

Suspensão de segurança

(Texto-base para a palestra no 1º Ciclo de Palestras de Processo Civil 2004, A Justiça Federal e o Processo Civil, Curitiba, 18 de junho de 2004)

Autora: Marga Barth Tessler

(Desa. Federal do Tribunal Regional Federal da 4ª Região)

| Artigo publicado em 25.10.2004 |

Sumário

Suspensão de segurança. A origem do instituto. Natureza jurídica. O que se pretende com a suspensão de segurança? Quem são os legitimados a requerê-la? A tensão entre os princípios da prevalência do interesse público e o princípio da importância do interesse privado. O caráter político da decisão suspensiva O que é decidir sob o aspecto político? A prova na SEL. O que é suspender a execução? Há prazo para o requerente? Suspensão de segurança x Agravo de instrumento, ou recurso próprio, concomitância. Casuística da suspensão de segurança. Suspensões no TRF 4ª Região. Em resposta as perguntas sobre suspensão de segurança - natureza jurídica.

A suspensão de segurança, em primeira abordagem, consiste em um meio de suspender decisão judicial, nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, no caso de manifesto interesse público(1) ou de flagrante ilegitimidade, para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública. Trata-se, pois, de um instituto oferecido ao Poder Público na defesa do interesse público.

A origem do instituto

Valho-me do trabalho de doutorado de Marcelo Abelha Rodrigues(2) para, em breve resumo, traçar a origem histórica do instituto. O citado autor acredita que a origem remota do instituto da suspensão de segurança retrocede ao mecanismo do direito romano formulário a intercessio que consistia em um veto que um magistrado de mesma hierarquia ou superior fazia para suspender a execução de um ato prolatado por outro magistrado. A origem romana do instituto seria confirmada, pois a suspensão de segurança existe em países que, como nós, adotam o mandado de segurança ou a acción de amparo.

A previsão legislativa do incidente de suspensão de segurança ou de execução de decisão judicial tem a sua origem histórica presa à ação

de mandado de segurança. A sua previsão legislativa expressa só surgiu com a positivação do mandado de segurança, pela Constituição Federal de 1934, artigo 113, § 33. Para disciplinar o mandado de segurança, a lei específica criada para dar-lhe contornos de efetividade foi a Lei 191/36, que dispunha nos artigos 8º, § 9º, e 10º que o Presidente da Corte Suprema, quando se cuidasse de decisão da Justiça Federal, ou da Corte de Apelação, quando se tratasse de decisão da Justiça local, para evitar grave lesão à ordem, à saúde ou à segurança pública, podia suspender a execução do ato a requerimento do representante da pessoa jurídica de direito público.

A Lei 1.533/51 repetiu o mesmo dispositivo, permitindo a suspensão de execução de decisões no artigo 13. Prosseguindo na trajetória do instituto, em 1964, a Lei 4.348/64, além de vedar liminares em mandado de segurança que tivessem a finalidade de conceder vantagens financeiras a servidores públicos, abrigou no artigo 4º a seguinte redação:

“Quando, a requerimento de pessoa jurídica de direito público interessada e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, o Presidente do Tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso (VETADO) suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar, e da sentença, dessa decisão caberá agravo, sem efeito suspensivo no prazo de (10) dez dias, - (agora são 05 dias – Lei 8.437/92) - contados da publicação do ato.”

A lei expressamente previu a possibilidade de suspender execução de sentença e de liminar e ampliou o rol dos bens protegidos, incluindo a economia pública.(3)

A Lei que instituiu a Ação Civil Pública, Lei 7.347/85, no artigo 12, § 1º, previu a possibilidade de suspensão da liminar. A Lei 8.437/92, no seu artigo 4º, novamente tratou da matéria procurando abarcar também quaisquer ações de natureza cautelar ou preventiva.

A Lei 8.038/90, Lei dos Recursos, no artigo 25, previu o instituto para os casos de acórdão ou liminar concedidos em mandado de segurança de competência originária de Tribunal. A Lei 9.494/97, art. 1º, inclui a aplicabilidade do instituto à tutela antecípada(4) prevista nos arts. 273, 461 do CPC.

No Regimento Interno do Egrégio STJ, o incidente está previsto no art. 27,(5) e no TRF da 4ª Região no art. 251.

Vê-se, assim, que o cabimento da suspensão de segurança é a regra no caso de se verificarem os seus pressupostos, por outro lado, o extinto Tribunal Federal de Recursos, tendo como Relator o Ministro

Néri da Silveira, afastou alegação de inconstitucionalidade que se antepunha à Lei 4.348/64.

Natureza jurídica

A doutrina controverte sobre a natureza jurídica do instituto. Cristina Gutierrez,(6) em trabalho sobre a Suspensão de Segurança, faz o resumo da posição doutrinária, elencando autores que entendem tratar-se de 1) "ato de caráter administrativo" exercido pelo Presidente do Tribunal;(7) 2) consideram o pedido de suspensão como recurso; 3) consideram que se trata de incidente(8) processual; 4) sucedâneo recursal; 5) natureza cautelar, forte na instrumentabilidade e provisoriedade.(9) Hely Lopes de Meirelles refere nos primórdios dos estudos sobre a matéria que "fica ao seu alto critério (do Presidente) a valoração da oportunidade e conveniência da suspensão".(10)

A jurisprudência, embora se encontram julgados prestigiando a tese de que se trata de um recurso (1ª Turma do STJ, REsp 175360/DF, DJ 09.11.98, p. 33) registra freqüentes entendimentos que esposam a tese de tratar-se de incidente processual (2ª Turma do STJ, REsp 46405, DJ 22.09.97, REsp. 120.530/SP, DJ 22.09.97).

O STF tem prestigiado a corrente que atribui natureza cautelar ao pedido de suspensão (Suspensão de Segurança 228, Rel. Min. Rafael Mayer, RTJ 125/904), o Min. Sepúlveda Pertence (AGRSS 846-3/DF), outorga à decisão suspensiva natureza de contracautela, com excelente fundamentação.

