XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

PROCESSO, JURISDIÇÃO E EFETIVIDADE DA JUSTIÇA

FLÁVIA MOREIRA GUIMARÃES PESSOA

NATERCIA SAMPAIO SIQUEIRA

PAULO ROBERTO COIMBRA SILVA

Copyright © 2015 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – Conpedi
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP
Secretário Executivo -Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Conselho Fiscal
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR
Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches - UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)
Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

Representante Discente - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

Secretarias
Diretor de Informática - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC
Diretor de Relações com a Graduação - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU
Diretor de Relações Internacionais - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC
Diretora de Apoio Institucional - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC
Diretor de Educação Jurídica - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM
Diretoras de Eventos - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA
Diretor de Apoio Interinstitucional - Prof. Dr. Vladmir Oliveira da Silveira – UNINOVE

P963

Processo, jurisdição e efetividade da justiça [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFS;

Coordenadores: Flávia Moreira Guimarães Pessoa, Natercia Sampaio Siqueira, Paulo Roberto Coimbra Silva – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-064-0
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: DIREITO, CONSTITUIÇÃO E CIDADANIA: contribuições para os objetivos de desenvolvimento do Milênio

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Jurisdição. 3. Justiça. I. Encontro Nacional do CONPEDI/UFS (24. : 2015 : Aracaju, SE).

CDU: 34

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

PROCESSO, JURISDIÇÃO E EFETIVIDADE DA JUSTIÇA

Apresentação

Com satisfação prefaciamos o livro Processo, Jurisdição e Efetividade da Justiça, fruto dos trabalhos apresentados no XXIV Encontro Nacional do CONPEDI, realizado na Universidade Federal de Sergipe de 03 a 06 de junho de 2015.

Na coordenação das apresentações do Grupo de Trabalho, pudemos testemunhar relevante espaço voltado a divulgação do conhecimento poduzido por pesquisadores de todo o país, em sua maioria vinculados aos Programas de Mestrado e Doutorado em Direito. Com efeito, os trabalhos aqui publicados reafirmam a necessidade do compartilhamento das pesquisas direcionadas a jurisdição, processo e a própria efetividade da Justiça.

Fica aqui o convite a leitura da obra, que conta com trabalhos que abordam as inovações trazidas a lume pelo novo código de processo civil, bem como as discussões mais atuais dentro do tema relativo a efetividade da prestação jurisdicional.

Flávia Moreira Guimarães Pessoa

Professora do Mestrado em Direito da UFS e UNIT

A SUSPENSÃO DE SEGURANÇA COMO ÓBICE À EFETIVIDADE DO MANDADO DE SEGURANÇA

THE SECURITY SUSPENSION AS AN OBSTACLE TO EFFECTIVENESS OF THE PETITION FOR WRIT OF MANDAMUS

Aline Marques Marino
Raphael de Andrade Naves

Resumo

A Suspensão de Segurança é um instituto previsto na Lei nº 12.016/2009 e que traz diversas controvérsias no que tange à constitucionalidade ou não, quando analisados os princípios processuais do devido processo legal, juiz natural, do contraditório, da ampla defesa e da isonomia. O presente estudo faz uma breve discussão, partindo-se do objetivo de que o Mandado de Segurança, instituto do qual a Suspensão de Segurança deriva, foi instituído com o fim de garantir a efetividade processual e o acesso à justiça. Assim, busca-se apoio metodológico na legislação, na doutrina e na jurisprudência, com o propósito de demonstrar que a Suspensão de Segurança é um instrumento oriundo dos tempos ditatoriais e que cuja existência não mais se justifica no Brasil, sobretudo quando se fala em Estado Democrático de Direito. Por fim, conclui-se que este instituto processual é inconstitucional, devendo prevalecer os direitos e garantias individuais e fundamentais como limites, tendo em vista que são cláusulas pétreas previstas pelo Poder Constituinte Originário. O alcance social deste trabalho envolve profissionais da área jurídica processual.

Palavras-chave: Mandado de segurança; suspensão de segurança; acesso à justiça; efetividade

Abstract/Resumen/Résumé

The Security Suspension is an institute provided by Law nº 12.016/2009, which brings several controversies regarding its constitutionality or not, when considering the procedural principles of the due proccess of law, natural judge, the contradictory, full defense and equality. The present study is a brief discussion, starting from the purpose of the Petition for Writ of Mandamus, institute which the Security Suspension derives, was introduced with the aim to ensure procedural effectiveness and access to justice. Therefore, we seek to methodological support in legislation, doctrine and jurisprudence, in order to demonstrate that the Security Suspension is an instrument coming from the undemocratical times and whose existence is no longer justified in Brazil, especially when it comes to State Democratic of Law. Finally, it is concluded that this procedural institute is unconstitutional, given the prevalence of individual and fundamental rights and guarantees as limit, in view that it is an immutable clause provided by Originally Constituent Power. The social impact of this work involves professionals procedural legal area.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Petition for writ of mandamus; security suspension; access to justice; effectiveness

Introdução

O presente trabalho tem como objetivo geral apresentar os aspectos principais do Mandado de Segurança, o qual, dadas as suas peculiaridades, é considerado pela doutrina como um dos mais importantes instrumentos que atuam em favor da concretização do postulado constitucional do acesso à justiça.

Como objetivo específico, analisar-se-á o instituto da Suspensão de Segurança, previsto no artigo 15 da Lei 12.016/2009, promovendo-se reflexões acerca de uma possível violação dos princípios constitucionais processuais, o que culminaria por tolher a efetividade e celeridade inerentes ao Mandado de Segurança, obstando a concretização do acesso à justiça.

A Suspensão de Segurança tem como finalidade precípua possibilitar que se suspenda a execução de toda e qualquer decisão que conceda a segurança em sede liminar ou definitiva no *writ*, quando presentes graves violações à ordem, à segurança, à saúde e à economia.

Para tanto, parte-se de uma abordagem das noções gerais sobre os dois institutos, discutindo sobre a possibilidade e a necessidade de se amoldar os requisitos da Suspensão de Segurança ao princípio da legalidade, mostrando as correntes divergentes, as quais ora apóiam a defesa dos direitos e garantias fundamentais, ora defendem o interesse público, como se não estivéssemos tratando de duas faces da mesma moeda, cunhada com o único fim de prover uma existência digna a todos os cidadãos.

Em seguida, discutir-se-ão os aspectos processuais da Suspensão de Segurança sob o enfoque principiológico, demonstrando entendimentos divergentes, sobretudo quanto a sua (in)constitucionalidade, tomando sempre como norte o fato de que o Mandado de Segurança é instrumento processual que integra o arcabouço legal, criado com vistas a tutelar os direitos inerentes à cidadania, de modo a possibilitar o acesso à justiça, um dos pilares da democracia cidadã.

1. Mandado de Segurança: Generalidades

1.1. Requisitos para a concessão da segurança

O Mandado de Segurança está previsto na Contituição Federal de 1988, no artigo 5º, inciso LXIX, que estabelece a concessão com a finalidade de proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, quando o responsável pela ilegalidade ou

abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica de atribuições do Poder Público.

Comumente tratado como "remédio heróico", suas origens remontam ao período Republicano, em que a Constituição Federal previa o *habeas corpus* ou os interditos proibitórios para assegurar o que, atualmente, é garantido pela via do mandado de segurança. Posteriormente, a Constituição Federal de 1934 o elencou como instrumento de defesa de direito certo e incontestável. Já a Carta Magna de 1937, por razões relacionadas à ditadura, não o contemplou, embora o Código de Processo Civil de 1939, na redação original, tenha disciplinado o seu procedimento. A partir de 1951, o mandado de segurança foi regulado pela Lei 1.533, sendo que, em 2009, foi editada a Lei 12.016, substituindo o diploma anterior e passando a regular o procedimento atualmente em vigor (CUNHA, 2011, p. 474-475).

Hoje, o mandado de segurança é concedido quando se verificam duas condições. A uma, os fatos alegados pelo impetrante devem ser líquidos e certos, devendo a petição inicial ser instruída com todos os documentos comprobatórios (prova pré-constituída), de modo a elidir a presunção de veracidade dos atos administrativos do Poder Público, pois a cognição é plena e exauriente *secundum eventum probationis*; caso contrário, a concessão será possível quando o impetrado admitir como verdadeiros os fatos alegados na petição inicial. A duas, o direito do impetrante deve ser ameaçado ou violado por um ato ilegal ou abusivo de autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições públicas, pois, de acordo com a Súmula nº 266 do STF, não se admite mandado de segurança com o objetivo de impugnar lei em tese, o que comprova a necessidade de existir uma situação concreta.

1.2. Legitimidades Ativa e Passiva

A importância em determinar quem são os legitimados ativo e passivo reflete nas regras de competência, de litisconsórcios facultativo e necessário e de intervenção de terceiros.

No que tange à legitimidade ativa, figura como impetrante o titular do direito líquido e certo, que poderá ser pessoa natural ou pessoa jurídica ou, ainda, o espólio, a massa falida, a herança jacente, o condomínio e a sociedade de fato.

A controvérsia se dá em relação às pessoas jurídicas de direito público e aos órgãos despersonalizados (como, por exemplo, as câmaras municipais, as secretarias de estado e os tribunais de contas), os quais, via de regra, não têm legitimidade, exceto quando se trata de garantir ou resguardar uma prerrogativa institucional.

As discussões maiores, contudo, concentram-se no estudo da legitimidade passiva, já que a doutrina se divide entre os que defendem como parte a própria autoridade e os que sustentam ser legítima a pessoa jurídica de direito público, cuja opinião prevalece. Recomendamos, em que pesem estes dois posicionamentos, que seria mais oportuno inserir no pólo passivo, como impetrado, a pessoa jurídica de direito público da qual faz parte a autoridade indicada como coatora, vez que esta age em nome do ente público, o qual irá suportar os resultados da demanda.

