

SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO DE TUTELAS JURISDICIONAIS CONTRA O PODER PÚBLICO: EFEITOS DA DECISÃO DEFERITÓRIA

ISABEL CECÍLIA DE OLIVEIRA BEZERRA

*Advogada da União, Especialista e Mestranda em Direito
pela Universidade Federal do Ceará.*

Resumo: O presente artigo doutrinário destina-se ao estudo dos efeitos da decisão que acolhe a postulação formulada pelo Poder Público de suspensão dos efeitos da execução de tutelas jurisdicionais, quando dessas decorra a possibilidade de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia pública.

Palavras-chave: Poder Público. Suspensão. Decisão. Efeitos.

SUMÁRIO: 1 Introdução; 2 A Disciplina Normativa; 3 Os Termos Inicial e Final de Produção dos Efeitos da Decisão Deferitória; 4 Conclusão.

1 INTRODUÇÃO

As pessoas jurídicas de direito público ou a estas equiparadas, para resguardar os interesses públicos que tutelam, podem postular judicialmente a suspensão dos efeitos normais da execução provisória de determinadas tutelas jurisdicionais, sendo o referido instituto jurídico-processual disciplinado por diversos diplomas normativos, dentre os quais a Lei nº 1.533, de 31 de dezembro de 1951, a Lei nº 4.348, de 26 de junho de 1964, e a Lei nº 8.038, de 28 de maio de 1990, que prevêem o cabimento do pedido de suspensão em face de tutelas jurisdicionais exaradas em mandados de segurança; a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que estabelece a possibilidade da suspensão de liminares exaradas em

ações civis públicas; a Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992, que dispõe sobre o pedido de suspensão em face de liminares cautelares ou sentenças prolatadas em ações cautelares inominadas, ações populares e ações civis públicas; a Lei nº 9.494, de 10 de setembro de 1997, que disciplina o cabimento do pedido de suspensão diante da tutela antecipada prevista nos arts. 273 e 461 do Código de Processo Civil; e a Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997, que prevê o pedido de suspensão da sentença exarada em *habeas data*.

2 A DISCIPLINA NORMATIVA

A legislação que disciplina o instituto estudado pouco menciona

sobre os efeitos da decisão que aprecia o pedido de suspensão. Somente a Lei nº 8.038/90, em seu art. 25, § 3º, e a Lei nº 8.437/92, com alterações da Medida Provisória nº 2.180/2001, em seu art. 4º, §§ 8º e 9º, dispõem, respectivamente, que:

A suspensão de segurança vigorará enquanto pender o recurso, ficando sem efeito, se a decisão concessiva for mantida pelo Superior Tribunal de Justiça ou transitar em julgado; 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; e a suspensão deferida pelo Presidente do Tribunal vigorará até o trânsito em julgado da decisão de mérito na ação principal.

3 OS TERMOS INICIAL E FINAL DE PRODUÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO DEFERITÓRIA

Embora a legislação nada disponha sobre o termo inicial de produção dos efeitos da decisão que defere a postulação suspensiva, em todas as hipóteses de cabimento esse deve ser considerado o momento da sua própria prolação, em razão da natureza constitutiva da sentença que acolhe a postulação suspensiva, cuja produção dos efeitos sempre com ela se inicia – *ex nunc* – sendo vedada, por ausência de anterior previsão normativa, a suspensão retroativa – *ex tunc*. Nesse sentido, registre-se, a propósito, que o

Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.251-2/DF (DJ 24.10.2003) manifestou-se pela impossibilidade da suspensão retroativa, deferindo a suspensão cautelar do § 8º do art. 4º da Lei nº 8.437/92, introduzido pelo art. 1º da Medida Provisória nº 1984-19, que admitia a possibilidade da suspensão retroativa, nos seguintes termos:

§ 8º Ao verificar que a liminar esgotou, no todo ou em qualquer parte, o objeto da ação ou foi deferida em flagrante ofensa à lei ou a jurisprudência de tribunal superior, o presidente do tribunal poderá suspendê-la com eficácia retroativa à data em que foi concedida, tornando sem efeito qualquer ato executivo dela decorrente.

O estabelecimento do termo final da tutela jurisdicional suspensiva, a seu turno, requer análise mais cuidadosa. Isso porque, embora se encontre disciplinado por algumas normas que regem especificamente a matéria, consoante visto, o mesmo deve ser analisado não somente em consonância com essas normas, mas também com as características peculiares do instituto, com a vigente ordem jurídico-processual, estabelecida por diversas normas processuais subsidiariamente aplicadas ao instituto em estudo, e com o entendimento jurisprudencial construído a partir da interpretação dessas normas para sua aplicação aos casos concretos.

Segundo a doutrina de Francesco Carnelutti, “a suspensão do procedimento é uma detenção

temporária do seu curso, o qual deve prosseguir assim que cesse a causa ou tenha vencido o prazo para ela”.¹ Desse modo, de acordo com a doutrina do processualista italiano, bem pertinente para o estudo da matéria, deve-se investigar, para estabelecer o termo final da tutela suspensiva diante da inexistência de qualquer prazo estabelecido pela legislação, qual a causa que justifica a própria existência do instituto. E essa causa nada mais representa do que a possibilidade de danos a interesses públicos primários decorrentes dos efeitos normais consequentes da execução provisória de determinadas tutelas jurisdicionais.

