar o princípio da isonomia e o interesse público, pode o Presidente do Tribunal, nos termos art. 4º, § 8º, da Lei nº 8.437/1992⁶⁴, em um único julgado, suspender várias decisões deferidas, desde que tenham idêntico objeto, podendo, ainda, mediante simples pedido de aditamento, estender a suspensão a decisões que venham a ser concedidas posteriormente.

Assim, deferida uma suspensão, esta pode ter os seus efeitos estendidos a outras liminares já existentes. Do mesmo modo, a superveniência de outras liminares pode dar ensejo a pedido de aditamento, para que a decisão já concedida seja estendida a esses novos casos, evitando-se o efeito multiplicador.

Tal norma, portanto, direciona-se tanto ao passado, permitindo a suspensão de outras decisões já deferidas; quanto ao futuro, obstando que decisões concedidas após o deferimento do pedido de suspensão produzam efeitos.

Em qualquer caso, dependerá de provocação do requerente. Assim, se o objetivo for a suspensão de várias decisões já deferidas, tal pedido deverá expressamente constar da petição inicial. Nada impede, contudo, que, depois de determinada a suspensão de uma única decisão, o requerente peticione extensão dos seus efeitos a outras anteriormente concedidas.

Quanto à extensão dos efeitos da suspensão a decisões supervenientes ao deferimento do pedido inicial, basta a apresentação de petição simples.

Embora a lei não estabeleça os requisitos para a extensão dos efeitos, exigindo, tão-somente, que tenham idêntico objeto, o requerente deverá informar ao Presidente do Tribunal as decisões que pretende ver suspensas, seja na petição de extensão, seja no pedido de aditamento. Além disso, o pedido de extensão ou o aditamento devem ser instruídos com cópias das decisões a serem suspensas.

64 Lei nº 8.437/92: "Art. 4º [...] § 8º As liminares cujo objeto seja idêntico poderão ser suspensas em uma única decisão, podendo o Presidente do Tribunal estender os efeitos da suspensão a liminares supervenientes, mediante simples aditamento do pedido original".

12 CONCLUSÃO

O incidente de suspensão reveste-se de especial importância, seja por representar uma mitigação ao direito individual ou coletivo à obtenção de decisões judiciais de execução imediata, seja por servir de instrumento à preservação do interesse público. Não obstante isso, a sua regulamentação é lacunosa e assistemática.

Diante de tal quadro, o Supremo Tribunal Federal vem realizando interpretação sistemática das diversas normas regentes, utilizando os dispositivos umas das outras de maneira complementar, independentemente do provimento a ser suspenso (acórdão, sentença ou liminar) ou da ação em que foi proferido (mandado de segurança, ação ordinária, ação cautelar, ação civil pública etc.).

Tal técnica, embora aparentemente solucione o problema da operacionalização do incidente de suspensão, enseja a ocorrência de abusos e dissemina insegurança entre os operadores do Direito, pois os parâmetros utilizados têm variado de acordo com o Ministro que esteja ocupando a Presidência da Suprema Corte.

Assim, é premente a necessidade de edição de lei que consolide e regulamente este instituto.

13 REFERÊNCIAS

CUNHA, Leonardo José Carneiro da. *A Fazenda Pública em Juízo*. 5. ed. São Paulo: Dialética, 2007.

DIDIER JR, Fredie ; CUNHA, Leonardo José Carneiro da. *Curso de Direito Processual Civil*: meios de impugnação às decisões judiciais e processo nos tribunais. 5. ed. Salvador: Jus Podivm, 2008.

DINAMARCO, Cândido Rangel. Suspensão do Mandado de Segurança pelo Presidente do Tribunal. In: *Revista de Processo*, São Paulo, ano 27, vol. 105, p. 191-206, janeiro-março 2002.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. *O Novo Processo Civil Brasileiro*. 22. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

NORTHFLEET, Ellen Gracie. Suspensão de Sentença e de Liminar. In: *Revista de Processo Civil*, São Paulo, ano 25, vol. 97, janeiro-março 2000.

OLIVEIRA, Angelina Mariz de. Suspensão de Liminar e de Sentença em Mandado de Segurança, na Jurisprudência das Cortes Superiores. In: *Revista Dialética de Direito Processual*, São Paulo, vol. 36, p. 9-22, março 2006.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Suspensão de Segurança: Sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o Poder Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

STF. *Pesquisa por classe: Processos Protocolados, Distribuídos e Julgados por classe processual - 1990 a 2008*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=pesquisaClasse>>. Acesso em: 23. set. 2008.

_____. *Acompanhamento processual*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/pesquisarProcesso.asp>>. Acesso em: 23. set. 2008.

VENTURE, Elton. *Suspensão de liminares e sentenças contrárias ao Poder Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.