1.3. A concessão de liminar

O mandado de segurança é impetrado através de petição inicial, que deverá, para ser recebida, atender as condições da ação. Após o recebimento, o juiz determinará a notificação da autoridade coatora, a fim de que preste informações no prazo de 10 (dez) dias, ordenando ainda que se dê ciência do feito ao órgão de representação judicial da pessoa jurídica interessada, enviando-lhe cópia da inicial sem documentos, para que, querendo, ingresse no feito.

Ainda neste momento, o juiz ordenará que se suspenda o ato que deu motivo ao pedido, proferindo decisão com caráter liminar, quando houver fundamento relevante e do ato impugnado puder resultar a ineficácia da medida, caso seja finalmente deferida, sendo facultado exigir do impetrante caução, fiança ou depósito, com o objetivo de assegurar o ressarcimento à pessoa jurídica. Em outras palavras, é preciso que se verifique a presença dos requisitos do *fumus boni juris* e do *periculum in mora*, inerentes às tutelas de urgência.

Entretanto, ainda que haja a presença dos requisitos necessários ao deferimento da liminar, a Lei 12.016/2009, em consonância com o diploma legal anterior que regulava o Mandado de Segurança e em detrimento de críticas oriundas da doutrina processualista de alto nível, continuou e continua a prever o instituto da Suspensão de Segurança, conforme se verifica nos itens seguintes, que irão ressaltar a importância de guiar a interpretação para o princípio da prevalência do interesse público primário, convergindo, portanto, com o Estado Democrático de Direito estampado na “Constituição Cidadã”, em que pese a normativa da Suspensão de Segurança estar prevista em lei especial.

2. A Suspensão de Segurança

2.1. Generalidades

Dentre os temas regulados pela Lei 12.016/2009, a Suspensão de Segurança chama a atenção, dada a minúcia com a qual o instituto foi abordado pelo legislador, o qual conferiu inúmeras benesses ao Poder Público, cerceando a efetividade que é implícita ao *mandamus*.

Na verdade, a Suspensão de Segurança, tal como está regulamentada hoje, possui o condão de, em alguns casos, tornar o mandado de segurança equivalente a qualquer outra ação judicial, diferenciando-se apenas pela necessidade de se apresentar prova pré-constituída, fato que o impede de se colocar como instrumento a serviço da concretização do postulado da efetividade do acesso à justiça.

Sua origem encontra-se no instituto da *intercessio* romana, a qual permitia que um magistrado hierarquicamente superior ao que proferiu determinada decisão sustasse a execução do ato, consistindo em mecanismo utilizado para suspender liminares ou sentenças judiciais em ações movidas em face do Poder Público ou de seus agentes, sempre que houver manifesto interesse público em perigo, a fim de se evitar grave lesão a determinados bens jurídicos públicos.

No Brasil, a Suspensão de Segurança sempre encontrou previsão nas leis que regulamentavam a utilização do Mandado de Segurança, como na revogada Lei 1.533/51 e, atualmente, na Lei 12.016/2009, em vigor.

Contudo, apesar de o instituto ser amplamente utilizado em casos ligados à concessão de segurança, a suspensão de liminares proferidas em face do Estado é de alcance muito maior, possuindo previsão nas legislações relacionadas à ação popular, à ação civil pública, ao *habeas data*, podendo ser manejada pelo Poder Público sempre que se sentir acuado, em claro prejuízo do cidadão como parte hipossuficiente na relação processual.

Neste sentido, cite-se a previsão do artigo 12 da Lei nº 7.347/85, a qual permite a suspensão da execução de medida liminar deferida em sede de ação civil pública, bem como o artigo 25 da Lei 8.038/90, que regula a tramitação dos recursos perante os Tribunais Superiores e prevê a possibilidade de suspensão de execução de liminar ou de sentença concessiva de mandado de segurança, quando proferida em única ou última instância pelas Cortes Recursais em sede de jurisdição ordinária.

Na verdade, restou instituída, com vasta previsão no ordenamento pátrio, a suspensão de decisões liminares ou de mérito, proferidas em qualquer ação, de caráter individual ou coletivo, movida em face do Poder Público. Entretanto, tal instituto é alvo de críticas, não mais se justificando sua existência, mormente na atual conjuntura do chamado "Estado Democrático de Direito", eis que a criação da Suspensão de Segurança no Brasil remonta ao

período ditatorial, em que a utilização de recursos no processo era muito restrita, o que não se verifica nos dias atuais, em que a Fazenda Pública possui outros instrumentos para buscar a reavaliação de decisão proferida em seu desfavor. Veja-se:

> (...) Criado para contornar situação de irrecorribilidade, justificável sob os regimes da L 191/36, CPC/39 e LMS/1951, não mais se justifica sua manutenção no direito vigente. Instrumento autoritário e excepcional, não pode ter incidência no verdadeiro Estado Democrático de Direito (CF 1º *caput*). (NERY JÚNIOR, 2013, p. 138)

Destaca-se que a decisão na Suspensão de Segurança será monocrática, proferida pelo Presidente do Tribunal competente, o que também é alvo de críticas, já que, se a situação em análise é de interesse público, nada justifica que a decisão seja proferida singularmente, em vez de se exigir que a análise seja realizada por um juízo colegiado, sob pena de causar grave desnivelamento da relação jurídico-processual. É esta a observação de Venturi (2010):

> (...) atribuir-se aos magistrados poder discricionário quando no exercício da presidência do tribunal para suspender decisões proferidas contra a Fazenda Pública federal, estadual ou municipal, a pedido inclusive do Presidente da República, através da Advocacia Geral da União, dos governadores dos Estados e prefeitos municipais, através das respectivas procuradorias, <u>estimularia a arbitrariedade e a insegurança dos jurisdicionados</u>, em patente desvirtuamento do Estado Democrático de Direito. (VENTURI, 2010, p. 53, grifo nosso)

Cuidando especificamente da Suspensão de Segurança prevista na Lei nº 12.016/2009, impende destacar que a referida lei limitou-se a reproduzir o conteúdo já previsto na Lei nº 1.533/51 e na Lei 4.348/64, ambas revogadas, senão vejamos:

> Lei 12.016/2009, art. 15. Quando, a <u>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</u> suspender, em decisão fundamentada, a execução da liminar e da sentença, dessa decisão caberá agravo, sem efeito suspensivo, no prazo de 5 (cinco) dias, que será levado a julgamento na sessão seguinte à sua interposição.
> § 1º Indeferido o pedido de suspensão ou provido o agravo a que se refere o *caput* deste artigo, caberá novo pedido de suspensão ao presidente do tribunal competente para conhecer de eventual recurso especial ou extraordinário.
> § 2º É cabível também o pedido de suspensão a que se refere o § 1º deste artigo, quando negado provimento a agravo de instrumento interposto contra a liminar a que se refere este artigo.
> § 3º A interposição de 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.
> § 4º O presidente do tribunal poderá conferir ao pedido efeito suspensivo liminar se constatar, em juízo prévio, a plausibilidade do direito invocado e a urgência na concessão da medida.

> § 5º 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.
> (BRASIL, Lei 12.016/2009, grifo nosso)

Verifica-se na redação do dispositivo acima que os requisitos necessários à concessão da Suspensão de Segurança, além do *periculum in mora* e do *fumus boni juris*, assim como qualquer tutela de urgência, incluem também a precaução de se evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, com as devidas peculiaridades que serão detalhadas nos próximos itens.

2.2. Legitimidade

Em termos de legitimidade, pode-se afirmar que a Suspensão de Segurança pode ser pleiteada tanto pelo Ministério Público quanto pelo ente público que está ou poderá sofrer com os efeitos da decisão liminar ou de mérito que concedeu a segurança.

O Supremo Tribunal Federal há muito tempo vem estendendo o rol de legitimados para a apresentação do pedido de Suspensão de Segurança, admitindo que as pessoas e entidades privadas que tenham que suportar os efeitos da segurança deferida também possuam legitimidade para pleitear a suspensão, podendo-se citar, neste sentido, a decisão proferida pelo ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal Antônio Neder, nos autos da SS 114/SP. Fredie Didier Júnior (2007), na mesma esteira, traz à baila a observação no que tange às concessionárias de serviços públicos, salientando o fato de que devem estar no exercício de interesse público como imprescindível para fazer jus à Suspensão de Segurança:

> Conquanto não se encaixem no conceito de Fazenda Pública nem desfrutem da condição de pessoas jurídicas de direito público, as concessionárias de serviço público integram a Administração Pública indireta, exercendo atividade pública. Se, no exercício dessa atividade pública, houver algum provimento de urgência ou de cumprimento imediato que cause lesão à ordem, à economia, à saúde ou à ordem pública cabe o pedido de suspensão pela concessionária de serviço público. (DIDIER JÚNIOR, 2007, p. 407).

Assim, a legitimação deverá ser estendida a todos aqueles que figurarem no *writ*, forem submetidos aos efeitos da ordem concessiva e estiverem no exercício de atividade de interesse público (MEIRELLES; MENDES; WALD, 2010).

2.3. Competência

De acordo com o *caput* do artigo 15, da Lei 12.016/2009, a competência para decidir sobre a Suspensão de Segurança é do Presidente do Tribunal ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso. Na mesma esteira é a redação do artigo 4º da lei 8.437/1992.