Considerando, desse modo, a causa que justifica a suspensão em foco, em termos gerais, os seus efeitos cessarão quando:

a) desaparecerem, por quaisquer motivos, as possibilidades de danos aos interesses públicos primários, ou seja, quando os efeitos normais da execução provisória de determinadas tutelas jurisdicionais não mais sejam susceptíveis de macular gravemente a ordem, a saúde, a segurança ou a economia públicas – nessa hipótese, deferida a tutela suspensiva liminar, autorizar-se-á sua revogação, e, deferida a tutela suspensiva definitiva, autorizar-se-á sua reforma ou revisão;

b) desaparecerem, por quaisquer motivos, os efeitos da tutela jurisdicional impugnada;

c) advier, por quaisquer motivos, a possibilidade de execução definitiva – somente enquanto persiste a possibilidade de que seja efetuada execução provisória, em prejuízo da ordem, da saúde, da segurança e da economia públicas, persistem os efeitos da tutela suspensiva.

Partindo-se, portanto, dessa análise, em todas as hipóteses de cabimento, a produção dos efeitos da decisão que acolhe a postulação suspensiva pode se encerrar com:

1) O trânsito em julgado da tutela jurisdicional definitiva cujos efeitos foram suspensos, ou a confirmação dos termos desta mesma tutela jurisdicional definitiva cujos efeitos foram suspensos, pelo Superior Tribunal de Justiça ou pelo Supremo Tribunal Federal, em julgamento de recurso especial ou extraordinário contra ela interposto. Nessas hipóteses, a superveniente possibilidade da execução definitiva restabelece automaticamente a possibilidade de que sejam produzidos todos os atos processuais necessários à satisfação efetiva do direito. Encontra-se previsto, explicitamente, na Lei nº 8.038/90, em seu art. 25, § 3º: “a suspensão de segurança vigorará enquanto pender o recurso, ficando sem efeito, se a decisão concessiva for mantida pelo Superior Tribunal de Justiça ou transitar em julgado”, e na Lei nº 8.437/92, com alterações da Medida Provisória nº 2.180/2001,

¹ CARNELUTTI, Francesco. *Instituições do processo civil*. v. 2. Tradução de Adrián Sotero de Witt Batista. São Paulo: Classic Book, 2000. p. 172.

em seu art. 4º, § 9º: “a suspensão deferida pelo Presidente do Tribunal vigorará até o trânsito em julgado da decisão de mérito na ação principal”. (grifo nosso)

2) O trânsito em julgado da tutela jurisdicional definitiva que confirmou, ratificou ou incorporou os termos da tutela jurisdicional cautelar ou antecipatória deferitória cujos efeitos foram suspensos, ou a confirmação dos termos desta mesma tutela jurisdicional definitiva que confirmou, ratificou ou incorporou os termos da tutela jurisdicional cautelar ou antecipatória deferitória cujos efeitos foram suspensos, pelo Superior Tribunal de Justiça ou pelo Supremo Tribunal Federal, em julgamento de recurso especial ou extraordinário contra ela interposto. Nessas hipóteses, a superveniente possibilidade da execução definitiva também restabelece automaticamente a possibilidade de que sejam produzidos todos os atos processuais necessários à satisfação efetiva do direito. Também encontra-se previsto, explicitamente, na Lei nº 8.038/90, em seu art. 25, § 3º, como transcrito acima, e na Lei nº 8.437/92, com alterações da Medida Provisória nº 2.180/2001, em seu art. 4º, § 9º, *idem*.

3) a prolação da tutela jurisdicional que determinou a revogação, a reforma ou a cessação dos efeitos da tutela jurisdicional

cautelar ou antecipatória cujos efeitos foram suspensos, obstando a produção normal destes mesmos efeitos. Neste sentido, dispõe a Súmula nº 405, do Supremo Tribunal Federal, que “denegado o mandado de segurança pela sentença, ou no julgamento do agravo, dela interposto, fica sem efeito a liminar concedida, retroagindo os efeitos da decisão contrária”. (grifo nosso)

4) a prolação da tutela jurisdicional que determinou a reforma ou a desconstituição da tutela jurisdicional definitiva que confirmou, ratificou ou incorporou os termos da tutela jurisdicional cautelar ou antecipatória cujos efeitos foram suspensos, também obstando a produção normal destes mesmos efeitos.

5) a prolação da tutela jurisdicional que determinou a extinção do processo sem julgamento do mérito ou a extinção do processo com julgamento improcedente do mérito, cessando a produção dos efeitos da tutela jurisdicional cautelar ou antecipatória anterior. Também ratifica tal entendimento a aludida e transcrita Súmula nº 405 do Supremo Tribunal Federal.