Tomando posição na discussão, parece ser mais acertado o entendimento de que se trata de incidente processual de contracautela.

O que se pretende com a suspensão de segurança

Os legitimados para instaurar o incidente, no caso a pessoa jurídica de direito público e o Ministério Público, objetivam suspender a decisão hostilizada (liminar, anteci-pação, acórdão) em face da preservação de relevante interesse público, afastando assim risco de grave lesão aos bens jurídicos da ordem, saúde, segurança e economia pública. O bem jurídico que a suspensão de segurança objetiva tutelar é o interesse público. A Lei 8.437/92, art. 4º, refere "em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade.(11)

A legitimidade não é um "sentido estático e sim dinâmico, e a juridicidade já não mais se reduz à legalidade mas só se realiza plenamente com a legitimidade e a licitude."(12)

Quem são os legitimados a requerê-la?

A pessoa jurídica de direito público, o Ministério Público e a tendência é o alargamento do leque de legitimados por abranger os incluídos no artigo 37, caput e § 6º, da CF/88,(13) excluindo-se as empresas do art. 173, § 1º, da CF. Dinamarco(14) refere que é inadmissível a suspensão sem pedido específico. Jamais pode haver propagação da suspensão de liminar à sentença concessiva do writ, sem pedido expresso da pessoa jurídica de direito público.

A tensão entre os princípios da prevalência do interesse público e o princípio da importância do interesse privado

O interesse privado e o interesse público foram de tal forma instituídos pela Constituição Federal que não podem ser separadamente descritos na análise da atividade estatal e de seus fins. O interesse privado faz parte do conteúdo do bem comum,(15) daí a dificuldade de identificar, distinguindo as situações.

Trata-se, pois, de um instituto que procura trabalhar com dois princípios da máxima importância, o princípio da supremacia do interesse público(16) e o princípio da garantia do direito privado (individual), ambos garantidos pela CF/88, contudo, no instituto em tela, a preferência legislativa foi dirigida ao princípio da supremacia do interesse público.

Note-se que, na origem, a suspensão de segurança tinha-se necessariamente de um lado, no Mandado de Segurança, um "direito líquido e certo", um direito individual. Era ele o "direito líquido e certo" que sofria a retirada de eficácia imediata.

Após, com a percepção de que entre o público e o privado havia "um mundo",(17) os direitos coletivos e difusos, as coisas começaram a ficar ainda mais complexas, confrontando-se então interesses difusos e coletivos tutelados em Ação Civil Pública e interesses públicos na concepção tradicional. Por último, considerando estarmos sob a égide de um Estado Democrático e Social, há interesses sociais relevantes que estão a reclamar preferência.

O princípio da supremacia do interesse público então, no mínimo, não pode ganhar preferência ou impor-se temporariamente sem alguma reflexão, pois, na relação entre os princípios, eles recebem conteúdo de sentido por meio de um processo dialético de complementação e limitação.(18)

Um aspecto importante de destacar é que no incidente de Suspensão de Segurança não se perquire da legalidade da sentença ou liminar

hostilizada, não se pretende reformá-la antes, apenas e tão-somente, suspender-lhe os efeitos.

Conseqüência disso é que não há necessidade de se investigar longamente sobre acerto da decisão, sua juridicidade, embora tal aspecto possa ser enfrentado como elemento de reforço na argumentação. Não pode, todavia, ser desconsiderado, em hipótese alguma, se já houve pronunciamento judicial relevante sobre a matéria.

Decorre disso a peculiaridade da natureza jurídica da decisão suspensiva.

O caráter político da decisão suspensiva(19)

Os doutrinadores ressaltam o aspecto político da decisão do Presidente do Tribunal na suspensão de segurança. Esse é o aspecto principal e peculiar que a doutrina tradicional verificava no incidente que teria o "aspecto político a transcender o juris-dicional". Se antes, na origem, o interesse público era visto como praticamente coincidente com o interesse estatal, hoje tal não ocorre e é sempre possível divisar o interesse estatal, o interesse coletivo, difuso e o interesse individual. O "caráter político" não é sinônimo de larga discricionariedade, como bem observou Teori Zavascki,(20) "ao contrário supõe a ocorrência de pressupostos específicos alinhados em lei, e nesse aspecto o juízo que então se faz tem natureza eminentemente jurisdicional."

O que é decidir sob o aspecto político ?

Uma breve referência ao conceito clássico e ao conceito moderno de política: (21) 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*.(22)

A prova na SEL

O ente público não necessita produzir prova, aliás não há dilação probatória no incidente. A peculiaridade do instituto, no caso da desnecessidade de prova das alegações, repousa sobre o princípio da presunção da veracidade e legalidade do agir da administração pública. O privilégio, contudo, não desonera o órgão público de produzir consistente argumentação. Não tem sido a regra. Na origem, o instituto se contrapunha a um direito líquido e certo, comprovado de plano. Rigorosamente falando, o conteúdo do princípio da supremacia do interesse público é de difícil objetivação e comprovação concreta, carece assim de consistente argumentação. O pedido é endereçado em petição avulsa ao Presidente do Tribunal, alinhando às razões pelas quais se postula a suspensão, fazendo ver da grave lesão aos interesses tutelados com a sua manutenção. A sede é fática e ao pedido podem ser anexados documentos, demonstrativos, tabelas, enfim, provas sobre o alegado.

O que é suspender a execução

Suspender a execução é sustar os efeitos concretos da sentença ou liminar concedida. A sentença hostilizada fica temporariamente sem possibilidade de produzir efeito. Os efeitos da suspensão cessam no momento em que a causa é decidida pelo Tribunal, a suspensão é incabível em princípio sobre decisões, mesmo isoladas, de integrantes do próprio colegiado. No caso de liminar mantida pelos Tribunais Regionais Federais, o incidente pode ser levado ao STJ (art. 271 do Regimento Interno do e. STJ). Na SS endereçada aos Tribunais Superiores, é necessário demonstrar a viabilidade do recurso especial ou extraordinário.