A Lei 12.016/2009, *ab absurdo*, ainda prevê uma segunda chance. Nos parágrafos primeiro e segundo do artigo 15, há a possibilidade de formular novo pedido de Suspensão de Segurança, caso o primeiro seja indeferido ou se o Agravo da parte contrária for provido ou ainda quando negado provimento ao Agravo de Instrumento interposto contra a liminar. E agora, a competência será do tribunal que conhecer eventual Recurso Especial ou Extraordinário, ou seja, do Superior Tribunal de Justiça ou do Supremo Tribunal Federal, a depender da matéria envolvida.

2.4. A questão do prazo

Outro assunto que merece comentários quanto à Suspensão de Segurança refere-se ao prazo, pois a Lei 12.016/2009 não prevê o tempo de duração da suspensão.

Pelos requisitos legais necessários ao deferimento, depreende-se que a Suspensão de Segurança poderá ser requerida enquanto durar a lesão aos interesses públicos e o mais rápido possível, sob pena de se fragilizar a ideia dos "graves danos", o que seria parte de um raciocínio lógico (TESSLER, 2004).

Entretanto, buscando uma solução através da análise de diplomas correlatos, verifica-se no artigo 4º,§ 9º, da Lei 8.437/1992 que a sustação da eficácia da decisão liminar ou antecipatória "vigorará até o trânsito em julgado da decisão de mérito na ação principal". Fala-se, assim, em "ultratividade", que também foi disciplinada na Súmula 626 do STF e no artigo 25, § 3º, da Lei 8.038/1990, o que serve de estímulo à interposição de recursos com interesse meramente procrastinatório, protelando o feito e contrariando a ideia de celeridade processual.

A ordem impugnada poderá ter sido concedida em caráter liminar ou definitivo, sendo certo que, caso seja deferida a suspensão da execução de decisão liminar, não será necessária a propositura de novo incidente para suspender a execução de decisão definitiva superveniente. Tanto a doutrina quanto a jurisprudência admitem ainda que é possível, à Presidência do Tribunal, não só suspender os efeitos de decisão liminar que concedeu a segurança, como também, em sentido contrário, concedê-la ou restabelecê-la, produzindo-se efeitos até o julgamento final do *writ*.

Além disso, há previsão normativa no sentido de existir a possibilidade de renovação do pedido de Suspensão de Segurança *(per saltum)* nas seguintes hipóteses: quando, deferida a Suspensão de Segurança, o Agravo Interno do impetrante vier a ser provido; ou, quando há rejeição do pedido de Suspensão de Segurança, mantendo-se a decisão de desprovimento do Agravo Interno interposto pela Fazenda Pública.

A legislação também prevê o pedido de aditamento, que possibilita a suspensão de várias liminares repetitivas através de uma única decisão, sob a justificativa de se garantir a isonomia, afastando-se a divergência jurisprudencial para casos semelhantes.

2.5. Natureza Jurídica

Não há consenso sobre a natureza jurídica da Suspensão de Segurança. Embora o resultado do deferimento desta independa de discussões, pois o objetivo de suspender a executoriedade das decisões proferidas em sede liminar ou definitiva não se modifica, a importância de se precisar a natureza jurídica advém da necessidade em definir quais são os requisitos que deverão ser cumpridos para pleitear o direito à Suspensão de Segurança, além daqueles já previstos no artigo 15, *caput*, da Lei 12.016/2009, quais sejam, as finalidades de evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas. Observa Leonardo José Carneiro da Cunha (2011):

> Independentemente de se lhe atribuir natureza administrativa, política ou judicial, não restam dúvidas de que o pedido de suspensão constitui um incidente processual, com finalidade de contracautela, voltado a subtrair da decisão sua eficácia. (...) O pedido de suspensão funciona, por assim dizer, como uma espécie de 'cautelar ao contrário', devendo, bem por isso, haver a demonstração de um *periculum in mora* inverso, caracterizado pela ofensa a um dos citados interesses públicos relevantes, e, ainda, um mínimo de plausibilidade na tese da Fazenda Pública, acarretando um juízo de cognição sumária pelo presidente do tribunal. Deve, enfim, haver a coexistência de um *fumus boni juris* e de um *periculum in mora*, a exemplo do que ocorre com qualquer medida acautelatória. (CUNHA, 2011, p. 412).

Quanto às correntes doutrinárias, Nelson Nery Júnior entende que se trata de um incidente processual cautelar, que não se confunde com recurso e nem tem índole político-administrativa (NERY JUNIOR, 2013, p. 137-138). Todavia, alerta que, na prática, o instituto da Suspensão de Segurança tem sido utilizado como sucedâneo recursal, por ser utilizado com frequência, posicionamento adotado por Araken de Assis (1999).

Na mesma linha de raciocínio, a qual nos filiamos, Marcelo Abelha Rodrigues (2010) defende que a Suspensão de Segurança é um "incidente processual voluntário, não suspensivo

do processo, que se apresenta através de uma questão processual manifestada por uma defesa impeditiva" de grave lesão a interesse público, portanto, cautelar, diante da provisoriedade. Athos Gusmão Carneiro (1992) também entende que a Suspensão de Segurança é um incidente processual. No mesmo sentido são as decisões proferidas no REsp 46405, publicada no DJ 22.09.97, e no REsp 120.530/SP, publicada no DJ 22.09.97.

Já para Celso Agrícola Barbi, a Suspensão de Segurança é um recurso, como se depreende da leitura de seus dizeres: "se o objetivo for evitar lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública, o recurso adequado será o de suspensão da execução prevista na Lei 4.348/64" (BARBI, 2000, p. 149, grifo nosso). Esta posição foi adotada no REsp 175360/DF, julgado pela 1ª Turma do STJ, publicado no DJ de 09.11.98, p. 33. Em que pesem os ilustres comentários deste processualista, discordamos pelo fato de não ocorrer a subsunção das regras para a Suspensão de Segurança às regras dos recursos, como, por exemplo, a taxatividade e a reforma do que já foi decidido anteriormente (efeito devolutivo).

Ellen Gracie Northfleet, ministra aposentada do Supremo Tribunal Federal destaca a natureza político-administrativa da Suspensão de Segurança, de forma que não se trata de recurso, além de se reportar à ausência do contraditório, não obstante a previsão do artigo 4º, § 2º, da Lei 8.437/1992, facultando ao Presidente do Tribunal ouvir o impetrante. Assim, a Suspensão de Segurança seria um ato de caráter administrativo exercido pelo Presidente do Tribunal (DINAMARCO, 2002; MOREIRA NETO, 1998; NORTHFLEET, 1998).

Acerca do caráter político, Marga Barth Tessler (2004) assim leciona:

> O que é decidir sob o aspecto político? Uma breve referência ao conceito clássico e ao conceito moderno de política: Na concepção clássica significa tudo aquilo que se refere à cidade (polis) aos cidadãos, ao público. Na era moderna, o termo perdeu o significado original, tendo sido substituído por expressões como "doutrina do Estado", "ciência política". O conceito de política como praxis humana está estreitamente ligado ao conceito de poder. Resumindo bastante, com Maquiavel chegou-se às razões de Estado. As teses da doutrina das Razões de Estado, de Hobbes e Hegel, afirmam que a segurança do Estado é uma exigência de tal importância que os governantes, para a sua garantia, são obrigados a violar normas jurídicas, morais, políticas e econômicas que consideram imperativas, quando essa necessidade não corre perigo. Tais visões não se concebem mais no Estado de Direito Democrático e Social. Ao abrigo da suspensão de segurança não se hospedam, mesmo temporariamente, postulações *contra legem*. Pode-se dizer, tentando melhor explicar, que pode haver situação em que o imediato cumprimento de uma decisão judicial seria de insuportável inflexibilidade e extremamente rígida diante da complexidade de situações e da magnitude dos problemas do ente público. Há, então, um juízo valorativo de proporcionalidade, razoabilidade e oportunidade. O que baliza o decisor, em última análise, é identificar, no caso concreto, se há razões suficientemente fortes, em prol dos interesses públicos ou coletivos, que justifiquem o temporário afastamento dos interesses individuais ou privados. Os pressupostos legais, repita-se, estão normativamente formulados por cláusulas abertas, conceitos indeterminados como o são "grave lesão à ordem, à saúde, à segurança, à economia públicas e manifesto interesse público". É nesse sentido que

> se diz que é "política" a decisão, mas deve-se colocar a máxima atenção ao pressuposto comum já consagrado pelo STF, o *fumus boni iuris*. (TESLLER, 2004)

Esclarece Eliana Calmon, ministra do Superior Tribunal de Justiça, que "em havendo superposição de controle judicial, um político (suspensão de tutela pelo Presidente do Tribunal) e outro jurídico (Agravo de Instrumento), há prevalência da decisão judicial" (STJ, 2ª T., REsp 476469-RJ, rel. Min. Eliana Calmon, j. 20.3.2003, v.u., DJU 12.5.2003, p. 297).

Há, também, aqueles que enaltecem o caráter cautelar e incidental da Suspensão de Segurança, de modo que, além das finalidades previstas na Lei 12.016/2009, naturalmente, há a obrigação de cumprir com os requisitos do *fumus boni juris* e do *periculum in mora*. Neste sentido, são as opiniões de Cássio Scarpinella Bueno (2010) e de Galeno Lacerda (2007), bem como o que foi decidido pelo STJ nos autos da SS 228 e pelo STF no AgRg na SS 8463.

Também admitindo a natureza cautelar da Suspensão de Segurança, porém acrescendo algumas peculiaridades, são as manifestações de Cândido Rangel Dinamarco (2002), que fala em uma modalidade processual de exceção, mas em sentido estrito, e de Cristina Gutierrez (2000), a qual entende tratar-se de uma ação incidental de impugnação, com natureza cautelar.

