



**UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA**  
**GUILHERME BUFFARA COSTA**

**ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE DA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA  
PREVISTA NA LEI 12.016/2009 FRENTE AOS PRINCÍPIOS DO ACESSO À  
JUSTIÇA E PARIDADE DE ARMAS**

Tubarão  
2011

**GUILHERME BUFFARA COSTA**

**ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE DA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA  
PREVISTA NA LEI 12.016/2009 FRENTE AOS PRINCÍPIOS DO ACESSO À  
JUSTIÇA E PARIDADE DE ARMAS**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em  
Direito da Universidade do Sul de Santa Catarina,  
como requisito parcial à obtenção do título de  
Bacharel em Direito.

Linha de pesquisa: Justiça e Sociedade.

Orientador: Professor Lester Marcantonio Camargo, Me.

Tubarão

2011

**GUILHERME BUFFARA COSTA**

**ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE DA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA  
PREVISTA NA LEI 12.016/2009 FRENTE AOS PRINCÍPIOS DO ACESSO À  
JUSTIÇA E PARIDADE DE ARMAS**

Esta monografia foi julgada adequada à obtenção do título de Bacharel em Direito e aprovada em sua forma final pelo Curso de Direito da Universidade do Sul de Santa Catarina.

Tubarão/SC, 23 de novembro de 2011.

---

Professor e Orientador Lester Marcantonio Camargo, Me.  
Universidade do Sul de Santa Catarina

---

Professor Fábio Zabot Holthausen, Me.  
Universidade do Sul de Santa Catarina

---

Professor Marcelo Rocha Cardozo, Esp.  
Universidade do Sul de Santa Catarina

Com incomensurável gratidão, dedico este trabalho monográfico, fruto de árduos momentos de abnegação, a meu pai Humberto, personificação da honra e justiça; à minha mãe Rosemari, exemplo da boa vontade humana e de absoluta serenidade, as quais, inevitavelmente, contagiam a todos; à minha namorada Daniela, pelo amor, força e paciência incondicionais sempre dispensados a mim.

## AGRADECIMENTOS

A Deus por estar sempre guiando meus caminhos.

A meus pais, Humberto e Rosemari, pela educação, apoio, carinho e, especialmente, pela liberdade de escolha que sempre me foi proporcionada. A eles, meu eterno amor e gratidão.

À minha namorada Daniela, pelo amor, apoio e compreensão incondicionais, pelos sonhos e objetivos compartilhados – alguns já realizados –, meu muito obrigado.

Ao meu orientador, professor Lester, pela integral receptividade nesse período de orientação e pelas sempre excelentes e pertinentes sugestões.

Aos colegas da nobre instituição Polícia Civil, pelos ensinamentos de vida e experiências que somente nesse labor eu poderia experimentar. Por provar que é possível alcançar a excelência mesmo com a brutal falta de recursos humanos e materiais e pelo total desleixo do Estado para com a segurança pública.

Ao Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, por me proporcionar mistas emoções, como alegria e satisfação, decorrentes da aprovação e convocação em concurso público recente.

Aos professores e colegas que conheci e que se fizeram presentes durante toda a minha trajetória acadêmica, o meu muito obrigado, pela certeza do total aproveitamento e pelo auxílio na concretização desse objetivo.

*“Nas favelas, no Senado, sujeira pra todo lado, ninguém respeita a Constituição, mas todos acreditam no futuro da nação. Que país é esse?” [...] (Renato Russo).*

## RESUMO

Objetivo: o presente trabalho monográfico tem por escopo analisar a constitucionalidade do instituto da suspensão de segurança utilizado pelo Poder Público nas ações de mandado de segurança, bem como verificar se o manejo de tal instituto está em consonância com os mandamentos constitucionais do acesso à justiça e paridade de armas. Método: o método de pesquisa adotado foi o dedutivo, partindo-se de premissas universais com o fito de encontrar uma conclusão específica. O tipo de pesquisa foi o exploratório e bibliográfico, por serem estes os mais apropriados e adequados ao objetivo almejado. Resultado: o incidente de suspensão de segurança é considerado instituto controverso pela doutrina especializada, todavia, é amplamente aceito pelas cortes superiores. Verificou-se que diversos aspectos atinentes ao mesmo merecem ser revisitados pelo legislador e flexibilizados pelo Poder Judiciário para que, assim, o instituto possa realmente tutelar os interesses públicos autênticos, sem ferir os princípios do acesso à justiça e paridade de armas. Conclusão: a suspensão de segurança tem o condão de sustar a eficácia de pronunciamento judicial favorável ao impetrante em sede de mandado de segurança, sendo que o pedido deve estar munido de provas robustas de risco de grave lesão à ordem, saúde, segurança e/ou economia públicas. Ainda que o objeto do instituto seja genuinamente coletivo, não restam dúvidas de que, com o passar do tempo, ele começou a ser utilizado visando a outros valores que não necessariamente o puro interesse público. Nesse aspecto é que reside a inconstitucionalidade do incidente, pois demonstra claramente o desvirtuamento de sua nobre missão precípua, a proteção de interesses públicos legítimos, visando ao bem comum.

Palavras chave: Acesso à justiça. Igualdade perante a lei. Incidente processual. Mandado de segurança. Processo civil.

## **ABSTRACT**

**Objective:** The main scope of this monograph is to analyze the constitutionality of the suspension security institute used by the Government in writ of mandamus actions, and to verify if the management of that institute is on basis of the constitutional provisions on access to justice and equality of arms. **Method:** This research was developed based on deductive method, starting from the universal premises to find a specific conclusion. It was developed an exploratory and bibliographic research, once they are more appropriate and suitable for the intended objective. **Result:** the suspension of security incident is considered controversial by the institute specialized doctrine, however, is widely accepted by the superior courts. It was found that various aspects pertaining to that fact must be revised by the legislature and provided by Judiciary so that the institute can really protect the authentic public interests, without offending the principles of access to justice and equality of arms. **Conclusion:** the suspension of security has the power to stop the effectiveness of judicial pronouncement in favor of the plaintiff in place of an injunction, and the request should be accompanied by robust evidence of risk of serious injury to the order, health, safety and/or public economy. Although the object of the institute is genuinely collective, there is no doubt that, over time, it began to be used aiming other values, not necessarily pure public interest. And the unconstitutionality of the incident can be seen in that aspect, once it clearly shows the distortion of its noble primary mission, the protection of legitimate public interests, for the common good.

**Key words:** Access to justice. Equality before the law. Procedural issue. Writ of mandamus. Civil process.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	10
1.1 DELIMITAÇÃO DO TEMA E FORMULAÇÃO DO PROBLEMA .....	10
1.2 OBJETIVOS .....	11
<b>1.2.1 Objetivo geral</b> .....	12
<b>1.2.2 Objetivos específicos</b> .....	12
1.3 JUSTIFICATIVA .....	12
1.4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....	13
1.5 DESENVOLVIMENTO DO TRABALHO: ESTRUTURAÇÃO DOS CAPÍTULOS .....	14
<b>2 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS APLICÁVEIS À ESPÉCIE</b> .....	16
2.1 SUPREMACIA DA CONSTITUIÇÃO .....	17
2.2 ACESSO À JUSTIÇA .....	19
2.3 ISONOMIA .....	24
<b>2.3.1 Paridade de armas</b> .....	26
<b>3 MANDADO DE SEGURANÇA</b> .....	30
3.1 CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA.....	30
3.2 PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS.....	33
3.3 COMPETÊNCIA.....	37
3.4 PETIÇÃO INICIAL E NOTIFICAÇÃO.....	39
3.5 LIMINAR.....	40
3.6 INFORMAÇÕES DA AUTORIDADE COATORA .....	42
3.7 SENTENÇA .....	44
3.8 RECURSOS .....	46
<b>4 SUSPENSÃO DE SEGURANÇA</b> .....	49
4.1 CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA.....	49
4.2 PRESSUPOSTOS.....	53
4.3 COMPETÊNCIA.....	58
4.4 LEGITIMIDADE .....	59
4.5 PROCEDIMENTO .....	61
4.6 O RECURSO DE AGRAVO NO INCIDENTE DE SUSPENSÃO DE SEGURANÇA ..	63
4.7 ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE DA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA .....	65
<b>5 CONCLUSÃO</b> .....	71

<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>74</b>
--------------------------	-----------

## 1 INTRODUÇÃO

Esta monografia tem por escopo discutir a constitucionalidade afeta ao instituto denominado suspensão de segurança, previsto para as ações de mandado de segurança, essencialmente no artigo 15 da Lei 12.016/2009, a partir dos princípios processuais constitucionais do acesso à justiça e paridade de armas, por constituir elemento fundamental a garantir os direitos daqueles que invocam o Poder Judiciário em posição de inferioridade em relação ao Poder Público, visando-se sempre ao ideal maior de justiça.