O entendimento proposto conforma-se com parcela da doutrina nacional,² e com a

² “Suspensa a liminar [...] o efeito dessa suspensão perdurará até o final de sua (liminar) existência. [...] Havendo o julgamento definitivo, e, mesmo antes do trânsito em julgado, se o resultado for pela improcedência, também não há mais razão de sua existência porque a liminar é automaticamente revogada. [...] O presidente do tribunal pode suspender a execução da sentença de mérito até o seu trânsito em julgado” (BARCELOS, Pedro dos Santos. Medidas liminares em mandado de segurança. Suspensão de execução de medida liminar. Suspensão de execução de sentença. Medidas cautelares. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 80, n. 663, p. 37-46, jan. 1991. p. 43-44). “[...]vigorará a suspensão da liminar concedida pelo juiz monocrático, ainda quando não posto o agravo, até o julgamento do recurso de apelo, ou até o julgamento pelo juiz de primeira instância do mandado de segurança, quando conheça o mérito de forma em contrário ou cesse a cognição por sentença extintiva do processo.” (GUTIÉRREZ, Cristina. **Suspensão de liminar e de sentença na tutela do interesse público**. Rio de Janeiro:

jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça³ e do Supremo Tribunal Federal.⁴ Este último, aliás, editou a Súmula nº 626, que assim dispõe:

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.

Dentre os casos acima analisados, viu-se que, na hipótese de suspensão de tutela jurisdicional cautelar ou antecipatória, a produção dos seus efeitos se estendem até o trânsito em julgado da tutela jurisdicional definitiva que confirmou, ratificou ou incorporou os termos dessa mesma tutela jurisdicional cautelar ou antecipatória, ou até a confirmação dos termos dessa mesma tutela jurisdicional definitiva pelo Superior Tribunal de Justiça ou pelo Supremo Tribunal Federal, em julgamento de recurso especial ou

Forense, 2000. p. 83); “Uma vez deferido o pedido de suspensão, a sua eficácia perdurará, com relação à liminar, até o trânsito em julgado da decisão que conceder o mandado de segurança na instância de origem e, com relação à sentença, até o julgamento do recurso dela interposto” (QUEIROZ NETO, Luiz Vicente de Medeiros. *Suspensão de segurança: Uma análise à luz da doutrina e da jurisprudência. Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região*. Brasília, v. 14, n. 5, p. 34, maio 2002); “[...]cessa a suspensão: a) se tiver sido concedido o mandado de segurança, em decisão originária ou em última instância, pelo TRF ou pelos tribunais dos Estados ou do Distrito Federal, e houver recurso ordinário ou especial para o STJ, com a manutenção da decisão concessiva; b) se a Corte especial do STJ houver por bem, conhecendo do agravo regimental interposto do ‘despacho’ desse tribunal, tornar sem efeito a suspensão; c) se a decisão recorrida do TRF ou do Tribunal dos Estados ou do Distrito Federal transitar em julgado, como por exemplo nas hipóteses de desistência, abandono, deserção do recurso interposto ou denegação do mandado.” (PACHECO, José da Silva. *O mandado de segurança e outras ações constitucionais típicas*. 3. ed. Revisada. e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998. p. 277).

³ “PROCESSUAL CIVIL. SUSPENSÃO DE LIMINAR EM MANDADO DE SEGURANÇA. A SUSPENSÃO DE LIMINAR PERDURA ENQUANTO TIVER FLUÊNCIA A CAUSA OU PENDER RECURSO E SOMENTE PERDERÁ EFICÁCIA QUANDO A DECISÃO CONCESSIVA DO WRIT TRANSITAR EM JULGADO OU FOR MANTIDA PELO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (LEI Nº 8.038/90, ART. 25, PAR. 3). DESCABIMENTO DE AGRAVO CONTRA DESPACHO QUE APENAS COMUNICA A PERMANÊNCIA DESSA EFICÁCIA. AGRAVO NÃO CONHECIDO”. (STJ - AGSS 60/PA - DJ:05/08/1991 PG:09964 - MIN. ANTÔNIO TORREÃO BRAZ); “SUSPENSÃO DE SEGURANÇA (DEFERIMENTO) – AGRAVO REGIMENTAL (CABIMENTO) – HOMOLOGAÇÃO DE DESISTÊNCIA (INDEFERIMENTO) – SUSPENSÃO (VIGÊNCIA) – LESÃO À ORDEM E À SAÚDE PÚBLICAS (ART. 4º DA LEI Nº 4.348/64) – INDENIZAÇÃO (EXISTÊNCIA DE MEIOS EFICAZES) – I – Cabe agravo regimental contra decisão deferitória em suspensão de segurança. II – O pedido de desistência restou indeferido, pois, a teor do § 3º do art. 25 da Lei nº 8.038/90, o deferimento do pedido de suspensão mantém seus efeitos até o trânsito em julgado da decisão concessiva ou até sua ratificação pelo Superior Tribunal; dessa forma, a concessão da segurança pelo Juízo da Comarca de Timbó não produz efeitos imediatos. III – Houve ocorrência de lesão à ordem e à saúde públicas (art. 4º da Lei nº 4.348/64), visto que a municipalidade, por força de liminar, ficou impossibilitada de exercer plenamente sua condição de poder concedente. IV – A concessionária possui, nas vias ordinárias, meios eficazes de garantir eventual indenização. V – Agravo improvido”. (STJ – AGSS 1021 – SC – C.Esp. – Rel. Min. Nilson Naves – DJU 26.05.2003 – p. 00241); “SUSPENSÃO DE TUTELA ANTECIPADA (DEFERIMENTO) – EFICÁCIA ATÉ O TRÂNSITO EM JULGADO DA AÇÃO PRINCIPAL (art. 4º, § 9º, da Lei nº 8.437/92). Reclamação (cabimento). Liminar (deferimento). Agravo regimental (prejudicado). 1 - o art. 4º, § 9º, da Lei nº 8.437/92 dispõe que a decisão deferitória de pedido de suspensão vigorará até o trânsito em julgado da decisão de mérito da ação principal. 2- reclamação procedente” (STJ – RCL 1141 – BA – C.Esp. – Rel. Min. Nilson Naves – DJU 22.09.2003 – p. 00248).