Há prazo para o requerente?

Não, a lei silenciou sobre o prazo que a pessoa jurídica de direito público tem para requerer a suspensão de segurança. É conveniente

que se formule o pedido de sus-pensão o mais rapidamente possível, pois a movimentação tardia do instrumento fragiliza a tese do "grave dano" aos bens tutelados. Não se presume grave o que tardiamente se tutela.

Assim, entende-se que a qualquer momento o pedido pode ser feito. Há exemplo de suspensão de segurança requerida 10 anos ou mais de vigência da liminar.(23) O correto é que seja requerida o quanto antes, pois a demora, o transcurso do tempo tende a fragilizar os argumentos em torno do grave periculum in mora, que está implícito no pedido.

Se a medida já está sendo executada, se já estiver produzindo efeitos, o requerente, o ente público ou Ministério Público, deverá demonstrar também por que razão não se movimentou antes e por que só agora o faz.

No caso de se terem exaurido os efeitos, então não será mais cabível, pois ela não se presta para reformar o ato, mas para sustá-lo, se os efeitos já foram produzidos e se exauriram, o que sustar? Não há mais objeto.

Arrematando, suspende-se a execução daquilo que potencialmente oferece grave risco de lesão irreparável aos interesses protegidos.

Trata-se de uma manifestação do princípio da precaução diante de prováveis riscos: agir antes e na incerteza dos acontecimentos que serão produzidos que devem ser prováveis e não apenas possíveis. Repito, os princípios elencados no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, em especial, da legalidade, moralidade e eficiência, fundamentam o agir tempestivo e responsável dos titulares dos cargos aos quais se inscreve a tarefa de exercer a defesa judicial dos órgãos públicos, também para o pedido de suspensão de segurança que, por ser excepcional, não pode ser triviali-zado.

Suspensão de segurança x Agravo de instrumento, ou recurso próprio, concomitância

Como anteriormente salientamos, os objetivos da suspensão de segurança são dife-rentes do objetivo do recurso próprio, que é o de reformar a sentença ou cassar a antecipação de tutela.

A suspensão de segurança não é incompatível com o recurso de agravo de instru-mento interposta da liminar. A questão ficou clara com a Lei 8.437/92, artigo 4º, onde ficou estabelecido que o agravo não condiciona nem prejudica o pedido de suspensão.

É possível obter o efeito suspensivo no agravo por pedido ao Relator, aí sim a suspensão de segurança ficaria prejudicada segundo parte da doutrina. Assim, todavia, não parece ser, pois o Relator examina a questão pela juridicidade, e a suspensão de segurança requer exame por diverso critério. Como o instituto é excepcional, se o Relator no AI defere o pedido de efeito suspensivo, a SEL perde o objeto. Penso que é do sistema, é a melhor solução. Se do julgamento do agravo for restabelecida a liminar, cabe novo pedido de suspensão, agora, ao Presidente do Tribunal competente para o recurso, § 4º do artigo 4º da Lei 8.437/92.

Casuística da suspensão de segurança(24)

Compreender é aplicar, assim, vamos repassar alguns casos coletados por sua im-portância junto ao Colendo STF e como o propósito é a "Justiça Federal e o Processo Civil", verificar casos de Suspensão de Segurança no TRF4ª Região: (25)

1) Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 73-0, São Paulo, Pleno do STF, Construção de Rodovia em Parque Nacional, rel. Min. Moreira Alves, 09.08.89. Atendendo ao pedido do requerente, Procurador-Geral da República, "objetiva a sustação liminar da eficácia do Decreto Estadual/SP, 29.762/89, que autorizou a execução do Projeto Rodovia do Sol.

"Tendo em vista que a possibilidade de danos ecológicos é de difícil reparação, e, por vezes, de reparação impossível, está presente, no caso, o requisito do periculum in mora que, aliado à relevância jurídica da questão, justifica a concessão da liminar."

2) Agravo Reg. em Suspensão de Segurança nº 1133-2/DF:

"[...] tenho insistido em que, malgrado não constitua um recurso, a suspensão de segurança não prescinde, ao contrário da afirmação corrente, da delibação do mérito de causa de origem, a saber da viabilidade do recurso extraordinário que se possa deduzir contra o deferimento da segurança na instância de origem. (Agravo Reg. em Suspensão de Segurança nº 1133-2/DF, STF, Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julg. em 24.04.97, DJU de 06.06.97)."

Suspensão de segurança: natureza cautelar e pressuposto de viabilidade do recurso cabível contra a decisão concessiva da ordem:

"A suspensão de segurança, concedida liminar ou definitivamente, é contracautela que visa à salvaguarda da eficácia plena do recurso que contra ela se possa manifestar, quando a execução imediata da

decisão, posto que provisória, sujeita a riscos graves de lesão a interesses públicos privilegiados – a ordem, a saúde, a segurança e a economia pública: sendo medida cautelar, não há regra nem princípio segundo os quais a suspensão da segurança devesse dispensar o *fumus boni juris* que, no particular se substantiva na probabilidade de que, mediante o futuro provimento do recurso, venha a prevalecer a resistência oposta pela certidão estatal à pretensão do impetrante”. “Essa orientação ganhou substancial reforço dogmático com o advento da Lei 8.437/92”. (TFR, SS 5265, DJ 07.12.79. A lesão à ordem administrativa foi examinada pelo Ministro Néri da Silveira e é lição sempre repetida).