### 1.1 DELIMITAÇÃO DO TEMA E FORMULAÇÃO DO PROBLEMA

O tema de pesquisa delimita-se a analisar a constitucionalidade do instituto suspensão de segurança previsto para as ações de mandado de segurança, conforme o artigo 15 da Lei 12.016/2009, frente aos princípios processuais civis do acesso à justiça e da paridade de armas.

Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, garantiu-se a todos os cidadãos brasileiros uma gama enorme de direitos, sendo os mais imprescindíveis chamados direitos e garantias fundamentais (liberdades públicas), elencados no artigo 5º da Carta Magna. Todos esses direitos possuem aplicação imediata, conforme prevê o §1º do artigo 5º. E dentre esse rol de garantias o legislador constitucional previu a ação do mandado de segurança, no artigo 5º inciso LXIX, que tem como objeto proteger direito líquido e certo contra uma ilegalidade ou abuso de poder, sendo o responsável por tal ato o Poder Público ou algum agente que o represente.

O remédio constitucional era regulamentado no ordenamento jurídico pela Lei 1.533/1951 e ao longo dos anos foi sendo aperfeiçoado, até chegar à redação da Lei 12.016, de 7 de agosto de 2009. Dentre todo o disposto na nova lei, chama especial atenção o estatuído no artigo 15, tratando do instituto conhecido como suspensão de segurança.

A suspensão dos efeitos da segurança concedida, em sede de mandado de segurança, surgiu no ordenamento pátrio de maneira mais restrita no artigo 13 da Lei 1.533/1951 e de forma mais ampla no artigo 4º da Lei 4.348/1964, sendo posteriormente revogadas expressamente pelo artigo 29 da Lei 12.016/2009. Mas, quando o legislador

ordinário aprovou a nova lei do mandado de segurança, ele renovou as forças desse dispositivo de duvidosa constitucionalidade.

A norma que trata da suspensão de segurança determina que para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas, poderá a pessoa jurídica de direito público interessada ou o Ministério Público requerer ao presidente do Tribunal ao qual couber conhecer do respectivo recurso, suspender, em decisão fundamentada, a execução da liminar e da sentença. Entretanto, percebe-se que o remédio heróico, a princípio, não pode de maneira alguma sofrer restrições por parte do legislador infraconstitucional a fim de suspender, paralisar ou retirar a eficácia de um provimento jurisdicional favorável ao impetrante, seja ele em sede liminar ou de sentença.

Dito isto, verifica-se que dentre o extenso rol de princípios norteadores do processo civil existem dois que merecem especial atenção no que tange ao mandado de segurança e sua eficácia. Os princípios do acesso à justiça e paridade de armas (isonomia) são aplicáveis a todos e em qualquer processo judicial, seja a parte integrante da Administração Pública e/ou um administrado. Observa-se que o famigerado instituto em comento vem sendo usado a descontento do que ensinam os princípios citados.

A partir do momento em que o legislador infraconstitucional criou um instituto inibidor dos efeitos do mandado de segurança apenas a favor do Estado, a despeito de fundamentos tão vagos como a garantia da ordem pública, e que denota-se que o Poder Público vem se locupletando dessa previsão legal para suprimir direito líquido e certo do cidadão, pode-se dizer que os princípios do acesso à justiça e da paridade de armas estão sendo violados brutalmente. Diante da notória evolução das garantias conquistadas pelos jurisdicionados, conclui-se, em uma primeira análise, ser inadmissível que ainda persista no ordenamento jurídico pátrio instituto tão controverso que não justifica mais sua vigência como outrora.

Ante ao exposto, pergunta-se: diante da evolução do direito processual civil brasileiro, sustentado pelos princípios do acesso à justiça e da paridade de armas, é constitucional a vigência do instituto da suspensão de segurança previsto para as ações de mandado de segurança, conforme estatui o artigo 15 da Lei 12.016/2009?

## 1.2 OBJETIVOS

### **1.2.1 Objetivo geral**

Analisar a constitucionalidade do instituto suspensão de segurança previsto para as ações de mandado de segurança, disposto no artigo 15 da Lei 12.016/2009, frente aos princípios do acesso à justiça e da paridade de armas.

### **1.2.2 Objetivos específicos**

Conceituar, discutir e descrever os princípios constitucionais que interessam ao mandado de segurança e se mostram imprescindíveis à discussão acerca do instituto suspensão de segurança contido no bojo da Lei 12.016/2009.

Conceituar e analisar os aspectos gerais da ação do mandado de segurança.

Analisar e discutir o instituto da suspensão de segurança previsto no artigo 15 da Lei 12.016/2009, a fim de verificar a constitucionalidade frente aos princípios basilares do acesso à justiça e da paridade de armas.

## **1.3 JUSTIFICATIVA**

Com a constante e ininterrupta evolução do direito processual civil brasileiro garantiu-se aos cidadãos um processo que não é um fim em si mesmo, mas um processo que possui um fim social, buscando a concessão da prestação jurisdicional às partes, sempre tendo em vista os inúmeros princípios que regem o ordenamento, com destaque especial ao magno devido processo legal.

Quando particulares discutem em juízo alguma questão não resolvida ou controversa, o Estado, através da Constituição Federal e das leis ordinárias garante uma gama de regras e princípios a serem observados pelas partes, a fim de dar condições ao Estado-juiz de sentenciar da forma mais justa, sempre respeitando, especialmente, os princípios da paridade de armas (isonomia) e do acesso à justiça. Entretanto, quando o Estado está em juízo, seja no pólo ativo ou passivo, tem-se a impressão de se encontrar em posição superior,

em razão das diversas benesses concedidas pela lei. A título de exemplo citam-se: os prazos diferenciados para contestar e recorrer e o reexame necessário, tendo outras desigualdades processuais a seu favor que não convém ilustrar no presente momento, em razão do objeto do estudo.

Destarte, pode-se dizer que na contramão da notória evolução dos direitos e garantias fundamentais, ainda persiste no ordenamento pátrio a vigência do instituto conhecido como suspensão de segurança, que sofre, em uma primeira análise, de flagrante inconstitucionalidade e violação aos princípios do acesso à justiça e paridade de armas. Por isso, é necessário realizar o estudo para verificar se realmente há a inconstitucionalidade, reforçando ou não a primeira impressão que tem-se do dispositivo em comento.

O interesse pelo tema da pesquisa originou-se da identificação do acadêmico com o ramo do Direito Constitucional, mormente pelos direitos e garantias fundamentais e ações constitucionais típicas. Além disso, a obscuridade da suspensão de segurança para muitos acadêmicos e talvez para alguns operadores do direito demonstra a utilidade e oportunidade de realizar o presente estudo para analisar o citado instituto. Nas palavras de Dinamarco (2001, p. 613), tem-se que “tal instituto permanece às sombras dos ricos progressos da doutrina brasileira do mandado de segurança e ainda constitui, para todos nós intérpretes, uma verdadeira ilha de mistérios a desvendar”. Dito isto, o presente estudo tem a pretensão de analisar o que vem sendo discutido pela doutrina e jurisprudência acerca do instituto.

#### 1.4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O método científico indica qual a direção a ser trilhada na pesquisa. Para Leonel e Motta (2007, p. 66) os métodos de abordagem estão atrelados ao projeto de pesquisa, ao encadeamento lógico que se estabelece como matriz de investigação que busca analisar o problema de pesquisa. Para a realização deste estudo e trabalho monográfico será empregado o método dedutivo, pois este se mostra o mais adequado a servir como matriz de pesquisa. Isto é, o ponto de partida serão os princípios e o mandado de segurança e em momento posterior será analisado mais detidamente o problema de pesquisa, ou seja, analisar a constitucionalidade do instituto da suspensão de segurança frente aos princípios do acesso à justiça e paridade de armas. Partir-se-á de proposições gerais para, após, alcançar uma específica.