⁴ Suspensão de Segurança. Mandados de Segurança que determinaram pagamentos a funcionários estaduais, com graves repercussões sobre a situação do Tesouro do Estado, afirmando o Chefe do Poder Executivo que as importâncias pretendidas implicam onerar as finanças públicas no percentual de 138,40% da arrecadação total. Suspensão de segurança deferida, suspendendo-se a execução das decisões concessivas dos mandados de segurança, até o trânsito em julgado dos acórdãos respectivos, ou até a decisão do STF, em recurso extraordinário eventualmente interposto. Agravo regimental. A competência do Presidente do STF, para conhecer do pedido de suspensão de segurança, resulta da fundamentação de natureza constitucional da causa, onde se propõe discussão em torno do art. 38 e seu parágrafo único

extraordinário contra ela interposto. Tal extensão automática de efeitos, denominada por parcela da doutrina como “efeito ultra-ativo da tutela jurisdicional suspensiva”, somente pode verificar-se quando o conteúdo da tutela jurisdicional definitiva pelo Superior Tribunal de Justiça ou pelo

do ADCT, da Carta Política de 1988, bem assim dos arts. 167, II, e 169, parágrafo único, ambos da Constituição Federal. A legitimidade da representação do Estado requerente decorre do só fato de a inicial estar firmada pelo próprio Governador e pelo Procurador-Geral do Estado, além dos advogados constituídos pelo Estado. Não há elementos no agravo regimental a afastarem os fundamentos do despacho agravado. Decisão anterior na Suspensão de Segurança nº 299-ES. Em suspensão de segurança, não há espaço a discutir o mérito do mandado de segurança, nem quanto à validade do reajuste trimestral à base dos índices do IPC. Ameaça de grave lesão à ordem e à economia públicas que se tem como caracterizada, aos efeitos da suspensão de segurança. Agravo regimental desprovido”. (STF; SS 302 AgR/DF; Min. NÉRI DA SILVEIRA; Tribunal Pleno; DJ 18-10-1991 PG. 14548); “Suspensão de liminar em mandado de segurança: eficácia no tempo. O posterior deferimento da segurança, por si só, não afeta a continuidade dos efeitos da suspensão de liminar, que se determinou - na forma de entendimento do STF (Recl. 429, Gallotti, 13.10.93) - até o trânsito em julgado do deferimento da segurança ou o julgamento de eventual recurso extraordinário”. (STF; SS 780 AgR/PI; Min. SEPÚLVEDA PERTENCE; Tribunal Pleno; DJ 20-09-1996 PG. 34542); “Suspensão de liminar: perda de objeto pela extinção do processo em que deferida a liminar suspensa, independentemente do acerto da decisão que a decretou. 1. Se a segurança foi indeferida em primeiro grau, correta a decisão que extinguiu a segunda impetração, que visava a conceder-lhe liminar: de aplicar-se, na hipótese, *mutatis mutandis*, a doutrina da Súmula 405; diversamente, se a sentença de primeiro grau concedeu a segurança, a decisão que, em segundo grau, extinguiu o processo do mandado de segurança cautelar terá contrariado frontalmente a jurisprudência do Supremo Tribunal, segundo a qual a suspensão da liminar não perde vigência com a superveniência de sentença de mérito concessiva de segurança, cuja eficácia permanecerá suspensa até o seu trânsito em julgado ou sua manutenção em recurso extraordinário. 2. De qualquer sorte, a extinção do processo do mandado de segurança de natureza cautelar implicou a extinção da liminar nele deferida, de que decorre o prejuízo da decisão que a suspendera e do agravo dela interposto”. (STF; SS 984 AgR/SP; Min. SEPÚLVEDA PERTENCE; Tribunal Pleno; DJ 23-05-1997 PG. 217360); “MANDADO DE SEGURANÇA - LIMINAR - SUSPENSÃO - JULGAMENTO DE FUNDO - EXTENSÃO - PRESSUPOSTO. A extensão dos efeitos da suspensão da liminar pressupõe a concessão da segurança. Indeferida a ordem, há de se concluir pelo prejuízo do ato suspensivo, ante a razão do texto regimental - artigo 297, § 3º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal - e, até mesmo, a dinâmica e a organicidade do Direito, alfm, em face da ordem natural das coisas”. (STF; SS 1045 AgR-Agr/SP; Min. MARCO AURÉLIO; Tribunal Pleno; DJ 22-03-2002 PG. 00033); “LIMINAR - SUSPENSÃO - EFICÁCIA. Uma vez denegada a