Suspensões no TRF 4ª Região

No TRF4ªRegião, temos a registrar em pesquisa que inicia em 1995, as seguintes suspensões de segurança, que relacionamos e brevemente comentamos:

1) Suspensão de execução de liminar 2000.04.01.007929-4/PR, Agr. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE, Agr. Ministério Público Federal: Agravo. Suspensão de Execução de Liminar em Ação Civil Pública. Contribuição Previdenciária sobre proventos de servidores públicos inativos. Precedentes de Tribunais Superiores. Plausibilidade jurídica. Questões de mérito. Improvido (por maioria).

2) Ag. na SS de liminar 96.04.52356-2/PR, Labotânick Nutrilatina Laboratórios Associados Ltda., agravante; Agravada União Federal: Agravo em suspensão de execução de liminar. Registro de produtos que não satisfazem a finalidade propalada. Lesão à saúde e à ordem pública. “Constatado, por meio de exames realizados pelo Ministério da Saúde, que os produtos fabricados pela requerente não atingem ao fim a que se destinam, afigura-se inequívoco o risco de grave lesão à saúde pública que exsurge de sua eventual comercialização.” Agravo improvido.

3) Agravo Regimental na SS nº 96.04.26592-0/RS. Suspensão de Liminar. Requisitos. Art. 4º da Lei 4.348/64. Lei Complementar 70/91. Ag. Reg. “Na medida de suspensão da eficácia de liminar concedida na instância a quo não pode o Presidente do Tribunal examinar, quer a juricidade, quer a legalidade da decisão, mas tão-somente a existência dos pressupostos previstos no art. 4º da Lei 4.348/64”. Ag.Reg. Improvido, unânime.

4) Ag. Suspensão de cautelar 94.04.56349-8/PR INSS X IGASA, Tributário - Finsocial, alíquota de 0,5 com finsocial, “irrelevância da alegada ilegalidade da compensação”. Agravo desprovido, “grave lesão é só aquela que atinge a comunidade como um todo”. “E nem se argumente, como o fez a agravante, com o possível efeito multiplicador de tal provimento judicial a ensejar o ajuizamento de ações idênticas”. (motivos Ronaldo Ponzi) votos vencidos.

5) Ag. na SS 94.04.40251-6/PR. Contribuição Social sobre folha de salários incidente sobre remuneração de autônomos é inconstitucional "O Supremo já decidiu que a contribuição social dos autônomos é inconstitucional". Agravo improvido.

6) Ag. na SS nº 94.04.18845-0/SC. Expedição de certidão negativa de débito para o Fundo de garantia FGTS UFSC x CEF. "Ausência de demonstração dos requisitos previstos no artigo 4º da Lei 8.437/92".

7) Ag. Reg. Suspensão de cautelar 94.04.11286-0/RS. Limitação de vencimentos ao teto constitucional. "Pelo alcance que iria ter uma decisão dessas que fosse reiterada, porque certamente o juiz irá ter a tendência, a obrigação de dar, de repetir essa liminar indefinidamente a todos os que forem atingidos pelo teto constitucional na UFSM, parece-me que se criaria uma situação de privilégio"... . "A medida terá certamente repercussão em todas as universidades federais". Por maioria deram provimento suspendendo. O Presidente vencido.

8) Ag. na SS, liminar 1998.04.01.028121-9/SC, MPF, Anel, Eletrosul/Gerasul, BNDES, Cisão da Eletrosul. "A liminar monocrática foi deferida inaudita altera pars em contrariedade à regra contida no artigo 2º da Lei 8.437/92, que, sopesada a magnitude da questão envolvida, autoriza o deferimento da suspensão".

"O estabelecimento do contraditório, seja em relação às pessoas de direito público, seja em relação a particulares é reconhecidamente, uma imposição de ordem constitucional, a ser observada, a não ser que a urgência do caso não o permita" ... "e nenhuma razão foi invocada para descumpri-la." A liminar concedida suspendeu a eficácia de decisões societárias no final de 1997... "A Eletrosul provisoriamente não está cindida... a Gerasul provisoriamente deixou de existir... e a Eletrogeral provisoriamente foi desincorporada"... Por maioria negaram provimento ao agravo.

9) Ag. na SS 97.04.02979-9/RS. Redução ou limitação das contribuições profissionais de médicos ao seu Conselho SIMERS, CREMERS, "mesmo em se tratando de mandado de segurança coletivo pleiteando redução ou limitação das contribuições profissionais de médicos ao seu Conselho, não se pode vislumbrar aí ameaça à saúde ou ao interesse público". Agravo provido por maioria, vencido o Presidente.

10) Ag. na SS de liminar nº 97.04.16185-9/PR. Projeto Sivan. Hipótese de grave lesão à ordem, à segurança e à economia públicas. "Presente o interesse público na implantação das medidas que visem ao controle efetivo da Amazônia, é de ser suspensa a decisão que concede a tutela antecipada e dá provimento à ação popular para anular contrato firmado entre a União e a empresa estrangeira... "a paralisação do empreendimento configuraria grave lesão à economia, à ordem e à segurança...". Negaram provimento ao Agravo regimental, unânime.

11) Suspensão de execução de liminar 97.04.19705-5/RS. Plano de seguridade do servidor público. Medida Provisória 560/94. Sentença

em AC. Pública que declara inconstitucional MP 560/94 e desonera de recolhimento de contribuições previdenciárias. Suspensão mantida ante a possibilidade de lesão grave à economia pública com prejuízo no plano de seguridade. STF, ADIN 1135-9/DF, negaram provimento ao Ag. Reg., por maioria.

12) Ag. Suspensão de execução de liminar 97.04.34218-7/SC. Prevenção do meio ambiente e a construção de prisão. Liminar nos autos de AC. Pública determinou a suspensão de desmate e paralisação das obras do Complexo Penitenciário da Grande Florianópolis. Estado de Santa Catarina alega grave lesão à segurança pública, presídios superlotados. "A preservação do meio ambiente é fator de extrema importância que deve igualmente ser sopesado na consecução dos objetivos como o que louvadamente pretende a administração estadual catarinense". Negaram provimento, unânime.