A pesquisa a ser desenvolvida nesta monografia será do tipo exploratória e bibliográfica. A pesquisa exploratória foi eleita a fim de que se possa proporcionar maior conhecimento do problema de pesquisa, diante da necessidade de apresentar problema e hipótese de pesquisa bem definidos. O citado método se mostra o mais eficiente, no presente caso, pois propende a contribuir na indagação dos atributos essenciais da variável que se deseja investigar. Será bibliográfica, pois se valerá, no momento da investigação da problemática, de documentos, fontes secundárias, como anais, enciclopédias, doutrinas, livros, artigos, entre outros.

O presente estudo, que iniciou com o projeto de pesquisa, será desenvolvido a fim de analisar os contornos do mandado de segurança e seus princípios constitucionais e processuais, para que ao final se tenha condições de realizar uma análise mais detida ao instituto da suspensão de segurança, previsto na Lei 12.016/2009, perante os princípios do acesso à justiça e paridade de armas. A coleta de informações dar-se-á pela leitura e estudos dos ensinamentos doutrinários acerca do tema, evidenciando assim a realização da pesquisa bibliográfica.

## 1.5 DESENVOLVIMENTO DO TRABALHO: ESTRUTURAÇÃO DOS CAPÍTULOS

O desenvolvimento do presente trabalho monográfico estrutura-se em três capítulos. O primeiro aborda a discussão acerca de quatro princípios constitucionais, quais sejam: supremacia da Constituição, acesso à justiça, isonomia e paridade de armas, sendo este último tratado como decorrência do terceiro princípio analisado. Foram eleitos apenas tais princípios em virtude da conveniência e imprescindibilidade, considerando-se a delimitação do tema da pesquisa desenvolvida.

O segundo capítulo do desenvolvimento aborda o mandado de segurança, ação eminentemente constitucional, em seus principais aspectos: conceito, natureza jurídica, pressupostos constitucionais, competência, petição inicial, notificação, liminar, informações da autoridade coatora, sentença e recursos.

Por derradeiro, o terceiro capítulo analisa detidamente os itens de maior relevância e necessidade para a compreensão do tema de pesquisa, vinculados diretamente ao instituto da suspensão de segurança: conceito, natureza jurídica, pressupostos, competência, legitimidade, procedimento e recurso de agravo. Ao final, tem-se o tópico que talvez seja o

mais interessante e atraente, por abordar o foco primordial desta monografia: a discutível constitucionalidade da suspensão de segurança, prevista na Lei 12.1016/2009.

## 2 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS APLICÁVEIS À ESPÉCIE

Inicialmente, é importante salientar que a análise da constitucionalidade da suspensão de segurança exige que se faça previamente um estudo principiológico da Constituição da República Federativa do Brasil. Para tanto, torna-se necessária a definição do termo princípio. Existem diversas acepções para tal, sendo que mesmo na significação empregada nas ciências jurídicas, pode assumir outras feições, no sentido de ser norma que conduz regras universais ou específicas. Os princípios orientam os valores mais primordiais de um Estado, como também guiam regras procedimentais do processo judicial.

Sob uma análise histórica, percebe-se que, inicialmente, os princípios, por serem dotados de atributos amplos e abstratos, foram de certo modo separados da norma jurídica positiva, ocupando a posição de metanorma. “Passaram, então, a fazer parte do ordenamento jurídico, principalmente em razão de sua importante função de integração da norma jurídica, notadamente no caso de lacunas de previsão legal para reger o caso concreto” (MEDEIROS, 2007, p. 251).

Os princípios<sup>1</sup> cumprem papel fundamental de orientação à hermenêutica jurídica. Hodiernamente, o intérprete do Direito deve aproximar-se cada vez mais deles para não se ver distante de conceitos basilares a qualquer ordenamento jurídico, como a justiça e a igualdade, conforme ressalta Reale (1986, p. 312):

princípios, são pois, verdades ou juízos fundamentais, que servem de alicerce ou garantia de certeza a um conjunto de juízos. Ordenados em um sistema de conceitos a dada porção da realidade. Às vezes, também evidentes ou resultantes de evidências, são assumidos como fundantes da validade de um sistema particular de conhecimentos como seus pressupostos necessários.

Dentre todos os princípios que regem o Direito, mostram-se mais relevantes aqueles erigidos pela Constituição Federal, ante ao *status* de lei fundamental do Estado ostentado pela Carta Política. Cintra, Grinover e Dinamarco (2010, p. 57) corroboram o pensamento afirmando que é especialmente nos princípios constitucionais que se “embasam todas as disciplinas processuais, na Lei Maior a plataforma comum que permite a elaboração de uma teoria geral do processo”. Afinal, ainda de acordo com os autores citados, “é inegável

---

<sup>1</sup>Interessante também é o conceito adotado por Martins (2011, p. 29), acerca dos princípios, os quais “são as proposições básicas que informam as ciências, orientando-as. Para o Direito, o princípio é seu fundamento, a base que irá informar e orientar as normas jurídicas. São os princípios como as vigas ou alicerces que dão sustentação ao edifício. Este é o ordenamento jurídico, que é subdividido em tantos andares quantos são seus ramos”.

o paralelo existente entre a disciplina do processo e o regime constitucional em que o processo se desenvolve” (2010, p. 84).

Os princípios não são utilizados com função meramente auxiliadora, ou seja, o intérprete não deve se socorrer a eles somente quando as normas por si sós não trouxerem uma solução plausível ao caso concreto. Isto é, eles não possuem esse atributo auxiliador tão restrito, pois são dirigidos a normas universais e específicas, conforme explicitam Wambier, Talamini e Almeida (2008, p. 80), que os princípios são normas que servem de verdadeiro alicerce a todo sistema jurídico. Asseveram ainda que, “os princípios jurídicos são também normas jurídicas. Mesmo quando implícitos<sup>2</sup>, não expressos, os princípios jurídicos são obrigatórios, vinculam, impõem deveres, tanto quanto qualquer regra jurídica”.

A análise detida dos princípios jurídicos é imprescindível para fundamentar qualquer trabalho monográfico, contudo, ante à extensão variada deles no ordenamento jurídico e à dimensão própria deste estudo, torna-se necessário eleger apenas os que apontam, realmente, *data venia*, contribuições mais relevantes sobre o tema.

Adotando tal direção, é pertinente debater neste estudo os seguintes princípios constitucionais aplicáveis à espécie: supremacia da Constituição, acesso à justiça, isonomia e paridade de armas – afinal, são os essenciais para a devida compreensão do mandado de segurança e da sua suspensão.

## 2.1 SUPREMACIA DA CONSTITUIÇÃO

Inicialmente, antes de adentrar à questão principiológica da supremacia da Constituição, é aconselhável a conceituação de alguns aspectos. O termo Constituição, notadamente nas ciências jurídicas, tem como significado o conjunto de normas que regem um sistema legal; é a lei fundamental de um Estado. Seria então a Constituição, para Silva (2008, p. 37), a organização dos seus elementos essenciais:

*um sistema de normas jurídicas, escritas ou costumeiras, que regula a forma do Estado, a forma de seu governo, o modo de aquisição e o exercício do poder, o estabelecimento de seus órgãos, os limites de sua ação, os direitos fundamentais do homem e as respectivas garantias. [...] A constituição é o conjunto de normas que organiza os elementos constitutivos do Estado (grifo do autor).*

---

<sup>2</sup>Bueno (2010c, p. 150) cita como exemplos de princípios consagrados de forma implícita no texto constitucional o da imparcialidade e o duplo grau de jurisdição. Cita, ainda, o princípio ou “regra de proporcionalidade”, construção desenvolvida pela doutrina, com base no texto constitucional, a fim de “solucionar os impasses de preponderância dos diversos princípios jurídicos em cada caso concreto”.

Como visto acima, a carga normativa que a Carta Política de um Estado carrega em si é de importância fundamental a qualquer nação, pois traz em seu bojo os seus principais identificadores sociais e políticos. Outro aspecto relevante a ser levantado é o modo exigido pela Constituição para efetivar alguma mudança substancial em seu conteúdo. Muitas delas, no direito comparado, exigem certa rigidez no tocante às reformas constitucionais, sejam mais ou menos profundas<sup>3</sup>. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 demonstra um bom exemplo de rigidez constitucional, pois exige, para sua reforma, um procedimento legislativo mais rigoroso, se comparado ao rito procedimental para aprovação das leis infraconstitucionais<sup>4</sup>.