segurança, deixa de subsistir o interesse no ato mediante o qual fora suspensa a liminar deferida no mandado de segurança. Inteligência do § 3º do artigo 297 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal”. (STF; SS 1015 AgR-ED-Agr/SP; Min. MARCO AURÉLIO; Tribunal Pleno; DJ 22-02-2002 PG. 00036); “MANDADO DE SEGURANÇA - LIMINAR. A suspensão de liminar em mandado de segurança persiste até o trânsito em julgado da decisão final concessiva ou daquela que implicar o indeferimento da segurança - artigo 297, § 3º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal e precedentes, a saber: Agravos Regimentais nas Suspensões de Segurança nºs 780/PI, 761/PE e 846/DF, todos relatados pelo ministro Sepúlveda Pertence e com acórdãos publicados no Diário da Justiça, respectivamente, em 20 de setembro de 1996, 22 de março de 1996 e 8 de novembro de 1996”. (STF; Rel 1251/MT; Min. MARCO AURÉLIO; Tribunal Pleno; DJ 28-06-2002 PG. 00092); “MANDADO DE SEGURANÇA - LIMINAR. A teor do disposto no § 3º do artigo 297 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, a suspensão de liminar irradia-se a ponto de alcançar o acórdão relativo à concessão da segurança”. (STF; Rel 2137/RJ; Min. MARCO AURÉLIO; Tribunal Pleno; DJ 07-03-2003 PG. 00034); RECLAMAÇÃO - LIMINAR MANDAMENTAL CONCEDIDA POR DESEMBARGADOR-RELATOR - SUSPENSÃO DA EFICÁCIA EXECUTIVA DESSE PROVIMENTO LIMINAR, DERIVADA DA OUTORGA, PELO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, DE MEDIDA DE CONTRACAUTELA (LEI Nº 4.348/64, ART. 4º) - POSTERIOR CONCESSÃO, PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA, DO PRÓPRIO MANDADO DE SEGURANÇA - ACÓRDÃO CONCESSIVO QUE, NÃO OBSTANTE A MEDIDA DE CONTRACAUTELA PREVIAMENTE DEFERIDA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, TORNA EFETIVO O PROVIMENTO LIMINAR ANTERIORMENTE SUSPENSO - EFEITO PROSPECTIVO QUE RESULTA DA DECISÃO EMANADA DO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, EM SEDE DE CONTRACAUTELA (LEI Nº 4.348/64, ART. 4º, C/C A LEI Nº 8.038/90, ART. 25) - DESRESPEITO À AUTORIDADE DECISÓRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - RECLAMAÇÃO PROCEDENTE. - A eficácia da decisão do Presidente do Supremo Tribunal Federal, proferida no exercício do poder de contracautela (Lei nº 4.348/64, art. 4º), não obstante inicialmente limitada à suspensão de liminar mandamental, também paralisa, por efeito da prospectividade que lhe é inerente, todas as consequências jurídicas decorrentes da ulterior concessão do mandado de segurança, desde que o conteúdo daquele provimento liminar revele-se idêntico ao do acórdão que deferiu o *writ* constitucional. Esse efeito prospectivo - que inibe a produção da carga eficaz resultante do deferimento do mandado de segurança - perdurará até que sobrevenha o trânsito em julgado do acórdão que concedeu a ordem mandamental. Precedente”. (STF; Rel 718/PA; Min. CELSO DE MELLO; Tribunal Pleno; DJ 03-10-2003 PG. 00010).

Supremo Tribunal Federal, em julgamento de recurso especial ou extraordinário contra ela interposto. Tal extensão automática de efeitos, denominada por parcela da doutrina como “efeito ultra-ativo da tutela jurisdicional suspensiva”, somente pode verificar-se quando o conteúdo da tutela jurisdicional cautelar ou antecipatória seja coincidente, total ou parcialmente, com o conteúdo da tutela jurisdicional definitiva, sendo esta mera confirmação ou ratificação da primeira. Em hipóteses diversas, prevalece a regra geral de que a tutela jurisdicional suspensiva possui conteúdo específico, restando impossibilitada a automática extensão dos seus efeitos para outros provimentos jurisdicionais.

A ultra-atividade dos efeitos da tutela jurisdicional suspensiva, nessas hipóteses, decorre, como visto, da própria causa que justifica a existência do instituto. Desse modo, enquanto perdurar a possibilidade de realização da *execução provisória*, como se verifica na hipótese de tutela jurisdicional cautelar ou antecipatória incorporada em tutela jurisdicional definitiva posterior, persistem os efeitos da decisão deferitória do pedido de suspensão,

independentemente da necessidade de formulação de novo pedido.

