

A SUSPENSÃO DE SEGURANÇA E SEUS REFLEXOS SOBRE O MANDADO DE SEGURANÇA

Ana Paula Arruda Moraes¹

Introdução. 1. Suspensão de Segurança. 1.1. Noções Preliminares e Previsão Legal. 1.2. Natureza Jurídica e Legitimidade para Ajuizamento. 2. A Suspensão de Segurança como violação do Princípio da Isonomia e Limitação do Mandado de Segurança. 3. O regime processual peculiar em favor da Fazenda pública. 3.1.. Súmula 626 do STF e o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular. Considerações Finais. Referências

RESUMO

O presente artigo tem como escopo abordar o mecanismo suspensão de segurança, à disposição da administração pública, com poder de suspender a eficácia de decisões liminares ou definitivas, fazendo uma abordagem sobre as controvérsias de ordem constitucional analisando seus reflexos sob o mandado de segurança em especial.

PALAVRAS CHAVES

Suspensão de Segurança. Mandado de Segurança. Garantias Constitucionais.

INTRODUÇÃO

Nossa Carta Magna traz em seu bojo a prevalência dos direitos, princípios e garantias fundamentais instaurados dentro de um Estado Democrático de Direito. Dispõe também de “remédios” para garantir-los em sua plenitude, direitos estes conquistados ao longo do tempo e aprimorados gradativamente.

O instituto em tela, ou seja, a suspensão de segurança é um mecanismo com previsão legal concedido ao Poder Público, que suspende a eficácia de uma medida de urgência concedida anteriormente contra o mesmo. Como não tem natureza recursal, não necessita de pressupostos referentes à tempestividade e nem dos indispensáveis a essa

¹ Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Maranhão; graduando do 8º período do curso de Direito da Unidade de Ensino Superior Dom Bosco.

modalidade de tutela jurídica, quais sejam, *periculum in mora* e o *fumus boni júris*, além de revestir o presidente do tribunal competente de poderes excepcionais para conceder tal medida. O que de fato torna-se inconciliável com o Estado Democrático de Direito.

Nosso objetivo é relatar a discussão atinente à inconstitucionalidade ou não desse instituto concedido a Fazenda Pública, especialmente em sede de mandado de segurança, destacando as peculiaridades concernentes a este e a sobreposição do interesse estatal às garantias constitucionais.

Inicialmente, faremos um apanhado explicativo a respeito da suspensão de segurança em noções preliminares, onde destacaremos sua previsão legal, natureza jurídica e legitimidade para ajuizamento. No segundo momento, serão abordadas as questões concernentes à suspensão de segurança como violação ao princípio da isonomia e por fim, colocaremos em questão o choque de conflitos entre o princípio da isonomia e o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado.

1. SUSPENSÃO DE SEGURANÇA

1.1 NOÇÕES PRELIMINARES E PREVISÃO LEGAL

Suspensão de Segurança é um instituto oferecido ao Poder Público na defesa do interesse coletivo. Consiste em um meio de suspender decisão judicial, nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, no caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública.

A idéia desse instrumento é possibilitar aos tribunais a possibilidade de avaliar possíveis lesões à sociedade causadas por decisões judiciais, cabendo ao presidente do tribunal esta análise, que deve estar sempre em concordância com a jurisprudência do tribunal. É concedida através de despacho fundamentado em casos onde haja lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública.

Esse instituto originou-se vinculado ao mandado de segurança, mas atualmente é aplicado, por subseqüentes disposições, a outros procedimentos que visem proteger o interesse público e versem sobre hipóteses em que se concede provimento de urgência contra a Fazenda Pública, ou em casos em que a sentença contenha efeitos imediatos, por ser impugnada por recurso desprovido de efeito suspensivo. Entretanto, vamos nos ater

especificamente nesse estudo, ao pedido de suspensão em mandado de segurança, com previsão legal no ordenamento jurídico brasileiro, no que tange ao nosso objeto, no art. 4º da Lei nº 4.348/64, que assim dispõe:

“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 pública, o presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso (vetado) suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar, e da sentença dessa decisão caberá agravo, sem efeito suspensivo, no prazo de 10 (dez) dias, contados da publicação do ato.”.

Temos assim, que o cabimento da suspensão de segurança é regra, bastando que se verifiquem os pressupostos exigidos no artigo supracitado. Entretanto, haja vista a necessidade de instituir normas procedimentais para os processos da competência do STF e STJ é que a Lei nº 8.038/90 previu no art. 25 o pedido de suspensão de segurança no âmbito dessas Cortes de Justiça.