13) Suspensão de Execução de liminar 97.04.45198-9/PR. Benefícios rurais, revisão e cancelamento Lei 9.032/95. "A determinação genérica em AC. Pública de pagamento de benefícios rurais suspensos em decorrência da revisão determinada pela Lei 9.032/95, a contar do cancelamento de cada um, quando ainda não se tenha o indispensável convencimento acerca da ilegalidade no procedimento das revisões, importa em subtrair do erário soma capaz de ensejar grave lesão"... Por maioria negaram provimento ao agravo.

14) Suspensão de execução de liminar nº 97.04.45198-9/PR. Privatização de pólos rodoviários no Estado do Rio Grande do Sul. Ação Civil Pública na qual a liminar determinara a suspensão das licitações para concessão dos pólos. "Despacho deferitório do pedido de suspensão, que se circunscreveu à análise das categorias jurídicas ensejadoras desta intervenção extraordinária da Presidência do Tribunal não é falta de motivação. Antes, rigoroso no evitar considerações sobre o mérito, inadequadas a esta sede". À unanimidade negaram provimento.

15) Suspensão de execução de liminar 2000.04.01.113891-9/RS, reajuste das tabelas de preços dos serviços de atendimentos pagos pelo SUS. "A gravidade da situação em que se encontra a saúde pública suplanta qualquer alegação de lesão às finanças da Administração". Negaram provimento, unânime.

16) Agravo na Suspensão de exceção de liminar nº 2003.04.01.003699-5/SC. Ação Popular. Ponte. Obra de demolição. Agravo de decisão que suspendeu os efeitos de antecipação de tutela em Ação Popular que determinou a imediata suspensão de todas as obras de remoção/demolição da ponte Irineu Bornhausen, bem como a construção de nova ponte. Negaram provimento, unânime.

17) Agravo na suspensão nº 202.04.01.034006-0/RS. Auxílio-moradia, juízes classistas. "O provimento consubstancia em ordem para pagamento de parcela de vencimentos, é portanto daqueles que não pode ser antecipado, ADC 4-6/DF". "Há risco de lesão à economia

pública". Efeito multiplicador. Agravo improvido, unânime. Na matéria há mais de 10 suspensões.

18) Agravo na suspensão nº 2002.04.01.011355-9/RS. Revisão geral anual da remuneração de servidores públicos. "O STF na reclamação 1996 arrematou que deferir liminarmente vantagens dessa natureza é atentar contra a força vinculante do decidido na ADC 4-6/DF". Agravo improvido, unânime. Há inúmeras no mesmo sentido, mesmo quando rotuladas de "indenização". Antecipação a servidores mesmo sob rótulo de indenização foram reiteradamente suspensas.

19) Agravo na suspensão nº 2001.04.01.077658-1/PR, União X Nortox S/A. Registro de Agrotóxico. "Não correm risco a saúde e o meio ambiente se a União pode, a todo momento fiscalizar as atividades da Nortox. Não se trata do 1º registro, mas se discute a revalidação do registro. O confronto entre a Lei 7.802/88 e o Dec. 3.694/2000 é juízo restrito às instâncias ordinárias". Negaram provimento por maioria.

20) SS nº 202.04.01.030319-1/PR, FGTS, artigos 1º e 2º da LC nº 110/2001. "Efeito multiplicador, lesão à economia reconhecida".

21) Suspensão de execução de liminar nº 97.04.63176-6/RS, gratificação especial de localidade. Houve mais de quinze pedidos. Lesão à economia pública reconhecida. Negaram provimento.

22) Agravo na suspensão nº 2002.04.01.057140-9/SC. Liminar que impôs à Administração sanitária fornecer todo e qualquer medicamento aos portadores de HIV e doentes de AIDS, mesmo não constantes de lista oficial. "É preocupante, para não dizer temerário liberar a utilização de medicamentos importados ou fabricados no País sem a prévia aprovação e controle das autoridades sanitárias. Substituir a análise técnica por simples imposição sentencial significa substituir juridicionalmente a uma atividade própria dos responsáveis pela saúde pública o que configura ofensa à ordem administrativa". Ag. Improvido, unânime, 22 de maio de 2003. (A liminar foi concedida em AC Pública)

23) Ag. Suspensão de execução de liminar nº 2004.04.01.005676-7/PR. Reajuste de tarifas básicas de pedágio. Estado do Paraná x Econorte. Negaram provimento, vencido o Presidente. O STJ restabeleceu em SS o voto do Presidente do TRF4ª Região. Verificar adiante estudo das SS no Egrégio STJ.

Ag. Suspensão de execução de liminar 2001.04.01.040735-6/RS. Suspensos os efeitos da sentença na ACP 2000.71.07.003568-8 para cobrança de pedágio em Nova Petrópolis. O STF considerou a suspensão da cobrança do pedágio lesiva à orientação administrativa de melhorar a malha rodoviária. A lesão à economia é elemento concreto. Negou provimento.

Suspensão nº 1998.04.01.047487-3/PR. "Verificada a possibilidade de grave lesão à segurança pela interrupção do projeto, com prejuízo à recuperação da malha rodoviária".

24) Agravo na suspensão nº 2001.04.01.087509-1/SC. Desconto de contribuição previdenciária sobre a função comissionada. A liminar

que adota a orientação do STJ não acarreta graves lesões aos interesses da Fazenda.

25) Agravo na suspensão nº 202.04.01.04965-5/SC. Aposentadoria Rural por tempo de serviço. Ordem de Serviço INSS 590/97. "Não se configura lesiva aos institutos albergados em sede de suspensão decisão monocrática que afastou a aplicação de provimento administrativo que restringiu os meios de prova". Agravo improvido, unânime.

26) Agravo na suspensão nº 2002.04.01.028975-3/SC. Seguro Apagão. Suspensos os efeitos da antecipação de tutela na ACP. "A existência de várias outras ACP remete ao efeito multiplicador". Agravo improvido.