Encontra-se, ademais, expressamente previsto na Lei nº 8.038/90, em seu art. 25, § 3º: “a suspensão de segurança vigorará enquanto pender o recurso, ficando sem efeito, se a decisão concessiva for mantida pelo Superior Tribunal de Justiça ou transitar em julgado” (grifo nosso), e na Lei nº 8.437/92, com alterações da Medida Provisória nº 2.180/2001, em seu art. 4º, § 9º: “a suspensão deferida pelo Presidente do Tribunal vigorará até o trânsito em julgado da decisão de mérito na ação principal” (grifo nosso). Mas a incidência de tais normas deve ser reconhecida em todas as hipóteses de cabimento acima analisadas, posto que o art. 4º da Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro autoriza que o julgador, nesses casos, decida mediante a aplicação da analogia.

Convém registrar, contudo, que muitos doutrinadores nacionais, sem estudar com profundidade as causas que justificam a inserção do instituto em nosso ordenamento jurídico, têm repudiado a ultra-atividade dos efeitos da tutela jurisdicional suspensiva.⁵

Entretanto, conforme bem destaca Hugo de Brito Machado, além

⁵ Contra o efeito ultra-ativo na suspensão, manifestam-se, dentre outros: “Juristas de escol vêm sustentando que quando um Juiz de 1º grau deferir liminar (exame perfuntório) em Mandado de Segurança e o Tribunal a suspende (a liminar), essa situação de suspensão se prolonga até mesmo depois do Juiz de 1º grau julgar e conceder, ao final, a própria segurança. [...] Como Juiz de 1º grau não tenho a felicidade de concordar com o referido entendimento, tendo em vista que é dos próprios Tribunais que sempre ouvi dizer que o Juiz brasileiro só tem compromisso com a Lei e notadamente com a Constituição Federal, não podendo despachar ou julgar como bem entender. Se um Juiz de 1º grau deferir uma liminar em Mandado de Segurança é claro que o Tribunal respectivo, atendendo a requerimento da pessoa jurídica de direito público interessada, desde que vislumbre dano pode, legalmente, suspender os efeitos da liminar. Todavia, quando no mesmo processo o Juiz de 1º grau, ao final, concede a segurança, essa decisão, já com maior dose de fundamentação, deve ser logo executada, dado o seu caráter mandamental, salvo se, atendendo a novo pedido da mesma pessoa jurídica de direito público interessada, o Tribunal respectivo novamente cassar, desta feita, a própria execução da segurança (sentença). Não sendo assim, haveria

de a interpretação literal das normas conduzir à prorrogação dos efeitos da suspensão da liminar à sentença, a interpretação teleológica e o princípio

da economia processual também devem ser considerados, pois “a razão política que autoriza a suspensão da execução da liminar é exatamente a