Verifica-se que as ponderações quanto à natureza jurídica são, algumas vezes, divergentes, e que, embora pareçam ser meramente teóricas, desembocam na praticidade em se definir com precisão quais são os requisitos e quais são os critérios para se fazer o julgamento da Suspensão de Segurança. Consequentemente, a análise holística de tal instituto demanda a observância em conjunto com os princípios, a fim de proporcionar uma melhor interpretação, considerando as lacunas existentes nas normas e a atual hermenêutica, que exige a conformidade com a Constituição da República, daí falar-se em "institutos de direito processual constitucional", entre os quais se inclui o Mandado de Segurança e cujos objetivos se voltam à efetividade da Carta Magna e à concretização da efetividade do acesso à justiça (NERY JÚNIOR, 2013, p. 46).

Partindo-se da interpretação sistemática, a importância de se posicionar quanto à natureza política e/ou jurídica da Suspensão de Segurança é fundamental, não se admitindo que sua análise se dê tão somente com contornos políticos, já que a Constituição da República traz o pacto federativo, a separação dos poderes e o sistema dos pesos e contrapesos, ficando para o Poder Executivo e para o Poder Legislativo a maior parte da incumbência quanto à execução das políticas públicas nas áreas da saúde, da economia e da segurança. Assim, caso essa execução seja levada ao Poder Judiciário travestida de jurisdicização, estar-se-ia violando cláusula pétrea, o que não pode ser admitido.

2.6. As polêmicas entre o político e o jurídico: os requisitos da Suspensão de Segurança, o princípio da legalidade, o interesse público e as controvérsias sobre a (in)constitucionalidade

O cabimento da Suspensão de Segurança se dá (ou ao menos deveria ser) nas hipóteses em que haja iminência de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas. Ao conceito de ordem pública, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal emprega o sentido de ordem administrativa em geral, isto é, trata-se do regular exercício das funções administrativas por seus prepostos constituídos (MEIRELLES; MENDES; WALD, 2010). A questão que se coloca é: basta comprovar somente os requisitos dispostos no artigo 15 da Lei 12.016/2009 ou, além deles, é necessário que o Tribunal competente também faça um juízo a respeito da legalidade ou não do que está sendo postulado?

Cássio Scarpinella Bueno, em brilhante interpretação conferida às hipóteses de cabimento da Suspensão de Segurança, a qual nos filiamos, assim se posiciona: "só que - e esta é uma posição amplamente minoritária -, esta ‘grave lesão’ só tem sentido se a decisão concessiva de liminar ou da sentença for injurídica" (BUENO, 2010, p. 70).

Assim, compete ao requerente da Suspensão de Segurança demonstrar não só a repercussão política – representada pelos requisitos previstos no artigo 15 da Lei 12.016/09 – como também a ilegitimidade do ato judicial impugnado, ou seja, sua flagrante contrariedade ao ordenamento pátrio, vez que não há ordem, saúde, segurança e economia públicas contrárias à lei (ALVIM, 2011).

Fato é que a Suspensão de Segurança, hoje, está sendo transformada em verdadeiro recurso interposto em face do ato concessivo da segurança, graças à complacência da Presidência das Cortes Recursais e ao confuso rol de requisitos previstos no artigo 15 da Lei 12.016/09, alargando sobremaneira o direito de defesa do Estado, em detrimento do particular.

Ademais, não podemos nos olvidar dos limites objetivos do incidente, devendo a Presidência cingir-se à verificação do risco de grave lesão aos interesses públicos previstos na mencionada norma e a injuridicidade da decisão concessiva da segurança (RODRIGUES, 2010). Admite-se que a análise a ser realizada sobre a presença do *fumus boni juris* terá de adentrar, minimamente, ao mérito do *writ*, não importando em prejulgamento.

Apesar de ser um posicionamento minoritário, há quem entenda pela necessidade de se demonstrar o caráter legal da medida de Suspensão de Segurança, pois não há como respeitar o interesse público sem a legalidade (MELLO, 2013). Eduardo Arruda Alvim (2011), com o

devido apreço, discorre sobre a importância de se empregar efetividade ao princípio da legalidade, a fim de se concretizar o respeito ao interesse público:

> O que não nos afigura correto, no entanto, é bastar, para caracterizar esse interesse público, que se demonstre haver perigo de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas. Temos para nós que o que é ou não interesse público deve ser pautado, antes de mais nada, por um critério maior, genérico e intransponível, que é a submissão à lei. A suspensão da liminar ou da sentença, em nosso entender, deve ser compreendida como um instrumento a mais de que dispõe a pessoa jurídica de direito público (mas não apenas esta, conforme exposto acima), desde que estejam presentes os motivos políticos elencados no art. 15 da Lei 12.016/09, e (cumulativamente, portanto), contanto que a decisão se apresente como potencialmente ilegal (em sentido amplo), do que decorre que essa suspensão deve ser entendida, em última análise, como sendo impregnada de uma forte dose de cautelaridade. (ALVIM, 2011, grifo nosso).

Celso Antônio Bandeira de Mello (2013), com notável saber administrativista, enaltece o princípio da legalidade para a construção de um verdadeiro Estado de Direito e que, do contrário, não se concebe a Ciência da Administração, já que esta deve fazer o que está previsto em lei, com margem de discricionariedade limitada, sobretudo pelo interesse público.

Neste diapasão, Nelson Nery Júnior (2013) também alerta para o bom senso em se direcionar pelo princípio da legalidade, ainda que se admita que a Suspensão de Segurança tenha um caráter eminentemente político e que a análise do Tribunal competente para apreciá-la não se adentra no mérito:

> Ainda que seja corrente o entendimento de que, na análise do pedido de suspensão de segurança, o presidente do tribunal não deve ingressar no mérito do *mandamus*, cabendo-lhe apenas verificar se a execução, ainda que provisória, da liminar ou sentença tem potencialidade para causar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia pública (motivos *políticos*), a realidade demonstra a necessidade de o pedido do poder público revestir-se de absoluta e indiscutível *legalidade* (motivos *jurídicos*), pois não se concebe pedido político que seja inconstitucional ou ilegal. (NERY JÚNIOR, 2013, p. 141).

Para a ministra Ellen Gracie Northfleet, impõe-se o caráter político do incidente, diferenciando-o do recurso, tendo em vista que este tem o efeito de substitutividade, ao contrário do *mandamus*. Entretanto, a *contrario senso*, desconsidera a necessidade de se comprovar a ilegitimidade do direito:

> (...) a natureza do ato presidencial não se reveste de caráter revisional, nem se substitui ao reexame jurisdicional na via recursal própria. (...) Em suma, o que ao Presidente é dado aquilatar não é a correção ou equívoco da medida cuja suspensão se requer, mas a sua potencialidade de lesão a outros interesses superiormente protegidos. (NORTHFLEET, 1998, p. 185).

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) também entende pelo caráter político da Suspensão de Segurança, conforme se verifica através da leitura dos seguintes julgados: REsp 116.832/MG, AGA 121.304/MG e no AgRg na SS 15/PA.

Na doutrina, Arruda Alvim, Cássio Scarpinella Bueno e Teresa Arruda Alvim Wambier são enfáticos ao dizer que os motivos autorizadores da Suspensão de Segurança não estão englobados no direito propriamente, mas consistem em razões políticas, criticando a ausência de análise jurídica propriamente dita:

> Os fundamentos em decorrência dos quais é possível solicitar junto ao tribunal que irá conhecer do recurso a suspensão de liminar ou de sentença (dos efeitos de uma e de outra) não são, propriamente, motivos lastreados em direito (...). A Lei 4.348/1964 refere-se a que a suspensão deve colimar, evitar 'grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública', o que de nada tem a ver com a legalidade/ilegalidade do ato administrativo, e por isso mesmo, também, nada tem a ver com uma juridicidade da decisão que haja concedido medida liminar. (ALVIM; BUENO; WAMBIER, 2002, p. 396).

A Suspensão de Segurança assemelha-se ao conteúdo político não só quanto aos requisitos para ser deferida (evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública), como também no procedimento. Carlos Henrique Costa Leite faz a seguinte observação:

> Interessante notar que se atribuiu ao presidente dos Tribunais (e não, p.ex., ao relator do recurso) a competência para a análise da suspensão de segurança. O presidente dos tribunais é eleito entre seus pares e cumpre mandato fixo (art. 21 da Lei Orgânica da Magistratura Nacional), assemelhando-se aos detentores de cargos eletivos, embora não se possa falar de responsabilidade político-eleitoral vinculada diretamente ao julgamento de suspensão de segurança. (LEITE, 2012).

O posicionamento majoritário, do qual discordamos, orienta-se pela desnecessidade em se demonstrar o respaldo no princípio da legalidade, ou seja, basta que se verifiquem os requisitos elencados no artigo 15 da Lei 12.016/2009, pois o Tribunal competente para apreciar a Suspensão de Segurança exerce mero juízo de cognição sumária, não podendo adentrar no mérito da demanda, sob pena de caracterizar sucedâneo recursal.

Resta, pois, um conflito sobre a constitucionalidade do instituto da Suspensão de Segurança: se o Mandado de Segurança tem previsão coinstitucional com o intuito de dar efetividade aos direitos e garantias fundamentais, promovendo ainda o acesso à justiça, como conceber a Suspensão de Segurança em prol da supremacia do interesse público sobre o particular? (COLARES, 2014).