Dessa forma, o fundamento para o pedido de suspensão da liminar e da sentença, perante Tribunais Regionais Federais e Tribunais de Justiça, será o art. 4º da Lei nº 4.348/64 c/c os dispositivos reguladores da matéria nos respectivos regimentos internos. Enquanto que, o fundamento do pedido de suspensão perante o STF e o STJ encontra-se no art. 25 da Lei nº 8.038/90 c/c os dispositivos pertinentes constantes dos regimentos internos.

1.2 NATUREZA JURÍDICA E LEGITIMIDADE PARA AJUIZAMENTO

A doutrina é pacífica ao afirmar que a suspensão de segurança não tem natureza recursal. Trata-se, pois sim, de um incidente processual, com finalidade de contracautela, voltado a subtrair da decisão sua eficácia², visando tutelar interesse difuso.

Muito bem colocado, vejamos as palavras de PLÁCIDO E SILVA³:

“Na terminologia jurídica cautela, possui o significado de precaução. É assim, a justa prevenção ou a ponderada diligência,

² DIDIER JR, Fredie. CUNHA, Leonardo José Carneiro da. Curso de Direito Processual Civil. 3 ed. Editora Podivim, 2007, p. 406.

³ SILVA, de Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 162.

que se emprega para a execução do ato, de modo que ele se faça sem que se possa trazer contrariedade a quem faz ou a quem o mesmo possa aproveitar.”

Dessa forma, temos que contracautela é cautela em sentido contrário concedida ao presidente do tribunal que suspende uma tutela provisória ou definitiva, desde que, preencha os requisitos essenciais. Esse tem sido o entendimento e jurisprudência do STF:

“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 plena 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 à resistência oposta pela entidade estatal à pretensão do impetrante. (...)” (STF – AGRSS 846-DF, REL.MIN. Sepúlveda Pertence – in D.J. de 08.11.96).

Bem como, a jurisprudência do STJ pela natureza de contracautela:

“AGRAVO REGIMENTAL. FUNDAMENTO INATACADO. PRINCÍPIO DA SÚMULA 126. NATUREZA JURÍDICA DA SUSPENSÃO. Assentando-se a decisão recorrida em mais de um fundamento suficiente, a impugnação parcial conduz ao trânsito em julgado do fundamento irrecorrido, consoante princípio cristalizado no enunciado n. 126 da Súmula /STJ. A suspensão da liminar, diferentemente do sistema recursal (que objetiva o acerto da controvérsia), tem natureza jurídica de contracautela, cujo exercício depende da constatação da presença de risco de grave lesão à ordem, segurança, economia e saúde públicas. Reconhecimento da presença dos pressupostos autorizadores da drástica medida não elidido pela impugnação recursal. Agravo desprovido.” (STJ – AGP 1.165-PR, Rel.: Min. ANTÔNIO DE PÁDUA RIBEIRO – in D.J. de 29.05.00) (destacou-se).

Mister aclarar que, essa medida processual incidental reveste o presidente do tribunal competente de poder extraordinário, ao passo que suspende a eficácia de uma medida urgente anteriormente concedida. Fato que deve ser observado com bastante

critério, afim de que uma Lei Ordinária não contrarie garantia consagrada pela própria Constituição como “remédio” pertencente aos cidadãos na proteção de interesses individuais ou coletivos de direito líquido e certo.

Há, no entanto, divergência doutrinária a respeito da natureza jurídica no que tange à questão de ser a suspensão de segurança de natureza política, jurídica ou administrativa, o que será tratado como maior vagar em um próximo tópico deste estudo.

Quanto à legitimidade para ajuizamento, é concedida a pessoa jurídica de direito público (União, Estados, Distrito Federal, Municípios, Autarquias, Fundações Públicas) interessada e o Procurador-Geral da República, nos requerimentos perante o STF e o STJ (art. 4º da Lei nº 4.348/64 c/c art. 25 da Lei nº 8.038/90). Extensivamente, há permissão legal concedida também, a empresa pública e a sociedade de economia mista, quando no exercício de função delegada do Poder Público, desde que tenham que incorrer aos efeitos da decisão. Apesar de pequena divergência doutrinária acerca de o Ministério Público ter competência ou não, consideramos este parte legítima ativa para requerer o pedido de suspensão de segurança perante os Tribunais Estaduais e Regionais. Mais precisamente o Procurador-Geral de Justiça (TJ) e o Procurador-Regional da República (TRF), respectivamente, a contar da própria natureza dessa instituição e dos interesses públicos por ela protegidos.

Importante frisar, que é de competência exclusiva e absoluta do presidente do tribunal competente ao conhecimento do respectivo recurso apreciar o pedido de suspensão de segurança. Quanto ao STF e STJ, se a causa versar sobre matéria infraconstitucional caberá ao STJ apreciar, já em sede de recurso de natureza extraordinária versando sobre matéria constitucional, ao STF caberá a apreciação do pedido de suspensão de segurança, por força do art.25 da Lei 8038/90.⁴

2. A SUSPENSÃO DE SEGURANÇA COMO VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA ISONOMIA E LIMITAÇÃO DO MANDADO DE SEGURANÇA

⁴ “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.”