violação ao juízo natural, se não se trata de competência originária dos Tribunais, e tudo importaria em uma avocatória, dos sombrios tempos da ditadura, já eliminada, graças a Deus, dos nosso Direito Constitucional [...]. O inusitado prolongamento da suspensão da liminar para até depois da própria concessão da segurança atenta contra o juízo natural (quando o ‘writ’ não envolve competência originária dos Tribunais e, como bem lembra o ilustre Juiz Federal da 8ª Vara, Dr. Napoleão Nunes Maia Filho (despacho no proc. 95.1881-0), ‘quando muito só teria aplicabilidade nos processos que tramitam no Supremo Tribunal Federal e no Superior Tribunal de Justiça, em razão do art. 25, parágrafo único da Lei 8.038/90, não havendo regra de processo tornando esse dispositivo extensivo às decisões de instância singular’. Se a Lei nº 8.038/90, aplicável somente ao STF e STJ, é óbvio não ser aplicável aos demais Tribunais inferiores, salvo em matéria criminal por força da Lei nº 8.658 de 26.05.93. Os Tribunais Regionais Federais e de Justiça também não poderão, legalmente, invocar seus Regimentos Internos para aplicarem a regra do art. 25, parágrafo 3º da Lei nº 8.038/90, em matéria não penal, porque no campo dos direitos individuais, onde está alocado o direito de acesso à Justiça a começar do 1º grau, só ao verdadeiro legislador cabe determinar restrições: Repita-se: a Lei nº 8.038/90 só se aplica ao STF e STJ, já que a Lei nº 8.658/93, diz respeito apenas à ação penal originária. A Lei nº 8.658/93 manda aplicar aos TRFs e TJs apenas os arts. 1º a 12 da Lei nº 8.038/90 e jamais o art. 25. Portanto, se os Tribunais Regionais Federais ou de Justiça suspenderem despacho liminar de Juízes de 1º grau em Mandado de Segurança e estes (Juízes, federal ou estadual), ao final, concederem a segurança, a sentença, porque de natureza mandamental, deve ser desde logo executada, salvo se, atendendo a novo pedido da pessoa jurídica de direito público, tais Tribunais cassarem a própria execução da sentença. (MACHADO, Agapito. “Efeitos de liminar em ‘writ’ cassada pelo tribunal”. *Correio Braziliense*, Brasília, n. 11633, 06 mar. 1995, Caderno Direito e Justiça, p. 2. Destacou-se). “Combate-se essa ideia de *ultra-atividade*, em qualquer dos seus ‘graus’, sob o aduzir de que, deixando de existir a liminar, não existe mais, na verdade, eficácia alguma a ser suspensa, durando somente até aí o prazo de manutenção da suspensão do presidente do tribunal [...]. É claro que são distintas, conceitual e topograficamente, na estrutura do processo, a liminar e a sentença. Deixando de existir aquela porque revogada ou mesmo ratificada pela sentença, não existe mais o objeto da suspensão, sobre o qual pronunciou-se o tribunal. Insiste-se: foi exatamente em relação a essa (medida liminar) que a presidência do tribunal exerceu sua cognição e proferiu seu juízo. A presidência não teria o dom de outorgar uma suspensividade para o futuro. Com o advento da sentença do processo, provimento maior, não há que se falar mais na medida liminar, provimento menor, que por aquela é sorvida. Insistir nessa perpetuação é desejar que a suspensão concedida pela Corte se projete para além da vigência do pronunciamento (liminar) analisado e suspenso efetivamente pela Corte. Cuidando-se de suspensão de liminar, portanto, a eficácia da decisão da presidência deveria extinguir-se ao sobrevir do ato sentencial, dependendo a suspensão dessa de nova provocação do interessado”. (VIANA, Juvêncio Vasconcelos. *A efetividade do processo em face da fazenda pública*. São Paulo: Dialética, 2003. p. 245-246); “Sendo ela, liminar, incorporada na decisão final de mérito, porque reconhecida a procedência do pedido, automaticamente, também desaparece a sua suspensão, visto que não há mais liminar e sim decisão de mérito. [...] A suspensão da execução da liminar, pelo presidente do tribunal, jamais ultrapassará para a sentença que examina o mérito do mandado de segurança, quer seja acolhendo ou rejeitando o pedido”. (BARCELOS, Pedro dos Santos. “Medidas liminares em mandado de segurança. Suspensão de execução de medida liminar. Suspensão de execução de sentença. Medidas cautelares”. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 80, n. 663, p. 43, jan. 1991.); “Ademais, o efeito suspensivo do ato do Presidente do Tribunal é provisório e se esgota automaticamente com a ulterior prolação da sentença final do processo, pelo mesmo juízo que proferir a medida liminar, sentença que, por sua vez, poderá ser também objeto de pedido de suspensão [...], através de outra iniciativa da pessoa jurídica de direito público interessada, se bem que calcada em pressuposto idêntico. Entretanto, tratando-se de suspensão da execução da liminar ou da sentença de segurança por ato do Presidente do STJ, dadas em única ou última instância pelos TRFs ou pelos TJs dos Estados, o ato suspensivo vigorará até o julgamento do recurso pelo Tribunal Superior, ficando a mesma sem efeito, se a decisão local ou regional for mantida ou se ocorrer o seu trânsito em julgado (art. 25, pará. 3º da Lei 8.038/90). [...] Esse mecanismo de suspensão automática da sentença final de segurança, por efeito retardado do ato de suspensão da liminar antecedente, não se aplica, porém, às decisões dos Juízes Federais e de Direito, quando o Presidente do TRF ou TJ suspende liminares mandamentais por eles deferidas, porque somente as disposições da Lei 8.038/90 que regem o procedimento da ação penal originária (arts. 1º a 12) é que foram estendidas aos TRFs e TJs dos Estados (Lei 8.658/93)”. (MAIA FILHO, Napoleão Nunes. *Estudos processuais sobre o mandado de segurança*. 3ª ed. Fortaleza: Imprece, 2003. p. 139. Destacou-se); “Os juízos de cognição judicial pelos quais a liminar e a sentença e seus respectivos recursos são proferidos são diversos, pelo que a suspensão da liminar não pode se sobrepor à plena eficácia da sentença concessiva da ordem [...] que só será obstada se o sucumbente obtiver efeito suspensivo a seu recurso de apelação [...] ou se obtiver nova suspensão (agora da sentença)...”. (BUENO, Cássio Scarpinella. *Liminar em mandado de segurança: Um tema com variações*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999. p. 23); “Filiamo-nos àqueles que defendem o fim da suspensão da liminar com o término da própria liminar. Isto porque a executividade, a ausência de efeito suspensivo é característica intrínseca do *mandamus*, portanto, não há como entender que a suspensão dos efeitos de uma liminar prevaleça sobre a sentença com concessiva.” (COUTINHO, Ana Luísa Celino. *Mandado de segurança: da suspensão de segurança no direito brasileiro*. Curitiba: Juruá, 1998. p. 125-126).

mesma que autoriza a suspensão da execução da sentença [...]. Assim, suspensa a execução da liminar, porque presente aquela razão legal, pela mesma razão há de ser suspensa a execução da sentença que concede a segurança” sem que, para tanto, seja necessária a formulação de novo pedido.⁶