A Constituição da República, no artigo 60, § 4º, inciso IV, coloca as chamadas cláusulas pétreas, afirmando que o Congresso Nacional não pode, nem mesmo através de Emenda Constitucional, abolir os direitos e garantias individuais. Assim, se o Mandado de Segurança é um instrumento de concretização dos preceitos contidos na Carta Magna, subentende-se que se trata, também, de um direito e garantia individual, sendo, portanto, inadmissível a restrição, ainda mais quando se dá por lei ordinária (BUENO, 2010). Neste sentido, são os argumentos de Nelson Nery Júnior (2013):

> Não é demais lembrar que os *writs* constitucionais, entre os quais se encontra o mandado de segurança, têm natureza jurídica de direitos fundamentais, cuja magnitude constitucional lhes foi dada justamente para que se oponham ao poder e arbítrio do Estado. Não colhe, aqui, o falso argumento de que o interesse público deve prevalecer sobre o interesse 'privado' – obtenção de liminar ou de sentença de procedência em mandado de segurança -, precisamente porque os direitos fundamentais da CF 5º não são direitos privados, mas direitos fundamentais que prevalecem sobre o interesse público e do Estado. (NERY JÚNIOR, 2013, p. 140).

Este entendimento é corroborado por Cássio Scarpinella Bueno (2010), que ressalta o caráter restritivo dos direitos e garantias fundamentais no âmbito da Suspensão de Segurança:

> 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 (BUENO, 2010, p. 179).

Apropriando-se dos argumentos expostos acima, há que se admitir que eventual interpretação contrária às colocadas acima poderia desrespeitar a Carta Política que, mesmo prevendo instrumentos para dar eficácia aos seus princípios, ainda assim não se resolve, diante de brechas contidas em lei infraconstitucional. E diga-se, ainda, a Suspensão de Segurança foi introduzida, originalmente, através de Medida Provisória, para, somente em 2009, com a Lei 12.016, ser regularizada pela lei ordinária.

> Isso significa que, mesmo a Cosntituição garantindo, como *direito fundamental*, o de obtenção de mandado de segurança contra ato ilegal ou abusivo de autoridade, ofensivo a direito líquido e certo não amparado por *habeas corpus* nem por *habeas data* (CF/1967 150, § 21; CF/1969 153 § 15; CF 5º LXIX), e, também, mesmo o juiz reconhecendo que o impetrante tem direito, no caso concreto, a obter essa garantia constitucional, ainda assim o Estado pode pretender sobrepor-se a esse *direito fundamental*! (NERY JÚNIOR, 2013, p. 134).

Ao mais, faz-se mister lembrar o que foi dito anteriormente, no sentido de que o contexto histórico do surgimento da Suspensão de Segurança rememora o período da Ditadura Militar no Brasil (1964-1985), em que os direitos fundamentais foram sumariamente tolhidos.

2.7. A Suspensão de Segurança e os princípios processuais constitucionais

Como já referido nos itens anteriores, há controvérsias quanto à (in)constitucionalidade da Suspensão de Segurança. Neste tópico, analisar-se-á essa problemática sob o prisma principiológico.

Por certo, diversos são os princípios processuais constitucionais violados pelo mencionado instituto; contudo, analisaremos somente alguns deles, detalhando o postulado do juiz natural, do contraditório, da ampla defesa e da isonomia, contextualizando-os sempre com a temática da efetividade da justiça, cujos preceitos ora são violados de modo direto, ora de modo indireto, por intermédio das violações cometidas em face dos demais princípios processuais constitucionais acima mencionados, haja vista que seu conteúdo jurídico é amplo.

Para fazer esta análise, parte-se das afirmações de Nelson Nery Júnior (2013):

> A inconstitucionalidade reside basicamente em três circunstâncias: a) ofensa ao princípio da isonomia (CF 5º caput e I), porque só há previsão em favor do poder público, não havendo medida semelhante à disposição do administrado; b) ofensa ao princípio do contraditório (CF 5º LV), porque não há garantia de que o impetrante ou administrado seja ouvido antes da apreciação do pedido pelo presidente do tribunal; c) ofensa ao princípio do direito de ação, porque nega a plena incidência da CF 5º XXXV, que garante ao jurisdicionado a tutela jurisdicional adequada, que, em caso de urgência, é a concessão da liminar, com inteira eficácia. (NERY JÚNIOR, 2013, p. 138).

2.7.1. O Princípio do Devido Processo Legal

Estampado no artigo 5º, inciso LIV, da Carta da República de 1988, que reza que "ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal", tal princípio é considerado a base, "o gênero do qual todos os demais princípios e regras constitucionais são espécies" (NERY JÚNIOR, 2013, p. 92).

> Dos princípios constitucionais do Direito Processual o mais importante, sem sombra de dúvidas, é o do devido processo legal. Consagrado no art. 5º, LIV, da Constituição da República, este princípio é, em verdade, causa de todos os demais. Quer-se dizer, com o que acaba de ser afirmado, que todos os outros princípios constitucionais do Direito Processual, como os da isonomia e do contraditório – para citar apenas dois -, são corolários do devido processo legal, e estariam presentes no

> sistema positivo ainda que não tivessem sido incluídos expressamente no texto constitucional. (CÂMARA, 2006, p. 31-32)

As origens do devido processo legal remontam a Magna Charta do Rei João Sem Terra, datada de 1.215, quando se referiu à *law of the land* (NERY JÚNIOR, 2013; MENDES, 2013).

Genericamente, este princípio relaciona-se à proteção da liberdade e da propriedade, em sentido amplo. Gilmar Ferreira Mendes (2013) explica que compreende dois enfoques: o valor intrínseco, consistente no diáliogo através do processo; e o valor instrumental, garantidor da imparcialidade e da distribuição equânime entre as partes, de modo que haja um processo justo.

O devido processo legal ainda é visto nos sentidos material (*substantive due process*) e processual (*procedural due process*). O primeiro (material ou substantivo) faz referência ao alargamento da expressão com o tempo, de forma que, atualmente, é adquirido o significado mais amplo possível, abracando os direitos fundamentais dos cidadãos. O segundo (processual ou adjetivo), restringe-se ao âmbito de incidência do processo propriamente dito, e é neste sentido que a doutrina brasileira emprega este princípio (NERY JÚNIOR, 2013; MENDES, 2013).

> (...) é no âmbito das garantias do processo que o devido processo legal assume uma amplitude inigualável e um significado ímpar como postulado que traduz uma série de garantias hoje devidamente especificadas e especializadas nas várias ordens jurídicas. Assim, cogita-se de devido processo legal quando se fala de (1) direito ao contraditório e à ampla defesa, (2) direito ao juiz natural, (3) direito a não ser processado e condenado com base em prova ilícita, (4) direito a não ser preso senão por determinação da autoridade competente e na forma estabelecida pela ordem jurídica, etc (MENDES, 2013, p. 431).

Assim, nas lições de Gilmar Ferreira Mendes, o devido processo legal é um sobreprincípio, que tem repercussão, inclusive, nas relações privadas entre os particulares, tendo, portanto, eficácia perante terceiros, e não tão-somente na esfera do Poder Público (MENDES, 2013).

Porquanto o instituto da Suspensão de Segurança se presta a legitimar intervenção política no curso do Mandado de Segurança, em claro detrimento de direitos dos particulares em prol dos interesses estatais, ainda que estes não reflitam interesse eminentemente público, temos por violado o princípio do devido processo legal, tanto diretamente, quanto indiretamente, quando violados os demais princípios processuais constitucionais, sobre os quais discorreremos a seguir.

2.7.2. O Princípio do Juiz Natural

"Natural", como conceitua a doutrina francesa, ou "legal", no saber dos juristas alemães, é o juiz que se encontra investido na jurisdição em momento anterior ao exercício do direito de ação. Busca-se, com tal postulado, evitar a atuação de juízos de exceção, também conhecidos como *ad hoc* ou *post factum* (MARQUES, 1958).

No direito brasileiro, a figura do juiz natural encontra previsão constitucional, no artigo 5º, XXXVII, a saber: "Art. 5º. [...] XXXVII - não haverá juízo ou tribunal de exceção". Dito princípio é passível de ser extraído também do disposto no inciso XXXV do mesmo art. 5º, segundo o qual "a lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão ou ameaça a direito", no qual também encontramos o fundamento do acesso à justiça. Assim, sob tal prisma, o acesso à justiça também será violado na medida em que ninguém poderá ser subtraído da efetividade da justiça, ou seja, de juiz previamente investido na jurisdição que apreciará o fato posto.

Previsto no rol dos direitos e garantias fundamentais, o juiz natural foi inserido no ordenamento pátrio, pela primeira vez, na Constituição de 1824. Igualmente, possui previsão em textos constitucionais de outros países, assim como em textos internacionais, tais como a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789 e a Convenção Americana sobre os Direitos Humanos, de 1969, esta última ratificada pelo Estado Brasileiro em 1992.

Assim como o devido processo legal, a origem do postulado do juiz natural também remonta à Carta Magna, editada pelos ingleses em 1215, que trabalhava com o conceito de julgamento pelos pares, através do qual os nobres buscavam ser julgados por outros nobres (seus pares) e não mais pela realeza.

Jacinto Coutinho, em capítulo da brilhante obra *Comentários à Constituição do Brasil*, coordenada por juristas dos quilates de José Joaquim Gomes Canotilho, Gilmar Ferreira Mendes, Ingo Wolfgang Sarlet e Lênio Luiz Streck, assim conceitua o princípio do juiz natural:

> Dessa forma, pode-se definir o princípio do juiz natural como expressão do princípio da isonomia e também um pressuposto de imparcialidade. [...] Destarte, todos passam a ser julgados pelo "seu" juiz, o qual se encontra com sua competência previamente estabelecida pela lei, ou seja, uma lei vigente antes da prática do crime. (COUTINHO, 2013, p. 377).

Certamente, o postulado em questão serve não apenas aos juízos criminais, mas a todos os juízos de nossa república, existindo para prover ao cidadão a garantia de que serão respeitadas as regras gerais de competência, vedando juízos *ad hoc*, *post factum* e *ad personam* e reforçando a ideia, ainda, da imparcialidade do julgador.