A rigidez constitucional está intrinsecamente ligada ao princípio da supremacia da Constituição, como bem explica Moraes (2009, p. 699): “nas constituições rígidas<sup>5</sup> se verifica a superioridade da norma magna em relação àquelas produzidas pelo Poder Legislativo, no exercício da função legiferante ordinária”. No mesmo sentido, discorre Silva (2008, p. 45): “a rigidez constitucional decorre da maior dificuldade para sua modificação do que para a alteração das demais normas jurídicas da ordenação estatal”.

Por ser rígida, a Constituição é posta em um pedestal, no mais alto patamar das normas integrantes do ordenamento jurídico. Em decorrência da posição normativa em que se encontra, exerce supremacia absoluta sobre as demais normas infraconstitucionais. Conforme explica Ubaldo (2007, p. 100), “em virtude dessa proeminente posição, todas as normas que

---

<sup>3</sup>Neste aspecto, manifesta-se Bonavides (2008, p. 83), citando inclusive que quase todos os Estados modernos, especialmente os do espaço atlântico, possuem Constituições rígidas; entretanto, cita a Inglaterra como local onde perdura o modelo constituinte flexível.

<sup>4</sup>As leis infraconstitucionais exigem, para sua aprovação, apenas o quórum de maioria simples, enquanto as emendas à Constituição exigem quórum qualificado; já as leis complementares necessitam de maioria absoluta de votos no Congresso Nacional. Neste sentido, estabelecem os artigos constitucionais a seguir transcritos:

“Art. 47. Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros.

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: [...]

§ 2º - A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

Art. 69. As leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta” (BRASIL, 2011b, p. 32).

<sup>5</sup>As Constituições são classificadas levando-se em consideração diversos aspectos. Um deles diz respeito, segundo Silva (2008, p. 46), à estabilidade, definindo-as como rígidas, flexíveis ou semi-rígidas. Para o autor, “rígida é a *constituição* somente alterável mediante processos, solenidades e exigências formais especiais, diferentes e mais difíceis que os de formação das leis ordinárias ou complementares. Ao contrário, a *constituição* é *flexível* quando pode ser livremente modificada pelo legislador segundo o mesmo processo de elaboração das leis ordinárias. Na verdade, a própria lei ordinária contrastante muda o texto constitucional. *Semi-rígida* é a *constituição* que contém uma parte rígida e outra flexível, como fora a Constituição do Império do Brasil, à vista de seu art. 178” (grifo do autor). Ou, simplesmente, pode-se dizer com Bonavides (2008, p. 83) que são “rígidas as [Constituições] que não podem ser modificadas da mesma maneira que as leis ordinárias. [...] Constituições flexíveis são aquelas que não exigem nenhum requisito especial de reforma”.

le são inferiores devem guardar, conformidade ou compatibilidade *vertical*, sob pena de declaração de inconstitucionalidade<sup>6</sup>” (grifo do autor).

Portanto, pode-se concluir, que da rigidez constitucional emana, como efeito essencial, o princípio da supremacia da Constituição, que nada mais é do que a posição que a Constituição ostenta no ordenamento jurídico como vértice de todo o sistema legal. Neste sentido, explica Silva (2008, p. 45), que a Constituição é a “[...] lei suprema do Estado, pois é nela que se encontram a própria estruturação deste e a organização de seus órgãos; é nela que se acham as *normas fundamentais* do Estado, e só nisso se notará sua superioridade em relação às demais normas jurídicas” (grifo do autor).

A Constituição de um Estado, por mais simples que seja, cumpre a função de pedra fundamental sustentáculo de todo ordenamento jurídico, devendo-se observar os preceitos insculpidos – expressos e tácitos – na Carta Política, sob o risco de ser inválida e, assim, não produzir efeitos. A lei ou ato eivado em seus aspectos material ou formal<sup>7</sup> não deve existir no plano jurídico e/ou afetar relações jurídico-sociais; por isso deve ser extirpada do ordenamento legal. Afinal, segundo Bonavides (2008, p. 298), “as constituições existem para o homem e não para o Estado; para a Sociedade e não para o Poder”.

## 2.2 ACESSO À JUSTIÇA

---

<sup>6</sup>Acerca da declaração de inconstitucionalidade de lei infraconstitucional que não obedece aos mandamentos insculpidos na Carta Política, verifica-se interessante ementa de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ACREANA N. 1.618/2004. REGRAS QUE PROÍBEM O CORTE RESIDENCIAL DO FORNECIMENTO DE ÁGUA E ENERGIA ELÉTRICA PELAS CONCESSIONÁRIAS POR FALTA DE PAGAMENTO. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE SERVIÇO DE ENERGIA ELÉTRICA. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR SOBRE SERVIÇO DE FORNECIMENTO DE ÁGUA. AFRONTA AOS ARTS. 22, INC. XII, ALÍNEA B, 30, INC. I E V E 175 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE” (BRASIL, 2011f).

<sup>7</sup>“Essa incompatibilidade vertical de normas inferiores (leis, decretos etc.) com a constituição é o que, tecnicamente, se chama *inconstitucionalidade das leis ou dos atos do Poder Público*, e que se manifesta sob dois aspectos: (a) *formalmente*, quando tais normas são formadas por autoridades incompetentes ou em desacordo com formalidades ou procedimentos estabelecidos pela constituição; (b) *materialmente*, quando o conteúdo de tais leis ou atos contraria preceito ou princípio da constituição” (SILVA, 2008, p. 52 – grifo do autor). Pode-se simplesmente dizer que o aspecto formal da inconstitucionalidade relaciona-se com o procedimento de formação da lei; já o aspecto material diz respeito especificamente ao conteúdo da lei, que não se coaduna com o estabelecido pela Constituição Federal.

O princípio do acesso à justiça, consagrado pela Constituição Federal de 1988, estatuído no artigo 5º, inciso XXXV<sup>8</sup>, obteve *status* de supraprincípio, pois dele decorre uma série de outros princípios imprescindíveis ao processo civil, tais como a efetividade, devido processo legal e economia processual. Entretanto, pela própria delimitação do presente estudo e por questões metodológicas, será abordado mais profundamente, dentre os citados, apenas o princípio do acesso à justiça.

Assim, desde que o Estado avocou a responsabilidade de promover a paz social dirimindo os litígios de seus jurisdicionados, o direito fundamental do acesso à justiça foi cada vez mais invocado pelas sociedades modernas. Entre os anos de 1950 e 1960, na época dos episódios pós-guerra, surgiu um forte movimento encetado pelos juristas Mauro Cappelletti e Bryant Garth. Os autores realizaram estudo que deu origem à visionária obra *“Access to Justice: The Worldwide Movement to Make Rights Effective. A General Report”*, defendendo a existência das célebres “três ondas de acesso à justiça” ou “ondas renovatórias do acesso” que visam à busca do real propósito do processo, o legítimo acesso à ordem jurídica justa e efetividade global.

De forma extremamente concisa, pode-se dizer que a primeira onda renovatória<sup>9</sup> visa ao efetivo acesso à justiça com a concessão da assistência judiciária gratuita aos pobres; a segunda<sup>10</sup>, leciona que aos interesses das massas deve ser viabilizado o efetivo acesso à

---

<sup>8</sup>“XXXV – a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (BRASIL, 2011b, p. 11).

<sup>9</sup>Ao comentar acerca desta primeira onda renovatória de acesso à justiça, Cappelletti e Garth (1988, p. 31), afirmam que “os primeiros esforços importantes para incrementar o acesso à justiça nos países ocidentais concentraram-se, muito adequadamente, em proporcionar serviços jurídicos para os pobres. Na maior parte das modernas sociedades, o auxílio de um advogado é essencial, senão indispensável para decifrar leis cada vez mais complexas e procedimentos misteriosos, necessários para ajuizar uma causa. Os métodos para proporcionar a assistência judiciária àqueles que não a podem custear são, por isso mesmo, vitais. Até muito recentemente, no entanto, os esquemas de assistência judiciária da maior parte dos países eram inadequados”. Neste diapasão, verifica-se que, no Brasil, foi editada, em 1950, a lei 1060, regulando a assistência judiciária e gratuidade judiciária. Já a defensoria dativa foi regulamentada pelo artigo 134 da Constituição Federal de 1988.