Como visto acima, também se explicitou que os efeitos da tutela jurisdicional suspensiva se extinguem com a prolação da tutela jurisdicional que determina a revogação, a reforma ou a cessação dos efeitos da tutela jurisdicional cautelar ou antecipatória cujos efeitos foram suspensos, ou da tutela jurisdicional que determina a reforma ou a desconstituição da tutela jurisdicional definitiva que confirmou, ratificou ou incorporou os termos da tutela jurisdicional cautelar ou antecipatória cujos efeitos foram suspensos, posto que, nessas hipóteses, o objeto da suspensão deixa de subsistir, desaparecendo os efeitos da execução provisória da tutela jurisdicional impugnada. Os efeitos da decisão revogatória, reformatória ou desconstitutiva dos efeitos da tutela jurisdicional suspensa prevalecem sobre os efeitos da tutela jurisdicional suspensiva.

Observe-se, em sentido oposto, que o advento da tutela jurisdicional que mantém os termos da tutela jurisdicional cautelar ou antecipatória, da tutela jurisdicional que confirma, ratifica ou incorpora a tutela jurisdicional cautelar ou antecipatória, ou da tutela jurisdicional definitiva, cujos efeitos foram suspensos, não implicam a extinção dos efeitos da tutela jurisdicional suspensiva, posto que em todas essas hipóteses permanece a possibilidade de execução provisória. Nesses mesmos casos, contudo, quando essas mesmas tutelas jurisdicionais tenham sido exaradas em última instância e tendo por objeto a tutela jurisdicional definitiva, restarão extintos os efeitos da tutela suspensiva, posto que o advento da possibilidade de execução definitiva supera a possibilidade de suspensão. Assim, os efeitos da tutela jurisdicional confirmatória somente prevalecem sobre os efeitos da tutela jurisdicional suspensiva quando desta decorrer a possibilidade de execução definitiva.⁷

Para exemplificar, a suspensão dos efeitos de decisão concessiva de tutela cautelar liminar não cessa com a improcedência do agravo de instrumento contra a mesma interposto,

⁶ MACHADO, Hugo de Brito. **Mandado de Segurança em Matéria Tributária**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994. p. 154.

⁷ Discorda-se, portanto, do entendimento explicitado no seguinte julgado do Superior Tribunal de Justiça, amparado, aliás, na falsa premissa de não possuir natureza jurisdicional a decisão que defere a postulação suspensiva: “processo civil - litisconsórcio - salário educação - inss e fnde - suspensão de segurança e agravo regimental. 1. 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. 2. A lei atribui ao INSS a arrecadação da contribuição do salário educação, para que a repasse ao FNDE, ficando com um pequeno percentual. Há na espécie litisconsórcio necessário. 3. Recurso improvido”. (STJ - RESP 476469/RJ - DJ:12/05/2003 PG: 00297 - MIN. ELIANA CALMON).

se permanece a possibilidade de sua execução provisória; a suspensão dos efeitos de sentença não cessa com a improcedência da apelação contra a mesma ajuizada, se também permanece a possibilidade de sua execução provisória; mas a suspensão dos efeitos de decisão concessiva de tutela antecipada ou de sentença que ratifica os seus termos cessa automaticamente com a improcedência do recurso extraordinário movido contra o acórdão que julgou improcedente o apelo, posto que, neste caso, o advento das possibilidades de execução definitiva supera a possibilidade de persistência da suspensão.

Considerando, por fim, que a tutela jurisdicional suspensiva possui conteúdo específico, restando impossibilitada a automática extensão dos seus efeitos para outros provimentos jurisdicionais, submete-se a aditamento do pedido a hipótese elencada no art. 4º, § 8º, da Lei nº 8.437/92 (Parágrafo acrescentado pela Medida Provisória nº 2.180-35, de 24.08.2001, DOU 27.08.2001, em vigor conforme o art. 2º da EC nº 32/2001), que dispõe, como medida de

economia processual, que as tutelas jurisdicionais cautelares ou antecipatórias, cujos objetos sejam idênticos, podem ter seus efeitos suspensos mediante único provimento jurisdicional, “podendo o Presidente do Tribunal estender os efeitos da suspensão a liminares supervenientes, mediante o prefalado aditamento do pedido original”.

4 CONCLUSÃO

De tudo que restou analisado, pode-se concluir que o termo inicial de produção dos efeitos da decisão que defere a postulação suspensiva, em razão da sua natureza constitutiva, deve ser considerado o momento da sua própria prolação, sendo vedada, por ausência de anterior previsão normativa, a suspensão retroativa. O estabelecimento do termo final se verifica com a cessação da causa que justifica a suspensão, ou seja, quando desaparecerem as possibilidades de danos aos interesses públicos primários, quando desaparecerem os efeitos da tutela jurisdicional impugnada, ou quando advier a possibilidade de execução definitiva.

REFERÊNCIA

CARNELUTTI, Francesco. **Instituições do processo civil**. v. 2. Tradução de Adrián Sotero de Witt Batista. São Paulo: Classic Book, 2000.

MACHADO, Hugo de Brito. **Mandado de Segurança em Matéria Tributária**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994. p. 154.