Contudo, três acepções podem ser extraídas deste princípio: a) só a lei pode instituir o juiz e fixar sua competência (plano da fonte); b) a fixação do juiz e de sua competência devem se dar por legislação já vigente ao tempo em que foi praticado o fato levado ao judiciário (plano temporal); c) a lei, anterior ao fato, deverá prever a competência de modo taxativo (plano da competência), impedindo-se, em tese, as jurisdições de exceção (DIAS apud COUTINHO, 2013, p. 377). Neste mesmo sentido:

> (...) as modernas tendências sobre o princípio do juiz natural nele englobam a proibição de subtrair o juiz constitucionalmente competente. Desse modo, a garantia desdobra-se em três conceitos: a) só são órgãos jurisdicionais os instituídos pela Constituição; b) ninguém pode ser julgado por órgão constituído após a ocorrência do fato; c) entre os juízes pré-constituídos vigora uma ordem taxativa de competências que exclui qualquer alternativa deferida à discricionariedade de quem quer que seja (CINTRA, DINAMARCO, GRINOVER, 2007, p. 58).

O plano da competência, acima citado, é justamente o que é violado na Suspensão de Segurança, na medida em que privilegia o Poder Público em detrimento do particular, tornando-se ineficaz o princípio do juiz natural, tendo em vista que o julgamento do incidente cabe ao Presidente do Tribunal competente para apreciação de eventual recurso, diferentemente de outros institutos jurídicos.

A temática, por certo, já foi alvo de análise pelas Cortes Recursais. Todavia, as decisões colegiadas a que tivemos acesso analisam somente se as questões apreciadas pela Presidência dos Tribunais são as relacionadas à grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, concluindo que, nestes casos, não haveria ofensa ao princípio do juiz natural, haja vista que o juízo *a quo* continuaria responsável por analisar o mérito da demanda, reconhecendo-se, entretanto, como inevitável um juízo sumário a respeito das questões jurídicas presentes na ação principal. Cite-se, neste diapasão, a SL 701/AC, cuja decisão foi proferida pela Presidência do Supremo Tribunal Federal, à época exercida pelo Ministro Joaquim Barbosa.

Em tempos de calorosos debates acerca da concretização dos postulados constitucionais, não podemos concordar com o mencionado posicionamento, vez que o princípio do juiz natural impõe a não recepção das legislações sobre suspensão de liminares editadas antes de 1988 e a inconstitucionalidade dos preceitos correspondentes editados *a*

posteriori, tal como a Lei 12.016/2009, na qual o legislador perdeu grande oportunidade de garantir a efetivação do mencionado princípio.

A Suspensão de Segurança, em nosso sentir, viola o princípio do juiz natural ao restringir a efetividade da justiça quando cria regras de competência concentradas na Presidência do Tribunal.

Aos que defendem a existência e constitucionalidade do juízo político, devemos lembrar que ao Judiciário compete formar juízo jurídico sobre os fatos que lhe são postos, sendo certo que a função política deve ser exercida pelos demais poderes. Assim, há violação, inclusive, da separação de poderes, cláusula pétrea contida no artigo 60, § 4º, inciso III, da Constituição da República.

Criticamos, pois, que não deveria ser feito um juízo estritamente político, mas sim equilibrado com o jurídico, vez que, para o deferimento da medida, deverão estar preenchidos os requisitos previstos no artigo 15 da Lei 12.016/2009 (risco de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas), cumulados com o respeito ao princípio da legalidade, que serão comprovados através da análise casuística, exercida em juízo sumário pelo Presidente do Tribunal, até porque seria impossível indicar, em um viés abstrato, quais seriam as situações fáticas a ensejar a presença dos requisitos. Viola-se, mais uma vez, o princípio do acesso à justiça, segundo o qual não se exclui da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de lesão a direito (artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição da República).

Em outras palavras, admitir a constitucionalidade do instituto seria chancelar a existência de decisões concessivas de liminares ou de segurança *ad referendum* - no caso, aguardando o referendo da Presidência do Tribunal, à qual é atribuída a análise de requisitos que não estavam à disposição do juízo natural para apreciação, atribuindo ao Presidente um enorme campo de discricionariedade e descompromisso com a prova dos autos, podendo rever a decisão, ainda que presentes os requisitos legais para sua concessão pelo juízo *a quo*. Há, portanto, violação do juízo natural ao suprimir as instâncias, em total desrespeito com o duplo grau de jurisdição e ao postulado do acesso à justiça, de modo oblíquo.

2.7.3. Os Princípios do Contraditório e da Ampla Defesa

No pedido de Suspensão de Segurança, pode o Presidente do respectivo Tribunal concedê-la liminarmente, *inaudita altera pars*. Daí, surge a controvérsia entre os princípios do contraditório e da efetividade da tutela constitucional, eis que o particular não é ouvido

previamente. Para solucionar este conflito, convém trazer à baila as palavras de Norberto Bobbio:

> (...) dois direitos igualmente fundamentais se enfrentem, e não se pode proteger incondicionalmente um deles sem tornar o outro inoperante. Basta pensar, para ficarmos num exemplo, no direito à liberdade de expressão, por um lado, e no direito de não ser enganado, excitado, escandalizado, injuriado, difamado, vilipendiado, por outro. Nesses casos, que são a maioria, deve-se falar de direitos fundamentais não absolutos, mas relativos, no sentido de que a tutela deles encontra, em certo ponto, um limite insuperável na tutela de um direito igualmente fundamental, mas concorrente. (BOBBIO, 1992, p. 42).

A natureza aberta das normas constitucionais relaciona-se à interpretação ampla dos direitos e garantias fundamentais, de modo a não restringi-los. Quanto à Suspensão de Segurança deferida liminarmente, teríamos a figura do contraditório diferido.

Marcelo Abelha Rodrigues defende que "deve existir de modo efetivo no processo civil a oportunidade de se fazer ouvir, ou seja, de permitir que sobre todos os argumentos e provas produzidas as partes tenham o direito de ser ouvidas". (RODRIGUES, 2010, p. 202)

Em contrapartida, o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça entendem de modo diverso, fundamentando no fato de existir expressa autorização legal (artigo 4º, § 4º, da lei 8.437/1992), além de não se coadunar com a natureza jurídica do incidente.

Em que pese o posicionamento das cortes superiores, simpatizamos com a sustentação de Marcelo Abelha Rodrigues, pois o contraditório tem previsão constitucional como direito fundamental (cláusula pétrea, inclusive), sendo que não pode ser restringido por uma simples lei ordinária e, principalmente, pelo motivo de a Suspensão de Segurança liminarmente apreciada contrariar os critérios de efetividade do Mandado de Segurança, um dos instrumentos à concretização da efetividade do acesso à justiça.

As ausências do contraditório e da ampla defesa ferem a paridade de armas entre as partes e, no caso da Suspensão de Segurança, vão além, ao não permitirem ao particular a efetividade da justiça quando lesado por eventual deferimento do incidente (limitado tão só ao Agravo Regimental) e por facultar ao Presidente do Tribunal a oitiva do particular, deixando o ato com uma certa dose inadmissível de discricionariedade.

2.7.4. O Princípio da Isonomia

Tradicionalmente, o ordenamento pátrio atribui ao Estado o gozo de vários benefícios processuais, sob o argumento de que tais prerrogativas se prestam a promover tratamento isonômico em relação ao particular, quando ambos estiverem litigando. Este tratamento se materializa em vários institutos que podem ser vistos tanto no Código de Processo Civil quanto na legislação extravagante, sendo necessário reconhecer a existência de um sistema processual especialmente concebido à Fazenda Pública, privilegiando-se, em tese, o interesse público.

A Constituição da República de 1988 atribuiu às premissas processuais básicas o status de direitos e garantias fundamentais, motivo pelo qual as prerrogativas concedidas à Fazenda Pública devem ser apreciadas sob este novo prisma. Entretanto, a abusividade de tais prerrogativas gera enormes dificuldades no litígio judicial do particular com o ente público, servindo não para equilibrar a relação, mas para prover o Estado de instrumentos que se prestam a procrastinar a entrega da prestação jurisdicional, constituindo grave ofensa aos direitos fundamentais processuais (DIDIER JUNIOR, 2007), o que, em consequência, não se amolda aos princípios constitucionais, já que não se atinge a efetividade do processo (BUENO, 2010).

A existência de benesses concedidas ao Poder Público e, em especial, a sobrevida concedida ao instituto da Suspensão de Segurança pelo artigo 15 da Lei 12.016/2009, clama pela atenção de toda a comunidade acadêmica, vez que os prejuízos à efetividade do processo são latentes, violando-se, certamente, o princípio constitucional da isonomia, segundo o qual, em uma visão simplista, deve-se tratar os iguais com igualdade e os desiguais, na medida de suas desigualdades.

No *caput* do artigo 5º estão garantidas, portanto, duas igualdades: a primeira é a igualdade perante a lei ou igualdade de aplicação da lei; a segunda é a igualdade em sentido amplo, que abrange, além da primeira, também a igualdade da lei ("na" lei) ou igualdade pela lei, vale dizer, a igualdade material ou isonomia.

No primeiro viés interpretativo, estamos diante da igualdade formal, a qual nos remete à ideia de vedação à discriminação que não provenha de texto legal. Em outras palavras, significa que a lei deve ser aplicada igualmente a todos. Esta primeira linha, contudo, não é a que entendemos ser infringida pelo instituto da Suspensão de Segurança.