Fazendo uma análise crítica do que já abordamos, percebe-se que o fato dos direitos serem assegurados normativamente não garante a sua efetividade. O mandado de segurança trata-se de um “remédio” constitucional que garante direito líquido e certo em caráter de urgência contra abusos do Poder Público. Conhecido como remédio heróico, essa garantia fundamental do particular, recebe tratamento especial pela lei, distinto dos direitos regidos pela legislação civil. Por tratar de direito líquido e certo está garantido em forma de tutela de urgência e possui eficácia mandamental.

Nas palavras de Saraiva⁵ sob esse enfoque:

“A garantia constitucional é um mecanismo jurídico para a concretização dos direitos constitucionais. Já o direito constitucional, é uma possibilidade jurídica; a garantia é o meio pelo qual essa possibilidade se realiza, ou seja, sem a eficácia dessa garantia, a estrutura normativa da Constituição não passa de um enunciado retórico.”

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, caput, determinou que “*todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza*”. Toda democracia se funda no direito de igualdade. Trata-se de garantia constitucional, logo, tendo em vista que, a Constituição Federal estabelece o modelo processual brasileiro, o devido processo legal representa mais do que uma garantia formal, mas também substancial devendo ser mantido o tratamento equilibrado entre as partes. A isonomia está em total consonância com a idéia de processo justo, ou seja, do devido processo legal.

Ratificando nosso entendimento, citamos o comentário de Santos Bedaque ao Código de Processo Civil Interpretado⁶:

“O sistema processual-constitucional foi construído para conferir proteção efetiva aos direitos e interesses jurídicos. Muito embora o acesso ao Poder Judiciário seja franqueado a todos, reais de direito ou detentores de simples interesses não amparados no plano material, evidentemente o mecanismo está direcionado para a satisfação daquele que efetivamente merece a tutela jurisdicional.”

⁵ SARAIVA, Paulo Lopo. Manual de Direito constitucional. São Paulo: Acadêmica, 1995, p. 48.

⁶ MARCATO, Antônio Carlos. Código de Processo Civil Interpretado. São Paulo: Atlas, 2004, p. 39.

Por ora, previsto no Código de Processo Civil, no art. 125, que predispõe sobre o dever de assegurar às partes tratamento isonômico (inciso I), apresentando assim, reflexo do princípio constitucional de igualdade sobre o devido processo legal. Claramente podemos observar que, é imprescindível que as partes tenham assegurada absoluta igualdade de tratamento sob pena de que eventual tratamento desigual acarretará na violação ao próprio modelo processual constitucional.

A constituição contempla duas espécies de mandado de segurança, quais sejam mandados de segurança individual e coletivo, com finalidade de proteger direito líquido e certo, como já dito anteriormente, sendo que esse interesse pode ser pessoal ou coletivo, conforme a espécie de mandado. Ocorre que, a suspensão de segurança quando deferida suspende os efeitos da decisão liminar ou definitiva em mandado de segurança, ficando esta suspensa até a decisão definitiva de eventual agravo interno pelo particular, quando se tratar de liminar, e suspensa até o julgamento da apelação quando a decisão for definitiva. O que de fato, ventila certa inconstitucionalidade e limita a capacidade e eficácia do mandado de segurança. Esse entendimento traremos nas palavras de Scarpinella⁷ :

“Se o que o mandado de segurança tem de mais caro é sua predisposição constitucional de surtir efeitos imediatos e favoráveis ao impetrante, seja liminarmente ou a final, a mera possibilidade da ‘suspensão de segurança’ coloca em dúvida a constitucionalidade do instituto. Em verdade, tudo aquilo que for criado pelo legislador infraconstitucional para obstaculizar, dificultar ou empecer a plenitude da eficácia do mandado de segurança agride sua previsão constitucional. Nesse sentido, não há como admitir a constitucionalidade do instituto, independente de qual seja sua natureza jurídica. É instituto que busca minimizar efeitos do mandado de segurança? Positiva a resposta, trata-se de figura inconstitucional”.

Apesar de haver entendimento contrário, pois alguns autores entendem que a suspensão de segurança nada tem de inconstitucional por defenderem que esse instituto é um meio de proteger interesses difusos e garantir a supremacia do interesse público sob o privado, comungamos com o pensamento do supracitado autor.

3. O REGIME PROCESSUAL PECULIAR EM FAVOR DA FAZENDA PÚBLICA

⁷ IN: BUENO, Cássio Scarpinella. Mandado de Segurança. São Paulo: Saraiva 2002, p. 162.