27) Agravo na Suspensão nº 2001.04.01.040740-0/SC. Imposto de Renda. Tabela de retenção na fonte e limites de dedução. Correção monetária. "A correção monetária em matéria fiscal depende de lei. RE 234.003-RS, STF, Rel. Min. Maurício Corrêa". O denominado efeito multiplicador, em face da reiteração de demandas é consoante entendimento dos Tribunais Superiores, potencialmente lesivo à economia pública, STF, SS 1933-3, Min. Carlos Velloso, DJU 19-02-01.

28) Agravo na suspensão de segurança nº 2003.04.01.051768-7/RS. Fundação Rubem Berta-Varig x União. Expedição de certidão positiva de débito com efeito de negativa para vender imóvel da Fundação, garantia de pagamento de pensões "o pressuposto fundamental a autorizar a utilização da via excepcional... nada mais é do que preservação do interesse público no seu sentido lato", "a sede é eminentemente fática. A dívida para com a União, para o fisco é de 1 bilhão e meio", "A Fundação Rubem Berta é devedora solidária da Varig, é a única que ainda possui patrimônio". "A Varig tem 626 inscrições em Dívida Ativa". Presidente mantém o despacho. Vencido por 8 a 7 votos foi dado provimento. Fundamentação que prevaleceu. "Vou pedir a máxima venia para divergir, e o faço convicta de que temos a Varig como um patrimônio nacional, faz parte do patrimônio brasileiro". "O risco de lesão afasto pelo fato de que não está provado nos autos que esse seja o único bem que pudesse garantir a execução". Voto da Desa. Silvia Goraieb.

29) Agravo na SS nº 1999.04.01.123397-3/RS. Gratificação de desempenho de atividade tributária. Concessão de vantagem antes do trânsito em julgado. "A isonomia entre os servidores ativos e inativos não é absoluta". "A legislação de regência só autoriza o pagamento de vantagens a servidores ou seus pensionistas após transitado em julgado a respectiva sentença". Agravo improvido, unânime.

30) Agravo na Suspensão de execução de licença nº 203.04.01.003622-3/RS. Benefício previdenciário, atualização da renda mensal inicial. ORTN/OTN. Súmula 02 desta Corte. "A plausibilidade jurídica milita em favor da parte autora da ACP, pois a

matéria foi sumulada por este Tribunal". Há muitas decisões no mesmo sentido em SEL.

31) SEL nº 97.04.74397-1/PR. Salário-Educação - FNDE, compensação dos valores recolhidos a título de salário-educação antes da edição da Lei 9.424/96, com parcelas vincendas da mesma contribuição. Negaram provimento unânime. Suspensões idênticas nos 97.04.49216-2/PR, 97.04.49203-0/PR. "Possibilidade de reiteração de demandas que agrava o risco".

32) SEL nº 98.04.00208-6/PR. Imediata incorporação dos 28,86% na pensão da autora. Mantida suspensão unânime. "Suspensão afinada com a ADIN 4-6-STF".

33) SEL nº 2002.04.01.029530-3/PR- CPMF. "Há sério risco à economia pela falta de recursos e reiteração de demandas".

34) SEL nº 2002.04.01.007063-9/PR-VPNI. "Probabilidade de reiteração de demandas". Pedido de suspensão deferido e mantido.

35) SEL nº 2003.04.01.056114-7/RS. Rádio Comunitária. Lei 9.612/98, mora administrativa de mais de 05 anos. Transmissor de menos de 25 watts. Sentença concedeu a segurança. Só reexame necessário. Pedido formulado pela Anatel. Há muitas SEL na matéria. Suspensão deferida por maioria. Fundamento "grave risco à segurança de aeroportos, portos e presença de ato criminoso". Destacada a dose de "discricionariedade". Os votos vencidos estão minguando na matéria, com a aposentadoria de Volkmer de Castilho restam a subscritora deste trabalho e José Germano da Silva.

36) SEL nº 2003.04.01.003192-4/PR. Benefício assistencial. Lei 8.742/93. "A economia pública se vê ameaçada na medida em que o desembolso para cumprimento da tutela envolve quantias de remota reparação tendo em vista a situação dos beneficiários". Suspensão mantida.

37) Agravo na SEL nº 2002.04.01.057409-5/RS. Medicamento similar. Concessão de registro na ausência do teste de bioequivalência. Risco de lesão à saúde pública. Aventis Pharma SA x Linha produtos, Anvisa, Taxotere x Doxelib. Decisão liminar suspensa, pois "mesmo ausente o teste de bioequivalência não há prova de que o medicamento cause dano à saúde". "A análise da legalidade do procedimento da Anvisa ao conceder o registro para importação e comercialização do medicamento. Doxelib deve ficar reservada à via recursal própria". Agravos 2003.04.01.001872-5/RS e 2003.04.01.002244-3/RS. Suspensão mantida por maioria.

38) Agravo na SEL 1998.04.01.056815-6/PR. Concessão de rodovias do Estado do Paraná. Falta de demonstração do alegado risco. Liminar que desobrigou as concessionárias de recuperar a malha rodoviária, além do estritamente necessário para a sua conservação. Negaram provimento com votos vencidos.

39) Ag. na SEL nº 1998.04.01.077589-7/RS. Parcela autônoma de equivalência da magistratura do trabalho ADC x 4-6, Adin 1899-7. Suspensão mantida, "ainda que incomum, provimento emanado do

órgão ordenador de despesas pode causar dano possível de correção na via da suspensão”.

40) Ag. na SEL 1999.04.01.009206-3/SC. Alteração da data do pagamento do funcionalismo. Descumprimento. O despacho presidencial que suspendeu a liminar na ACP nos termos do art. 2º da Lei 8.437/92 fundou-se na inexistência de “prova concreta do alegado prejuízo” e ausência de prévia audiência da agravada União, com tal circunstância viu-se presente “a ameaça de dano à economia pública”.