A igualdade material, segunda ótica do princípio, se materializa em dois momentos, ao assegurar o direito de resistirmos ao injustificado tratamento desigual que seja dado pela lei e ao fornecer o direcionamento necessário à formulação das legislações que venham a,

justificadamente, promover o reequilíbrio das relações sociais, provendo a igualdade de chances e condições aos mais vulneráveis.

Enquanto princípio aplicável ao processo, a isonomia torna necessária a existência de uma simetria entre os direitos garantidos aos litigantes, sob pena de se implodir as demais garantias constitucionais ligadas ao direito processual. Assim, encontra guarida na igualdade material, pois busca promover o equilíbrio processual entre as partes.

Esta visão constitucionalista do processo convoca à reflexão sobre a Suspensão de Segurança, que entendemos não se assentar na igualdade material. Pelo contrário, representa grave afronta ao postulado da isonomia. Aliás, uma observação apurada, sem necessariamente precisar adentrar nos pormenores, permite deduzir que a máquina estatal não se encontra no conceito de vulnerabilidade necessário à mantença do instituto da Suspensão de Segurança, sob o argumento (muitas vezes "mascarado") de que visa à proteção do interesse público de modo amplo.

O simples fato de que o Mandado de Segurança é ação especialmente prevista com o fito de proteger o particular (este sim tido como vulnerável) que possuir direito líquido e certo violado pelo Poder Público, parece suficiente para colocar uma pá de cal sobre a questão, haja vista que a Suspensão de Segurança se coloca como um entrave à efetivação das providências determinadas no *writ*, o que, em última análise obsta a concretização da efetividade do acesso à justiça ao tornar a prestação jurisdicional ineficaz.

A Suspensão de Segurança, tal como prevista no ordenamento, somente pode ser manejada pelo Poder Público, o qual terá possibilidades de fazer uso do instituto em todas as oportunidades em que houver decisão liminar proferida em seu desfavor. Por vezes, o Estado deixa de apresentar o recurso de agravo de instrumento - também disponível ao particular - para opor a Suspensão de Segurança e, com isso, ampliar seu leque argumentativo, pois, conforme já explanado, a jurisprudência pátria tende a apreciar o instituto sob o enfoque político e não jurídico. Ressalta-se que, além disso, somente a Administração Pública tem direito ao reexame necessário, no caso de decisão proferida em seu desfavor, o que já coloca o particular em desnível.

A legislação consagrou o pedido de Suspensão de Segurança apenas quanto à Administração Pública, omitindo-se em relação ao particular/impetrante, o que caracteriza afronta ao princípio da igualdade real ou da isonomia. Em suma, não há paridade de armas (BUENO, 2010). Nelson Nery Júnior e Rosa Maria de Andrade Nery sintetizam com maestria:

> Fere o princípio da isonomia, pois o Poder Público teria as seguintes oportunidades para impugnar a decisão concessiva da liminar, suspendendo a eficácia do ato coator: a) agravo; b) pedido de suspensão; c) agravo contra denegação do pedido de suspensão; d) novo pedido de suspensão no STF ou STJ; e) agravo interno (CPC, art. 557, § 1º) contra ato do Presidente do STF ou STJ que denega o segundo pedido de suspensão. O particular, a seu turno, somente poderia impugnar a decisão denegatória de liminar com o recurso de agravo. São cinco chances contra uma, em flagrante ofensa à CF, art. 5º, caput, I (NERY JÚNIOR; NERY, 2001, p. 1.650).

A contrario senso, há quem defenda que se trata de uma prerrogativa do Poder Público em prol da defesa dos interesses da coletividade. No entanto, ousamos em discordar deste entendimento; filiamo-nos ao que é defendido por Nery Júnior, pois, como já dito anteriormente, os supostos interesses da coletividade limitam-se pelas cláusulas pétreas, dentro das quais se inclui os direitos individuais (artigo 60, § 4º, inciso IV, Constituição da República).

2.7.5. O Princípio do Acesso à Justiça

Nos últimos tempos, a temática relacionada à concretização do acesso à justiça vem sendo alvo de grandes debates no meio acadêmico, sobretudo em virtude de o postulado em questão ter sido objeto de formal previsão no texto da Carta Política de 1988, reclamando, portanto, estudos com o objetivo de atribuir-lhe a efetividade da concretude.

O constituinte originário chamou para si a responsabilidade pela enunciação de princípios gerais inerentes ao direito processual, os quais devem ser observados com o propósito de efetivar o postulado do acesso à justiça, incluindo ai o direito de ação. Como já asseverado nos tópicos anteriores, o legislador infraconstitucional, ao desconsiderá-los, mantendo a Suspensão de Segurança em plena vigência, culmina por inviabilizar o acesso à justiça por meio do Mandado de Segurança, tornando letras mortas as previsões constitucionais, dentre elas o artigo 5º, XXXV, o qual preceitua que "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito".

Saliente-se que o princípio do acesso à justiça não pode ser interpretado apenas sob o viés meramente autorizativo do ajuizamento de ação, tal como antigamente era vislumbrado; trata-se, na verdade, de direito fundamental que garante a todos o pleno e efetivo acesso ao Judiciário, utilizando-se de todos os recursos e meios a ele inerentes, obtendo o jurisdicionado, ao fim, um provimento justo e imparcial.

Não se pode afirmar que o acesso à justiça represente somente o acesso ao sistema jurídico formal. Propiciar simplesmente o acesso não se coaduna com o objetivo da prestação jurisdicional, que é a entrega de resultados justos.

Canotilho, em uma de suas clássicas obras, destaca algumas de suas características:

> (...) o direito de acesso aos tribunais reconduz-se fundamentalmente ao direito a uma solução jurídica de actos e relações jurídicas controvertidas, a que se deve chegar em um prazo razoável e com garantias de imparcialidade e independência possibilitando-se, designadamente, um correcto funcionamento das regras do contraditório, em termos de cada uma das partes deduzir as suas razões (de facto e de direito), oferecer as suas provas, controlar as provas do adversário e discretear sobre o valor e resultado de causas e outras. (CANOTILHO, 1999, p. 405).

Dessarte, não podemos contentar com a mera instituição da Justiça ou ainda, com sua simples e formal normatização. Pelo contrário, os institutos jurídicos devem ser interpretados de modo a prestigiar a busca por soluções que tornem o acesso efetivo, eficaz e, porque não, eficiente.

Assim, ao lado das ações de rito sumário, dos juizados especiais cíveis, criminais, fazendários e de violência doméstica, o Mandado de Segurança é um dos instrumentos então existente que possui o condão de facilitar o acesso ao Judiciário, não se podendo olvidar, ainda, de que o novel Código de Processo Civil tenta prestigiar e criar condições para que a Justiça se torne efetivamente acessível a todos os cidadãos. Nas palavras de Luiz Guilherme Marinoni (2006):

> As Constituições do século XX procuraram integrar as liberdades clássicas, inclusive as de natureza processual, com os direitos sociais, objetivando permitir a concreta participação do cidadão na sociedade, mediante, inclusive, a realização do direito de ação, que passou a ser focalizado como 'direito de acesso à justiça' (...). O problema da 'efetividade' do direito de ação, ainda que já fosse percebido no início do século XX, tornou-se mais nítido quando da consagração constitucional dos chamados 'novos direitos', ocasião em que a imprescindibilidade de um real acesso à justiça se tornou ainda mais evidente (...) porque se tomou consciência de que os direitos voltados a garantir uma nova forma de sociedade, identificados nas Constituições modernas, apenas poderiam ser concretizados se garantido um real - e não um ilusório – acesso à justiça. (MARINONI, 2006, p. 184-185).

Neste sentido, cabe ao Judiciário propiciar ao jurisdicionado, em tempo razoável, o acesso a um processo justo e imparcial, pacificando as controvérsias sociais a que lhe são submetidas, não podendo manter-se imune à atual arquitetura da sociedade moderna.

Todavia, este mesmo Judiciário, ao garantir que uma decisão liminar proferida em um Mandado de Segurança tenha sua eficácia subtraída através de decisão monocrática em sede de Suspensão de Segurança, atua a *contrario sensu* dos pilares que alicerçam o ordenamento

jurídico pátrio, lesionando direitos e garantias fundamentais. Além disso, como se não bastasse o próprio instrumento em si, tem-se a observância dos prazos processuais que, pela falta de concretização do princípio da celeridade ou, ainda, por um viés nítido e exclusivamente político, corrobora para atrapalhar ainda mais a efetividade da justiça ao obstar que as decisões sejam proferidas a tempo, ensejando a perda do objeto da ação ou, então, uma decisão nos moldes politicamente corretos que transita em julgado, porém com o direito violado no plano fático. Flagrante, portanto, a violação do postulado da efetividade do acesso à justiça.

Ademais, a ausência de termo ou prazo final de vigência da decisão que defere a Suspensão de Segurança causa grava insegurança jurídica, contribuindo para a perpetuação da lesão ao direito, como acima afirmado.

O postulado em apreço presta-se, ainda, a informar os demais princípios relacionados ao processo, a fim de que todos possam ser interpretados em conjunto, em busca do mesmo objetivo, motivo pelo qual entendemos que o acesso à justiça é violado pela Suspensão de Segurança tanto direta quanto indiretamente.

Há de se destacar que o princípio do acesso à justiça não encontra guarida somente na Constituição da República. A importância dos seus postulados alcança o nível internacional. A título exemplificativo, temos o artigo 25 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, de 1969, mais conhecida como "Pacto de São José da Costa Rica", a qual foi promulgada no Brasil por meio do Decreto nº 678, de 06 de novembro de 1992. Vejamos:

> Artigo 25 - Proteção judicial
> 1. Toda pessoa tem direito a um recurso simples e rápido ou a qualquer outro recurso efetivo, perante os juízes ou tribunais competentes, que a proteja contra atos que violem seus direitos fundamentais reconhecidos pela Constituição, pela lei ou pela presente Convenção, mesmo quando tal violação seja cometida por pessoas que estejam atuando no exercício de suas funções oficiais. (...)
> (BRASIL, Decreto nº 678/1992).