<sup>10</sup>Acerca da segunda onda renovatória, discorrem Cappelletti e Garth (1988, p. 49) anunciando que “centrando seu foco de preocupação especificamente nos interesses difusos, esta segunda onda de reformas forçou a reflexão sobre noções tradicionais muito básicas do processo civil e sobre o papel dos tribunais. [...] A concepção tradicional do processo civil não deixava espaço para a proteção dos direitos difusos. O processo era visto apenas como um assunto entre duas partes, que se destinava à solução de uma controvérsia entre essas mesmas partes a respeito de seus próprios interesses individuais. Direitos que pertencessem a um grupo, ao público em geral ou a um segmento do público não se enquadravam bem nesse esquema”. No ordenamento brasileiro, foi possível perceber a influência de tal onda a partir da edição da Lei 7.347/1985, tratando acerca da ação civil pública, destinada a tutelar precipuamente os interesses difusos e coletivos. Ainda, com a Constituição Federal de 1988, o Ministério Público, de acordo com os artigos 127 e 129, ganhou especial destaque no cenário jurídico, ficando incumbido de tutelar os direitos difusos, coletivos e individuais indisponíveis. Após, ainda que de forma tardia, a lei 12.016/2009 regulamentou, pela primeira vez, o mandado de segurança coletivo, garantia já insculpida no texto constitucional desde 1988.

justiça, através da tutela dos direitos difusos e coletivos; e a terceira<sup>11</sup>, aplica um enfoque misto das duas primeiras ondas renovatórias resultando no aperfeiçoamento da máquina estatal a fim de facilitar o acesso dos jurisdicionados, por intermédio de um processo mais condizente com a realidade, trazendo caminhos inclusive extrajudiciais para solução dos conflitos (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 31).

O acesso à justiça foi concebido no ordenamento jurídico brasileiro como razão de ser do Direito pela sua importância e essência, no qual a não aplicação resulta em afronta aos direitos humanos fundamentais mais básicos, conforme refletem Cappelletti e Garth (1988, p. 11):

de fato, o direito ao acesso efetivo tem sido progressivamente reconhecido como sendo de importância capital entre os novos direitos individuais e sociais, uma vez que a titularidade de direitos é destituída de sentido, na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação. O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos.

O princípio fundamental do acesso à justiça transcende a simples letra da lei, sendo imprescindível para a sua profunda compreensão empreender um viés filosófico, por estar previsto dentre o rol dos direitos fundamentais. Acerca dessa magnitude, assevera Müller (2007, p. 647):

e para bem compreender a amplitude, eficácia e função de um direito fundamental, é necessário partir da análise da norma que o assegura, destacando que esta é extraída do significado de um ou mais enunciados normativos, ou mesmo de nenhum deles, com a adição de inúmeros elementos que cercam a pessoa do intérprete e o ambiente que se encontra inserido.

Nesse diapasão, a contenda acerca do acesso à justiça não se limita, portanto, somente à seara jurídica. Hoje os juristas devem “ampliar sua pesquisa para mais além dos tribunais e utilizar métodos de análise da sociologia, da política, da psicologia e da economia, e ademais, aprender através de outras culturas”. O acesso à justiça, além de ser direito social fundamental, é também, “o ponto central da moderna processualística. Seu estudo pressupõe

---

<sup>11</sup>“Essa ‘terceira onda’ de reforma inclui a advocacia, judicial ou extrajudicial, seja por meio de advogados particulares ou públicos, *mas vai além*. Ela centra sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas. Nós o denominamos ‘o enfoque do acesso à Justiça’ por sua abrangência. Seu método não consiste em abandonar as técnicas das duas primeiras ondas de reforma, mas em tratá-las como apenas algumas de uma série de possibilidades para melhorar o acesso” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 67 – grifo dos autores). Como exemplos de influência no cenário brasileiro, pode-se citar a emenda constitucional n. 45/2004, que tratou acerca da reforma no Poder Judiciário, a fim de otimizar o serviço prestado, criando-se órgãos como o Conselho Nacional de Justiça, sendo que o objetivo deste é fiscalizar e aperfeiçoar a prestação jurisdicional, impondo metas de atuação. Houve, ainda, por intermédio da citada emenda, modificações legislativas a fim de garantir a efetividade processual, com a criação e aperfeiçoamento de mecanismos como a penhora on-line, súmula vinculante, bem como regras para evitar a proliferação de recursos repetitivos. Ainda, cita-se a Lei 9.307/1996 que tratou da arbitragem, método extrajudicial de composição de conflitos.

um alargamento e aprofundamento dos objetivos e métodos da moderna ciência jurídica” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 13; FERRAZ, 2002, p. 755).

O debate sobre o princípio em comento é acalorado não só dentre operadores do Direito no País, mas também dentre a comunidade jurídica internacional que utiliza a obra acima exposta como base. No cenário brasileiro, um dos expoentes é Bueno (2010c, p. 134), que defende que o significado do mandamento constitucional preconiza que qualquer pretensão, ou seja, afirmação de direito, possa ser levada ao Poder Judiciário a fim de ser solucionada<sup>12</sup>. Ainda de acordo com o autor, levando o jurisdicionado sua pretensão ao Estado-juiz, este tem o dever de conceder àquele que o provocou uma resposta, mesmo que seja negativa no sentido de que não existe direito a ser tutelado, ou, menos ainda, uma resposta que diga que sua pretensão não tem as mínimas condições de ser analisada. Na mesma esteira de pensamento, ensina Nery Junior (2009, p. 175), que

podemos verificar que o direito de ação é um direito cívico e abstrato, vale dizer, é um direito subjetivo à sentença *tout court*, seja essa de acolhimento ou de rejeição da pretensão, desde que preenchidas as condições da ação<sup>13</sup>. A realização de um direito subjetivo é alcançado quando se consegue o objeto desse mesmo direito. [...] Como o objeto do direito de ação é a obtenção da tutela jurisdicional do Estado, deve entender-se por realização o direito subjetivo de ação assim que pronunciada a sentença, favorável ou não ao autor (grifo do autor).

Cintra, Grinover e Dinamarco (2010, p. 39) afirmam que o princípio do acesso à justiça ultrapassa o puro e simples ingresso ao Poder Judiciário, de modo que o real significado do princípio em comento venha a ser intitulado pela recente doutrina como acesso a uma ordem jurídica justa ou efetividade de direitos sociais. No mesmo sentido, Rodrigues (apud PORTANOVA, 2008, p. 112), afirma que o acesso à justiça “partindo de uma visão axiológica da expressão *justiça*, compreende o acesso a ela como o acesso a uma determinada ordem de valores e direitos fundamentais para o ser humano” (grifo do autor).

Sob outra nuance, Marinoni (2008, p. 186), sustenta que o ingresso ao Poder Judiciário é sinônimo de acesso à justiça, pois a efetivação de tal direito é inerente à própria forma de Estado Democrático de Direito, “vez que não há como pensar em proibição da tutela

---

<sup>12</sup>Cintra, Grinover e Dinamarco (2010, p. 149), definem jurisdição como um monopólio do Estado, pois “podemos dizer que é uma das funções do Estado, mediante a qual este se substitui aos titulares dos interesses em conflito para, imparcialmente, buscar a pacificação do conflito que os envolve, com justiça. Essa pacificação é feita mediante a atuação da vontade do direito objetivo que rege o caso apresentando em concreto para ser solucionado; e o Estado desempenha essa função sempre mediante o processo, seja expressando imperativamente o preceito (através de uma sentença de mérito), seja realizando no mundo das coisas o que o preceito estabelece (através da execução forçada). Que ela é uma função do Estado e mesmo monopólio estatal [...], resta agora, a propósito, dizer que a jurisdição é, ao mesmo tempo, *poder, função e atividade*” (grifo dos autores).

<sup>13</sup>Ação, segundo Cintra, Grinover e Dinamarco (2010, p. 271), pode ser conceituada como “[...] o *direito ao exercício da atividade jurisdicional* (ou o *poder* de exigir esse exercício). Mediante o exercício da ação provoca-se a jurisdição, que por sua vez se exerce através daquele complexo de atos que é o processo” (grifo dos autores).

privada, e, assim, em Estado, sem se viabilizar a todos a possibilidade de efetivo acesso ao Poder Judiciário”.