3.1. SÚMULA 626 DO STF E O PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PARTICULAR

As súmulas do STF visavam a coibir a chamada “loteria judiciária”, ou seja, decisões contraditórias sobre a mesma matéria adotadas pelo mesmo Tribunal, o que acaba trazendo grande prejuízo para a eficácia do princípio da isonomia.

Dispõe a Súmula 626:

“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”.

Essa súmula regula um dos mais autoritários instrumentos de centralização do poder jurisdicional na presidência dos tribunais superiores, com flagrante violação ao princípio do juiz natural, componente da garantia constitucional do devido processo legal, de acordo com o inciso LIV do art. 5º da Carta Magna⁸.

Acabamos dessa forma, diante de uma colisão de princípios; de um lado o princípio da garantia dos direitos fundamentais e de outro o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, onde um contradiz o outro. No entanto, convém lembrar que, quando estamos diante de um choque entre princípios, a decisão dependerá do caso concreto, pois eles não são como as regras que saem do ordenamento jurídico, não trabalham no plano da validade, mas sim na dimensão do valor, nesse caso haverá de ser analisado a ponderação, a adequação e a necessidade o princípio da proporcionalidade. Com a colisão de princípios, tudo se passa de modo inteiramente distinto, conforme adverte Alexy. A colisão ocorre p.ex., se algo é vedado por um princípio, mas permitido por outro, hipótese em que um dos princípios deve recuar.⁹

Diante o exposto, insta aclarar que o legislador preponderou o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, concedendo privilégios processuais à Fazenda Pública

⁸ V. Flávia Monteiro de Castro Brandão, “A suspensão das medidas de urgência nas ações contra o Poder Público à luz do devido processo legal”, in *Revista Dialética de Direito Processual*, nº 4, julho de 2003, São Paulo, págs.29/41.

⁹ BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 15º ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 280.

obstaculizando à garantia da paridade de armas na jurisdição, desequilibrando a força das partes envolvidas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entendemos a importância do mecanismo de pedido de suspensão de segurança no ordenamento jurídico brasileiro por ser instrumento ágil e eficaz para expurgar lesões à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, valores maiores num Estado que se diz Democrático de Direito (art. 1º, *caput*, da CF). O pedido de suspensão pode ser considerado constitucional se analisado sob a ótica do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, que visa tutelar interesses difusos.

Entretanto, compreendemos que é de fundamental importância que sejam observados os critérios para cabimento desse instituto, bem como, a utilização moderada e dentro dos limites afim de não enfraquecer o remédio heróico, que é o mandado de segurança, colocando em risco às garantias constitucionais até então já adquiridas.

Nesse passo, nosso entendimento é de ser a suspensão de segurança um instituto de natureza de medida cautelar onde devem ser observados rigorosamente os pressupostos necessários ao seu cabimento já que há previsão legal para o mesmo. Porém, as razões que o legitima fazem com que nos posicionemos contrários por acreditar que o instituto em tela não só contradiz os direitos fundamentais, como também coloca a Fazenda Pública em posição diferenciada de forma preferencial, provocando colisão entre os princípios constitucionais citados nesse estudo.

ABSTRACT

The main aim of this paper is to approach a mechanism named "suspensão de segurança", that is available for the public administration, as is powerful enough to obstacle the effecting of the terminal decisions, approaching the controversial points concerning the constitutional order analyzing its effects especially about the Mandado de Segurança.

Word-key:

Suspensão de Segurança. Mandado de Segurança. Constitutional Guarantees

REFERÊNCIAS

PEREIRA, Hélio do Vale. **Manual de fazenda pública em juízo**. 2º ed. Rio de Janeiro - RJ: Renovar, 2006.

SARAIVA, Paulo Lopo. **Manual de Direito constitucional**. São Paulo: Acadêmica, 1995.

IN: BUENO, Cássio Scarpinella. **Mandado de Segurança**. São Paulo: Saraiva, 2002.

MARCATO, Antônio Carlos. **Código de Processo Civil Interpretado**. São Paulo: Atlas, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15º ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MACHADO, Agapito. **O princípio da isonomia e os privilégios processuais**. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 578, 5 fev. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6242>>. Acesso em: 22 out. 2007.

BRANDÃO, Flávia Monteiro de Castro. **A suspensão das medidas de urgência nas ações contra o Poder Público à luz do Devido Processo Legal**. Revista Dialética de Direito Processual. São Paulo: Dialética, 2003.

LEGISLAÇÃO

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2005.

BRASIL. **Lei Federal Ordinária nº. 8.437, de 30.6.1992**. Concessão de liminares contra atos do Poder Público.

BRASIL. **Lei Federal Ordinária nº. 4348, de 26/06/1964**. Estabelece Normas Processuais Relativas À Mandado de Segurança.