Desta forma, o acesso à justiça deve ser considerado como um dos principais instrumentos – senão o principal – para a conquista de uma democracia que privilegie a cidadania, entendida como a qualidade atribuída aos que podem ser considerados membros integrais e plenos de uma comunidade, significando dizer que, em última *ratio*, possibilita reduzir ou minimizar a desigualdade social hoje existente.

Todavia, como já ressaltado, mesmo com a orientação do Constituinte de 1988 e do Pacto de São José da Costa Rica, os poderes constituídos nem sempre cumprem o papel protetivo aos direitos e garantias fundamentais, o que leva a discrepâncias legislativas que limitam o acesso à

Justiça através de institutos defasados, inseridos *a piori* no ordenamento jurídico, em período anterior à promulgação da atual Carta Política, mais especificamente na época ditatorial, causando, pois, o desnivelamento das relações sociais, bem como entre o indíviduo e o Estado.

Insere-se claramente neste ponto a Suspensão de Segurança, a qual vem sendo diuturnamente utilizada para suspender a execução de decisões liminares – e até mesmo definitivas - que são concedidas em Mandados de Segurança que, em muitos casos, visam a proteção de direitos humanos e que a violação, se não estiver se operando, é de cristalina iminência.

Considerações Finais

Embora a Suspensão de Segurança seja um instituto razoavelmente antigo, ainda é fruto de discussões quanto à constitucionalidade ou não, quando confrontada com a base principiológica processual advinda da Constituição da República de 1988, como explanado no decorrer deste estudo.

As opiniões doutrinárias e jurisprudenciais se dividem. Ora defendem a inconstitucionalidade, com base no desrespeito aos princípios do devido processo legal, do juiz natural, do contraditório, da ampla defesa, da isonomia, corolários do acesso à justiça, em total desrespeito aos direitos e garantias fundamentais. Ora baseiam-se na ideia de que o Poder Público tem a prerrogativa de pleitear a Suspensão de Segurança com o objetivo de proteção aos interesses públicos primários, prevalecendo sua supremacia em face do interesse do particular.

Ambos os argumentos são fortes. No entanto, percebe-se que, ao adotar-se a interpretação de que a Suspensão de Segurança tem caráter mais político do que jurídico, bem como que, na prática, há a utilização desta como sucedâneo recursal, conclui-se que, ao menos em algumas situações, ocorrem abusos na aplicação deste instituto, obstaculizando a efetividade da concretização do acesso à justiça, especialmente quando analisado em conjunto com os demais princípios processuais constitucionais, tal como procedemos neste trabalho.

Logo, o Mandado de Segurança, já elencado como um dos institutos com previsão constitucional que funciona como instrumento da cidadania e do acesso à justiça, ao buscar proporcionar provimento célere e acessível a todos que sejam lesados por ato de autoridade pública, sofre indevida limitação e cerceamento através do instituto da Suspensão de Segurança, em clara violação aos princípios basilares do processo civil constitucional, como

os já citados devido processo legal, juiz natural, contraditório, ampla defesa, isonomia, culminando com a perda de efetividade das ordens emanadas quando da apreciaçao do *writ*.

Referências

ALVIM, Eduardo Arruda. Suspensão de Segurança. In: **Arruda Alvim e Thereza Alvim Advocacia e Consultoria Jurídica**, 30 jan. 2011. Disponível em: <http://www.arrudaalvimadvogados.com.br/visualizarartigo.php?artigo=12&data=30/01/2011&titulo=suspensaodeseguranca>. Acesso em: 11 out. 2014.

_____.; BUENO, Cássio Scarpinella, WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. **Aspectos polêmicos e atuais do mandado de segurança**: 51 anos depois. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

ASSIS, Araken de. Recorribilidade das interlocutórias no mandado de segurança. **Revista de Processo**, São Paulo, n. 84, 1999.

BARBI, Celso Agrícola. **Do Mandado de Segurança**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. Constituição Federal (1988). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 11 out. 2014.

_____. Decreto nº 678, de 06 de novembro de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm>. Acesso em: 11 out. 2014.

_____. Lei nº 12.016, de 07 de agosto de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12016.htm>. Acesso em: 11 out. 2014.

_____. Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1992/lei-8437-30-junho-1992-365177-normaatualizada-pl.html>. Acesso em: 11 out. 2014.

_____. Lei nº 8.038, de 28 de maio de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8038.htm>. Acesso em: 11 out. 2014.

_____. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7347orig.htm>. Acesso em: 11 out. 2014.

_____. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869compilada.htm>. Acesso em: 11 out. 2014.

_____. Lei nº 4.348, de 26 de junho de 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4348.htm>. Acesso em: 11 out. 2014.

_____. Lei nº 1.533, de 31 de dezembro de 1951. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L1533.htm>. Acesso em: 11 out. 2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Recurso Especial 121.304/MG. DJ 18 abr. 2012. Disponível em: <www.stj.jus.br>. Acesso em: 11 out. 2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 476.469. DJ 12 maio 2003. Disponível em: <www.stj.jus.br>. Acesso em: 11 out. 2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 50.284. DJ 12 jun. 2000. Disponível em: <www.stj.jus.br>. Acesso em: 11 out. 2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 116.832/MG. DJ 28 fev. 2000. Disponível em: <www.stj.jus.br>. Acesso em: 11 out. 2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 175.360/DF. DJ 09 nov. 1998. Disponível em: <www.stj.jus.br>. Acesso em: 11 out. 2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 46.405. DJ 22 set. 1997. Disponível em: <www.stj.jus.br>. Acesso em: 11 out. 2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 120.530/SP. DJ 22 set. 1997. Disponível em: <www.stj.jus.br>. Acesso em: 11 out. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental na Suspensão de Segurança 8463. Min. Sepúlveda Pertence. Disponível em: <www.stf.gov.br>. Acesso em: 11 out. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental na Suspensão de Segurança 15/PA. Disponível em: <www.stf.gov.br>. Acesso em: 11 out. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. Súmula 626, de 24 set. 2003. Disponível em: <www.stf.gov.br>. Acesso em: 11 out. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. Súmula 266, de 13 dez. 1963. Disponível em: <www.stf.gov.br>. Acesso em: 11 out. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. Suspensão de Liminar 701/AC. DJ 13 ago. 2003. Disponível em: <www.stf.gov.br>. Acesso em: 11 out. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. Suspensão de Segurança 228/BA. DJ 25 abr. 1988. Disponível em: <www.stf.gov.br>. Acesso em: 11 out. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. Suspensão de Segurança 114/SP. DJ 21 fev . 1980. Disponível em: <www.stf.gov.br>. Acesso em: 11 out. 2014.

BUENO, Cássio Scarpinella. **A Nova Lei do Mandado de Segurança**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999.

CARNEIRO, Athos Gusmão. Das Liminares nos Mandados de Segurança. **Informativo Jurídico Biblioteca Min. Oscar Saraiva**, v. 4, n. 1, p. 27/35, jan./jul. 1992. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/publicacaoseriada/index.php/informativo/article/viewFile/124/120>. Acesso em: 20 out. 2014.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. **Teoria Geral do Processo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

COLARES, Samuel Miranda. Suspensão de Segurança. In: **Direito Net**. Disponível em: <http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/2230/SuspensaodeSeguranca>. Acesso em: 02 dez. 2014.

COUTINHO, Jacinto. Comentário ao artigo 5º, XXXVII. In: CANOTILHO, Joaquim José Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lênio Luiz. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 374-378.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. 9. ed. São Paulo: Dialética, 2011.

DECLARAÇÃO dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-anteriores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>. Acesso em: 11 out. 2014.

DIDIER JUNIOR, Fredie. **Ações Constitucionais**. 2. ed. Salvador: JusPODIVM, 2007.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Fundamentos do Processo Civil Moderno**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. v. I.

GUTIERREZ, Cristina. **Suspensão de Liminar e de Sentença na tutela do interesse público**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

LACERDA, Galeno. **Comentários ao Código de Processo Civil**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007. v. VIII.

LEITE, Carlos Henrique Costa. **A Suspensão de Segurança e o Protagonismo Judicial na concretização de Políticas Públicas.** 2012. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/print/conteudo/suspens%C3%A3o-de-seguran%C3%A7a-e-o-protagonismo-judicial-na-concretiza%C3%A7%C3%A3o-de-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas>. Acesso em: 11 out. 2014.

MARINONI, Luis Guilherme**. Teoria Geral do Processo.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MARQUES, José Frederico. **Instituições de Direito Processual Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 1958.

MEIRELLES, Hely Lopes; MENDES, Gilmar Ferreira; WALD, Arnoldo. **Mandado de Segurança e Ações Constitucionais**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MENDES, Gilmar Ferreira. Comentário ao artigo 5º, LIV. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

NERY JÚNIOR, Nelson. **Princípios do Processo na Constituição Federal**: processo civil, penal e administrativo. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

_____. ; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de Processo Civil Comentado**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

NORTHFLEET, Ellen Gracie. Suspensão da sentença e de liminar. In: **Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo**, ano 1, n. 2, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Suspensão de Segurança**: sustação da eficácia da decisão judicial proferida contra o Poder Público. 3. ed. rev. atual. e. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

TESSLER, Marga Barth. Suspensão de Segurança. In: **Revista de Doutrina da 4ª Região**, TRF da 4ª Região, EMAGIS, 25 out. 2004. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao003/marga_tessler.htm>. Acesso em: 01 dez. 2014.

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