Pertinente trazer ao presente estudo o ensinamento de Nery Junior (2009, p. 172):

além do direito ao processo *justo*, todos têm o direito de obter do Poder Judiciário a *tutela jurisdicional adequada*. Não é suficiente o direito à tutela jurisdicional. É preciso que essa tutela seja a *adequada*, sem o que estaria vazio de sentido o princípio [do acesso à justiça]. [...] Quando a tutela adequada para o jurisdicionado for medida urgente, o juiz, preenchido os requisitos legais, tem de concedê-la, independentemente de haver lei autorizando, ou, ainda, que haja lei proibindo a tutela urgente (grifo do autor).

Em relação ao explanado, pode-se citar, a título de exemplo, a vedação de concessão de liminar e tutela antecipada estabelecida na nova lei do mandado de segurança<sup>14</sup>, em alguns casos<sup>15</sup>. Sem muito esforço, analisando-se à luz do princípio do acesso à justiça, constata-se facilmente a flagrante inconstitucionalidade do artigo de lei exposto.

A questão do acesso à justiça não diz respeito somente àquele que procura o Poder Judiciário para concessão de uma resposta jurisdicional, mas também àquele que é chamado a se defender no processo, o réu. Portanto, a problemática do acesso é referente a quem litiga em juízo e não apenas a quem o procura, imaginando ser o titular do direito. Para Marinoni (2008, p. 308), “o direito de acesso à jurisdição [...] é um direito à uma prestação estatal imprescindível para a efetiva participação do cidadão na vida social, e assim não pode ser visto como um direito formal e abstrato – ou como um simples direito de propor a ação e de apresentar defesa” [...].

Cappelletti e Garth (1988, p. 28), ainda alertam, de modo indireto, sobre o prejuízo que o jurisdicionado sofre quando é obrigado a recorrer ao Poder Judiciário e litigar contra o Estado, para não ter seu direito prejudicado, ou até mesmo, extinto. Esse prejuízo se explica pelo fato de o Estado estar altamente preparado para a lide, vez que está habituado com os Tribunais, seja figurando como autor ou réu e de modo que sua estrutura possui recursos financeiros e humanos para atuação em juízo. Sobre o tema expressam os autores

<sup>14</sup> Art. 7º Ao despachar a inicial, o juiz ordenará: [...]

§ 2º Não será concedida medida liminar que tenha por objeto a compensação de créditos tributários, a entrega de mercadorias e bens provenientes do exterior, a reclassificação ou equiparação de servidores públicos e a concessão de aumento ou a extensão de vantagens ou pagamento de qualquer natureza.

§ 5º As vedações relacionadas com a concessão de liminares previstas neste artigo se estendem à tutela antecipada a que se referem os arts. 273 e 461 da Lei nº 5.869, de 11 janeiro de 1973 - Código de Processo Civil” (BRASIL, 2011c, p. 1869).

<sup>15</sup> Há muito há entendimento sumulado pelo Superior Tribunal de Justiça de que não pode haver deferimento de medida liminar em relação à compensação de créditos tributários, o que acabou sendo confirmado com a edição da Lei n. 12.016/2009. Neste sentido, veja-se a súmula n. 212 do Superior Tribunal de Justiça: “A compensação de créditos tributários não pode ser deferida em ação cautelar ou por medida liminar cautelar ou antecipatória” (BRASIL, 2011e, p. 1914).

supracitados: “as vantagens pertencem de modo especial aos litigantes organizacionais, adequados do uso do sistema judicial para obterem seus próprios interesses”.

Em contrapartida, existe posicionamento ferrenho, a exemplo do autor Brandão (2007, p. 760), no sentido de que a negação do acesso à justiça seria a não admissão da própria jurisdição<sup>16</sup>, partindo-se do pressuposto de que mesmo que a petição inicial não atenda às condições da ação previstas no Código de Processo Civil, ainda assim o mérito deve ser apreciado pelo juízo a fim de se garantir o acesso à justiça<sup>17</sup>.

Transpondo tal discussão ao tema desta monografia, mandado de segurança, cabe mencionar que apesar das nítidas peculiaridades vantajosas conferidas a esta ação constitucional, como um dos instrumentos de efetividade do acesso à justiça, esta, aparentemente, é posta em dúvida quando do outro lado da balança o Estado tem à sua exclusiva disposição a suspensão de segurança, obstruindo o verdadeiro e completo acesso à justiça ao cidadão integrante do Estado Democrático de Direito, conforme será discutido no terceiro capítulo do desenvolvimento deste trabalho.

Diante do exposto, é propenso verificar, a princípio, que a garantia constitucional do mandado de segurança tem íntima ligação com o princípio ora em comento. O remédio visa tutelar direito primordial do cidadão e, para tanto, o ordenamento jurídico faz alguns ajustes de cunho processual – a prioridade na tramitação, inexistência de honorários advocatícios, prazos exíguos e procedimento simplificado – a fim de que a resposta do Poder Judiciário seja efetiva. Justamente pelo objeto que o *mandamus* visa tutelar é que ele está garantido de mecanismos e vantagens processuais, como os ora expostos.

### 2.3 ISONOMIA

---

<sup>16</sup>Para Cintra, Grinover e Dinamarco (2010, p. 30), o “Estado moderno exerce o seu poder para a solução de conflitos interindividuais. O *poder Estatal*, hoje, abrange a capacidade de dirimir os conflitos que envolvem as pessoas (inclusive o próprio Estado), decidindo sobre as pretensões apresentadas e impondo decisões” (grifo dos autores). No mesmo sentido discorre Gonçalves (2010a, p. 42): “a jurisdição é exercida em relação a uma lide, que o interessado deduz perante o Estado-juiz, inerte por natureza. Ao ser acionado por um dos interessados, ele, por meio de um processo, irá aplicar a lei ao caso concreto, buscando dar solução ao conflito”. Sobre um dos elementos da jurisdição, o processo, Carnelutti (2006, p. 43), exara interessante opinião: “no fim das contas, a necessidade do processo se deve à incapacidade de alguém para julgar, por si, sobre o que deve e o que não deve ser feito. [...] O processo serve, pois, em uma palavra, para *estabelecer juízo dente* (sic) *aqueles que não o tem*”.

<sup>17</sup>Vale salientar que tal posicionamento é bastante particular e destoa daquele adotado pelo Código de Processo Civil, o qual foi influenciado pela teoria de Liebman. Esta teoria, segundo Cintra, Grinover e Dinamarco (2010, p. 275), “dá especial destaque às condições da ação (possibilidade jurídica do pedido, interesse de agir e legitimidade *ad causam*), colocadas como verdadeiro ponto de contato entre a ação e a situação de direito material”.

O terceiro princípio constitucional a ser estudado no presente trabalho trata de preceito fundamental sem o qual o processo não alcança o justo resultado. O princípio da isonomia é consagrado desde a Constituição Imperial de 1824 e de forma cada vez mais enraizada foi sendo insculpido nas Constituições que se sucederam. Hodiernamente, está inicialmente estatuído no texto preambular<sup>18</sup> e, após, no artigo 5º inciso I da referida Carta<sup>19</sup>.

O princípio em comento, que tem como sinônimo a igualdade, assim como o acesso à justiça, deve ser analisado sob um viés filosófico sem que se apegue somente à visão aristotélica de que a lei deve tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, para assim encontrar o ponto de equilíbrio (MOURA, 2005, p. 37).

Em complemento ao pioneirismo de Aristóteles, é fundamental saber que existem três teorias que examinam o conteúdo, não puramente jurídico, do princípio da igualdade:

a concepção nominalista reconhece entre os homens desigualdades naturais, concebendo ao princípio uma conotação apenas nominal, pois a desigualdade é o substrato da existência humana. Os adeptos da concepção idealista têm nos homens seres essencialmente iguais, sendo que as desigualdades surgem a partir do convívio social. Já a concepção realista prega a coexistência da igualdade e da desigualdade. Vê os homens iguais em essência, mas diferentes num contexto social. Não há como negar a esta concepção um conteúdo mais satisfatório, uma vez que entende o homem igual como ser humano, mas diferentes nas relações sociais. (MOURA, 2005, p. 36)

A concepção realista é a eleita pela autora como a mais satisfatória, pois os homens estão inseridos na sociedade de formas diferentes – homens e mulheres, negros e brancos, ricos e pobres. Entretanto, essas diferenças nada tem a ver com o âmago da pessoa humana, “que deve ser respeitado em sua dignidade” [...] (MOURA, 2005, p. 36). Para Moraes (2009, p. 37),

a igualdade se configura como uma eficácia transcendente, de modo que toda situação de desigualdade persistente à entrada em vigor da norma constitucional deve ser considerada não recepcionada, se não demonstrar compatibilidade [com os valores supremos da Constituição Federal]. A desigualdade na lei se produz quando a norma distingue de norma não razoável ou arbitrária um tratamento específico a pessoas diversas.