41) Ag. na SEL 1999.04.01.009233-6/RS. Ação Civil Pública. Adição de insumo à gasolina Metil Terc Butil Éter “MTBE”, Álcool etílico anidro. A liminar na ACP determinou que não se alterasse o status quo em relação à composição da gasolina no RS. Indeferido pedido de suspensão. “A lesividade em sede de suspensão deve ser aquela cujo conteúdo e extensão da ameaça viabilizada, necessariamente, porque manifestamente afrontosa, possa afetar a normalidade ou o regular exercício das funções da Administração”. “Há projeto de lei na Assembléia Estadual no sentido de manter o MTBE produzido pelo Estado”.

“A inobservância do artigo 2º da Lei 8.437/92 verificou-se em face do regime de urgência, não havendo suporte legal a amparar a alegação de que a pressa foi intencional, ... Ademais a eminente Juíza... relatora do AI que trata do mesmo caso, bem definiu a questão quando assentou que o ajuizamento daquele recurso e da suspensão sanaram qualquer descumprimento”. “No que diz com a lesão à economia pública”, “a argumentação mostra-se insuficiente, já que amparada exclusivamente em dano hipotético”. “A alegação foi de que a AN Petróleo poderia ser acionada pelos proprietários de motores para uso de álcool etílico anidro”. “A modificação do status quo antes é que se apresenta temerária”.

42) Ag. na SEL 1999.04.01.013373-9/RS. Aquisição de dólares. Flutuação cambial. Mantida em plenário a suspensão presidencial pois “a liberação do câmbio é medida de política governamental, cuja oportunidade compete à Administração avaliar”. “A reiteração de demandas afeta a economia pública, vez que impinge ao Banco Central a absorção da diferença cambial”. Precedentes do STF 1.332-7/RS, DJU 16.04.99. Rel. Min. Celso de Mello. Votos vencidos. (Des. Silvia, Amaury e Lippmann)

43) Ag. em SEL 1999.04.01.140022-1. Suspensão de antecipação. Incompetência do Juiz de 1º grau. Remuneração de juizes do trabalho. “A competência para processar tais causas é do STF, o Presidente do TRF é a de suspender a tutela antecipada”. Pres. vencido. Relator para o acórdão Vladimir Passo de Freitas.

44) Ag. na SEL nº 2000.04.01.004672-0/RS. Contribuição previdenciária sobre a gratificação natalícia, “a legislação de regência só autoriza o pagamento de vantagens a servidores, após transitado em julgado a respectiva sentença”. Agravo improvido. Mantida a suspensão.

45) Ag. na SEL nº 2000.04.01.042202-0/RS, URV. Execução imediata que lesa as finanças públicas. “A antecipação de tutela no corpo da sentença pode ser objeto de suspensão”. “O efeito suspensivo conferido pelo Relator ao AI não absorve a exequibilidade da tutela antecipada de forma a transformá-la em decisão de segundo grau”. “Antecipação já suspensa na Reclamação 10.088/95 pelo STF”. Votação por maioria.

46) Agravo na SEL nº 2000.04.01.043181-0/RS. Companheiros homossexuais. Benefícios previdenciários. “Julgaram prejudicado tendo em vista o julgamento do AI no TRF”.

47) Agravo na SEL 2000.04.01.050064-9/RS. Ascensão funcional como forma de provimento de cargo público. MPF x Universidade de Santa Maria - ACP 96.11.00211-4. “Ilegitimidade do MP para controle de legalidade de ato administrativo”. “Situação existente já há longo período de tempo que por isso deva permanecer inalterada até decisão definitiva de mérito”. É o fato consumado, verificar estudo sobre o fato consumado e a demora na prestação jurisdicional.

48) Agravo na SEL nº 2000.04.01.132912-9/RS. Liberação de milho transgênico importado. Suspensão fundada na necessidade de abastecimento do mercado. Deram provimento ao agravo, vencidos o Presidente Fábio Bittencourt da Rosa e demais. Reconhecida em tese a necessidade do prévio estudo de Impacto Ambiental. Reconhecida a sentença de âmbito nacional na ACP 1998.34.00.027682-0/DF. Prevaleceu voto de Volkmer de Castilho “De todo modo, mesmo que fosse possível arredar essas objeções, prevaleceria a necessidade do EIA/RIMA “Está a prevalecer pelo menos no RS a necessidade de realização de EIA/RIMA”. “A lei estadual referida, de 1991, foi revogada por sua legislação ulterior, mas o STF considerou que a lei revogadora, que exigia a observância do padrão da lei federal era inconstitucional, porque impedia o exercício da competência legislativa concorrente”. Verificar posições somente do TRF 1ª Região sobre a questão.

49) Agravo na SEL nº 98.04.06070-1/RS. Prejuízo para o regular desempenho das funções da Administração. Supressão de 70% da força de trabalho. ACP 98.00.01575-2, Advogados credenciados do INSS – 12 meses dados na liminar para a realização de concurso público. A maioria da Corte suspendeu “a democratização da estrutura de pessoal do órgão há de se dispensar intervalo de tempo suficiente a permitir a realização dos concursos públicos necessários. Trata-se de um exemplo de como o Judiciário “trabalha” a questão do tempo, remeto ao trabalho sobre o fato consumado e a demora na prestação jurisdicional.

50) Ag. na SEL 98.04.05027-7/RS. Juízes do Trabalho. Diárias. “Suspensão que se afina com a liminar na ADC 4-6-STF”. Negaram, provimento, unânime.

Em resposta às perguntas sobre suspensão de segurança(26)

Natureza jurídica:

1) Marcelo Abelha entende que não é ação nem recurso e é típico instituto representante dos incidentes processuais que se manifesta por intermédio de uma questão incidente.(27) Não tem “cheiro nem cor” de recurso, estão ausentes tempestividade, preparo, tipicidade, devolutividade, legitimidade, competência.