---

<sup>18</sup>“Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL” (BRASIL, 2011b, p. 9).

<sup>19</sup>“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição” [...] (BRASIL, 2011b, p. 9).

O preceito de igualdade contido no bojo da Carta Cidadã tem como destinatário principal o legislador, pois este produz a lei, isto é, a lei deve estar em conformidade com a diretriz de igualdade emanada pela Constituição Federal<sup>20</sup>. Caso contrário, ela nem deve vir ao plano jurídico, como bem assevera Medeiros (2007, p. 254): “a função, pois, do preceito instituído da isonomia (art. 5º *caput*), é a de um princípio que informa e condiciona todo o resto do Direito. É a linha mestre a ser seguida”. Ao ser violado o princípio da isonomia, irremediavelmente ocorrerá o afastamento entre Estado Democrático de Direito, os seus fundamentos<sup>21</sup> e os objetivos fundamentais<sup>22</sup>, fundantes da República Federativa do Brasil.

### 2.3.1 Paridade de armas

Pelo explanado no tópico anterior, infere-se que o princípio da isonomia manifesta diversas facetas. Foi originariamente discutido nos primórdios da era filosófica, estando intrinsecamente ligado ao conceito de justiça. Hodiernamente, tem-se que uma das ditas facetas assumidas pelo princípio em comento destina-se exclusivamente à seara processual, adotando o termo específico “paridade de armas” ou “igualdade processual”. Por tais motivos, entendeu-se ser adequado tratar a paridade de armas como subprincípio constitucional do magno princípio da isonomia.

---

<sup>20</sup>Mello (2010, p. 9), sustenta que o alcance do princípio da isonomia “não se restringe a nivelar os cidadãos diante da norma legal posta, mas que a própria lei não pode ser editada em desconformidade com a isonomia. O preceito magno da igualdade, como já tem sido assinalado, é norma voltada quer para o aplicador da lei quer para o próprio legislador. Deveras, não só perante a norma posta se nivelam os indivíduos, mas, a própria edição dela sujeita-se ao dever de dispensar tratamento equânime às pessoas.[...] Assim, não poderá subsistir qualquer dúvida quanto ao destinatário da cláusula constitucional da igualdade perante a lei. O seu destinatário é, precisamente, o legislador e, em consequência, a legislação; por mais discricionários que possam ser os critérios da política legislativa, encontra no princípio da igualdade a primeira e mais fundamental de suas limitações”.

<sup>21</sup>“Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 2011b, p. 9).

<sup>22</sup>“Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (BRASIL, 2011b, p. 9).

Acerca da correlação com outros princípios constitucionais, Nery Junior (2009, p. 240), destaca que a paridade de armas é uma cláusula geral processual, de modo que o juiz, no caso concreto que lhe é submetido, deve dar a devida aplicação ao preceito, definindo o que significa paridade de armas na hipótese. E comenta sobre a interdisciplinariedade entre os princípios:

a importância da igualdade das armas no processo tem sensibilizado a doutrina de tal sorte que se chega a destacá-la do princípio do contraditório, conferindo-lhe autonomia e independência como *princípio processual*, mas reconhecendo que é manifestação, no processo, dos princípios constitucionais da igualdade, do contraditório e do direito ao justo processo (grifo do autor).

A paridade de armas nada mais é do que o tratamento dispensado às partes litigantes pelo Estado-juiz, de forma que elas possam dispor dos mesmos mecanismos processuais<sup>23</sup>. Acerca do tema, discorre Didier Junior (2011, p. 65), merecendo transcrição:

os sujeitos processuais devem receber tratamento processual idêntico; devem estar em combate com as mesmas armas, de modo a que possam lutar em pé de igualdade. Chama-se a isso paridade de armas: o procedimento deve proporcionar às partes as mesmas armas para a luta.

O processo é uma luta. A garantia da igualdade significa dar as mesmas oportunidades e os mesmos instrumentos processuais para que possam fazer valer os seus direitos e pretensões, ajuizando ação, deduzindo resposta etc. “Como explica Chiavario, essa paridade de armas entre as partes não implica uma identidade absoluta entre os poderes reconhecidos às partes de um mesmo processo e nem, necessariamente, uma simetria perfeita de direitos e obrigações. O que conta é que as diferenças eventuais de tratamento sejam justificáveis racionalmente, à luz de critérios de reciprocidade, e de modo a evitar, seja como for que haja um desequilíbrio global em prejuízo de uma das partes”.

De acordo com o pensamento acima exposto, o litígio entre partes desiguais, em termos de demanda, resulta em um desequilíbrio de forças perante o Estado-juiz. Por tal motivo, a lei tem o dever de reajustar o peso dos litigantes para evitar prejuízos a qualquer das partes, visando à constante busca da verdade real do processo. Vislumbrando a situação no caso específico do tema proposto a este trabalho, em que pese a necessidade de se equilibrar os sujeitos processuais por intermédio de instrumentos diversificados, parece que a suspensão de segurança não se coaduna com tal propósito, pois acaba por fortalecer demasiadamente a Fazenda Pública perante o cidadão, o qual, normalmente, constitui o pólo mais fraco da

---

<sup>23</sup>Sobre o assunto, encontra-se precedente na jurisprudência do Tribunal de Justiça de Santa Catarina: “REINTEGRAÇÃO DE POSSE E OUTRAS COMINAÇÕES. SENTENÇA DE PARCIAL PROCEDÊNCIA. RECURSO QUE ARGUI CERCEAMENTO DE DEFESA. PROVA TESTEMUNHAL REQUERIDA PELA DEMANDADA, DEFERIDA E NÃO REALIZADA. OITIVA APENAS DAS TESTEMUNHAS ARROLADAS PELO AUTOR. SENTENÇA EM QUE O MAGISTRADO AFIRMA QUE A RÉ NÃO PROVOU O FATO MODIFICATIVO DO DIREITO DO AUTOR. EVIDENTE QUEBRA DE PARIDADE DE ARMAS E VIOLAÇÃO DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. SENTENÇA CASSADA. APELO CONHECIDO E PROVIDO. Se num processo complexo, o magistrado ouve apenas as testemunhas arroladas por uma das partes, omitindo-se com relação às arroladas pela outra, e depois afirma que esta não provou fato impeditivo ao direito daquela, patente o cerceamento de defesa, a quebra da paridade de armas e a violação do princípio constitucional do devido processo legal” (SANTA CATARINA, 2011b – grifo nosso).

relação jurídica sem, contudo, possuir instrumento de tal aporte a seu favor. A análise do princípio aqui comentado é fundamental ao desfecho desta monografia, conforme será demonstrado no terceiro capítulo do desenvolvimento.

Ainda acerca da paridade de armas, pode-se dizer, com Bueno (2010c, p. 161) e Cintra, Grinover e Dinamarco (2010, p. 60), que a legislação processual civil tem diversos exemplos que criam condições desiguais beneficiadoras de uma parte ou outra no decorrer do processo judicial, a exemplo da assistência judiciária gratuita, inversão do ônus da prova nos litígios envolvendo relações de consumo, dentre outros<sup>24</sup>. Entretanto, o que cumpre questionar é se essas desigualdades consagradas pelo Poder Legislativo estão em conformidade com a Constituição Federal, isto é, ao princípio da paridade de armas. Segundo a doutrina, o simples tratamento desigual, por si só, não ofende, obrigatoriamente, a isonomia constitucional. O que justifica a desigualdade legal é o motivo por detrás da lei que resulta nesse ilusório desequilíbrio; a razão deve ser suficientemente devida e adequada para harmonizar perante o Estado-juiz as forças litigantes do processo. É, no mínimo, complicada a tarefa do legislador de buscar o reequilíbrio substancial das partes, pois esse remanejamento de forças não pode criar novos desequilíbrios privilegiadores a pretexto de dirimir desigualdades. Sendo assim, é possível concluir que a paridade de armas é respeitada quando a disposição do tratamento desigual corresponde à exata medida da desigualdade combatida.