Não pretende a reforma ou anulação da decisão, mesmo concedida a suspensão o conteúdo da decisão permanece incólume. Ex. DJ 22.09.77, p. 46-409, REsp 120.530/SP, DJ 22.09.97.

Tomando a suspensão como recurso, REsp 175360/DF, DJ 09.11.98, p. 33.

Não deve ser caracterizado como sucedâneo recursal.

Não se confunde com o antigo “avocação de causas” pelo STF, CF/69, EC7/77.

Não é medida administrativa no exercício do poder de polícia (Othon Sidon).

2) Pergunta-se “qual a eficácia da SS diante da decisão posterior que dá provimento ao agravo de instrumento: A suspensão perde o objeto, pois não mais subsistem as razões da liminar que motivaram a SS. Possíveis razões de interesse público eventualmente existentes deverão ser opostas ao acórdão que julgou o AI, e já não mais no âmbito do Tribunal Regional, mas nas Cortes Superiores”. Verificar exemplo nº 46 do rol de SS que comentamos. (§ 4º do artigo 4º da Lei 8.437/92)

3) No caso de liminar concedida pelo Relator em caso de competência originária do Tribunal local, o pedido de SS deve ser dirigido para quem? Para o Tribunal que for receber o recurso a ser interposto, no caso de Rec. Especial ao E. STJ, com cuidado de, desde já, sustentar o cabimento e recebimento do recurso. Se a causa tiver por fundamento matéria constitucional, compete ao Presidente do STF. Ver artigo 25 da Lei 8.038/90 - Lei dos recursos. Ver Súmulas 506 do STF e 217 do STJ. O indeferimento do pedido pelo Presidente não enseja agravo regimental, só o deferimento.

NOTAS DE RODAPÉ

1. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo, Malheiros, 15ªed., leciona: “A adequação do interesse público para o Direito Administrativo, descarta a autonomia da vontade, mas o dever de executar a finalidade instituída pelas leis, dando-lhe ótima aplicação concreta”.

2. RODRIGUES, Marcelo Abelha. Suspensão de Segurança. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

3. A Lei 4.348/64 não foi revogada pela Lei 6.014/73, nem é inconstitucional o seu artigo 4º, TFR, Pleno- SS 5.287/RJ, Rel. Min. Néri da Silveira.

4. ZAVASCKI, Teori Albino. Antecipação de Tutela. Ed. Saraiva. 1997, p. 170 e segs. com comentários sobre a matéria.
5. Art. 271, com redação dada pela Emenda Regimental nº 07, de 01.03.2004.
6. GUTIERREZ, Cristina. Suspensão de liminar e de sentença na tutela de interesse público. Editora Forense, 1ª ed. 2000, p. 47.
7. NORTHFLEET, Ellen Gracie. Revista do Instituto dos Advogados, São Paulo. RT 1998 et. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de Direito Administrativo, 1992. DINAMARCO, Cândido Rangel. Revista Síntese de Direito Civil e Processo Civil. Fev.2002, p.9, artigo "Suspensão do mandado de segurança pelo Presidente do Tribunal".
8. CARNEIRO, Athos Gusmão. Das Liminares nos Mandados de Segurança, 1994.2015/227.
9. RODRIGUES, Marcelo Abelha. Obra citada, p. 52
10. MEIRELLES, Hely Lopes. Mandado de Segurança, Ação Popular... redação mantida até a 15ª edição. Ma-Iheiros 1999. P. 62.
11. Legitimidade segundo o Dicionário de Política Norberto Bobbio, 7ª ed. UNB, vol. 2º, 95, p. 675.
12. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Moralidade Administrativa, 46/93.
13. Verificar a questão da fragmentação das estruturas da defesa do Estado. A matéria pode ser desenvolvida com essas considerações.
14. DINAMARCO, Cândido Rangel. Obra citada.
15. Ver sobre o assunto Humberto Ávila, Repensando o "princípio da supremacia do interesse público sobre o particular", RTDP, 24 p. 159 e segs.
16. ÁVILA, Humberto. Repensando o "princípio da supremacia do interesse público sobre o particular", RTDP, 24 p. 159 e segs.
17. CAPELLETTI, Mauro. Acesso à Justiça.
18. FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. Introdução ao Estudo do Direito, Atlas, 3ª ed. ,322 "a dialética seria uma espécie de arte de trabalhar com opiniões opostas, que instaura entre elas".
19. Gutiérrez, obra citada, p. 61.
20. ZAVASCKI, Teori Albino. Fundamentação na SEL 2001.04.01.057382-7/SC, 06.11.2001.
21. BOBBIO, Norberto. Teoria Geral da Política. Ed. Campus, 2000, 159.
22. AGRSS nº 846-DF, Rel. Ministro Sepúlveda Pertence, DJU 08.11.96, p. 43-208.
23. Caso SS na Estrada do Colono. A liminar era do Ministro Milton Pereira, quando ainda Juiz Federal no Para-ná, foi requerida em 1995 pelos Municípios abrangidos pelos limites do Parque Nacional do Iguaçu.
24. CONTE, Francesco. Suspensão de Execução de Medidas Liminares e sentenças contra o Poder Público, in Advocacia Dinâmica, Seleções Jurídicas, jul.1995.p.19, com inúmeros precedentes da espécie, em especial do TJ do Rio de Janeiro.

25. Em prosseguimento ao trabalho pesquisaremos as SELs junto aos TRFs das outras quatro Regiões.
26. Texto-base para participação no dia 18.06.2004, Curitiba/PR.
27. Suspensão de segurança, Marcelo Abelha Rodrigues, RT, 2000, p. 92.

REVISTA DE DOUTRINA DA 4ª REGIÃO
PUBLICAÇÃO DA ESCOLA DA MAGISTRATURA DO TRF DA 4ª REGIÃO
- EMAGIS