Não basta garantir a paridade formal de armas, visto que o princípio opera no sentido de que seja assegurada a igualdade de armas do ponto de vista substancial, efetivo. (NERY JUNIOR, 2009, p. 240). Cappelletti e Garth (1988, p. 15), ao iniciar a discussão acerca dos entraves ao acesso à justiça, comentam a correlação existente entre o papel que a paridade de armas toma no processo e a efetividade:

embora o acesso efetivo à justiça venha sendo crescentemente aceito como um direito social básico nas modernas sociedades, o conceito de “efetividade” é, por si só, algo vago. A efetividade perfeita, no contexto de um dado direito substantivo,

---

<sup>24</sup>Neste sentido, verifica-se ementa de jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça aplicando o princípio da isonomia:

“ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. COMPROVAÇÃO DE DEFICIÊNCIA FÍSICA. PRAZO DE CONVOCAÇÃO ULTRAPASSADO. PERDA DO DIREITO DE CONCORRER ÀS VAGAS. PRINCÍPIO DA ISONOMIA. I - No edital de abertura do concurso público para preenchimento de vagas de deficiente físico, erigiu-se critério segundo o qual o candidato seria convocado a comprovar a deficiência, dentro do horário determinado na convocação. II - O impetrante compareceu no horário determinado, todavia, não tendo sido comprovada a deficiência, saiu para obter laudo médico para este fim, retornando após o encerramento do horário estabelecido, com o referido laudo. III - Os critérios para comprovação da deficiência física não são passíveis de análise pelo Judiciário por não importarem em nenhuma supressão de direitos ou violação à norma legal, restando claro seu caráter regulamentador, *in casu*, determinando a todos os candidatos, dentro do período previsto, a comprovação das deficiências que davam ensejo à inscrição no concurso. IV - Não tendo o impetrante comparecido dentro do horário previsto com a comprovação da deficiência, em face do que previa o edital do concurso, tem-se de rigor a perda do direito de concorrer à vaga. Aplicação do princípio da isonomia. V - Segurança denegada” (BRASIL, 2009b).

poderia ser expressa como a completa “igualdade de armas” – a garantia de que a conclusão final depende apenas dos méritos jurídicos relativos das partes antagônicas, sem relação com diferenças que sejam estranhas ao Direito e que, no entanto, afetam a afirmação e reivindicação dos direitos.

Há muito tem-se falado na supremacia do interesse público como base fundamental justificadora do protecionismo exacerbado concedido à Fazenda Pública. Segundo Bueno (2010c, p. 162), a natural superioridade do Estado adicionada ao tratamento diferenciado que recebe em juízo em decorrência da supremacia do interesse público resulta em um injusto desequilíbrio de forças<sup>25</sup>. Discorre: “[...] nada justifica que, no plano do processo, o Estado tenha *prerrogativas (privilégios)* que as outras partes não têm. Mais ainda quando é a Constituição Federal, que determina a atuação *eficiente* da Administração Pública” [...] (grifo do autor). Atualmente, não é mais razoável o entendimento absoluto de que o Estado figura como representante dos direitos e interesses de uma coletividade e que, em decorrência disso, mereça tratamento diferenciado em juízo. Seguindo esse raciocínio, afirma o mesmo autor que “estar-se-ia criando uma imunidade à atuação do Estado, um protecionismo não autorizado pela Constituição”. No mesmo sentido, discorre Pinheiro (1999, p. 168), “não se pode tolerar, sob hipótese alguma, que haja antagonismo de normas, pois, se uma delas garante a igualdade, a outra não pode trazer privilégios, o que por si só torna uma parte inferior à outra”. Os entes estatais possuem vantagens processuais e, assim, oficializa-se a desigualdade em detrimento da Carta Cidadã, “que é a viga mestra da estrutura jurídica do Estado organizado”.

Por todo o ventilado, entende-se que a lei não deve ser fonte de desigualdades, pois seu objetivo precípuo é trazer harmonia à vida social, isto é, tratar de forma equitativa todos os cidadãos. Portanto, pode-se dizer, a princípio, que tanto o legislador<sup>26</sup> como a autoridade judiciária<sup>27</sup> devem fazer uma profunda reflexão a fim de verificar se estão cumprindo seu mister, político e jurídico, em consonância com a Constituição Federal.

---

<sup>25</sup>O princípio ora em comento ainda recebe análise de Theodoro Júnior (2010, p. 27) e Portanova (2008, p. 163) no aspecto atinente ao contraditório. Tradicionalmente, o contraditório é visto em correlação com a igualdade formal das partes. Todavia, em uma análise crítica, o contraditório não possui apenas correspondência pura e simples com a igualdade. Possui íntima ligação, pois opera objetivando a redução das desigualdades processuais entre as partes. O contraditório é tido como a principal consequência do tratamento igualitário dos litigantes e é absoluto entre os princípios, não admitindo sua supressão em momento processual algum sob risco de nulidade do ato judicial que não honrar com o mandamento constitucional.

<sup>26</sup>“O legislador, no exercício da sua função jurisdicional de edição normativa, não poderá afastar-se do princípio da igualdade, sob pena de flagrante inconstitucionalidade. Assim, normas que criem diferenciações abusivas, arbitrárias, sem qualquer finalidade lícita, serão incompatíveis com a Constituição Federal” (MORAES, 2006, p. 87 – grifo do autor).

<sup>27</sup>“O intérprete/autoridade pública não poderá aplicar as leis e atos normativos aos casos concretos de forma a criar ou aumentar desigualdades arbitrárias. Ressalte-se que, em especial o Poder Judiciário, no exercício de sua função jurisdicional de dizer o direito ao caso concreto, deverá utilizar os mecanismos constitucionais no sentido de dar uma interpretação única e igualitária às normas jurídicas” (MORAES, 2006, p. 87 – grifo do autor).

### 3 MANDADO DE SEGURANÇA

O mandado de segurança<sup>1</sup>, garantia constitucional prevista primordialmente no artigo 113, n. 33 da Carta Política de 1934<sup>2</sup>, é criação do legislador constituinte brasileiro e, segundo Moraes (2010, p. 153), é um instituto que “não encontra instrumento absolutamente similar no direito estrangeiro”. Para o presente estudo, torna-se necessária a abordagem de alguns aspectos fundamentais da garantia do mandado de segurança para que, em momento posterior, seja discutida e analisada a constitucionalidade do instituto da suspensão de segurança previsto no artigo 15 da Lei 12.016/2009<sup>3</sup>.

Dessa forma, neste capítulo serão analisados o conceito e natureza jurídica, pressupostos constitucionais, competência, petição inicial e notificação, liminar, informações da autoridade coatora, sentença e recursos atinentes a este instituto.

#### 3.1 CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA

O mandado de segurança, garantia insculpida no capítulo dedicado aos direitos e deveres individuais e coletivos, bem como inserido no artigo 5º, incisos LXIX e LXX da Constituição Federal<sup>4</sup>, tem status de garantia constitucional e, para Meirelles, Wald e Mendes (2010, p. 27), é

---

<sup>1</sup>“O mandado de segurança tem como fonte de inspiração imediata a teoria brasileira do *habeas corpus*, juntamente com a ação anulatória de atos da administração (Lei 221/1894) e os interditos possessórios. E traçando-se um panorama analógico, guarda aspectos similares com institutos de mesmo porte constitucional em vários *writs* do Direito anglo-americano (*mandamus, prohibition, certiorari, quo warrant, injunction, declaratory judgments*) e no *juicio* de amparo mexicano expresso na Constituição de 1917” (BULOS, 2010, p. 729).

<sup>2</sup>“Art. 113 – A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: 33) Dar-se-á mandado de segurança para defesa do direito, certo e incontestável, ameaçado ou violado por ato manifestamente inconstitucional ou ilegal de qualquer autoridade. O processo será o mesmo do *habeas corpus*, devendo ser sempre ouvida a pessoa de direito público interessada. O mandado não prejudica as ações petítórias competentes” (BRASIL, 1934).

<sup>3</sup>“Art. 15 Quando, a 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 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” (BRASIL, 2011c, p. 1873).

<sup>4</sup>“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

o meio constitucional posto à disposição de toda pessoa física ou jurídica, órgão com capacidade processual, ou universalidade reconhecida por lei, para a proteção de direito individual ou coletivo, líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, lesado ou ameaçado de lesão, por ato de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça.

Para Leite (1999, p. 23) o *writ* é um remédio de índole constitucional que se materializa através de uma ação especial, posta à disposição de toda pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, cujo fito repousa no resguardo de direito individual ou coletivo, líquido e certo, próprio ou de terceiro, não amparados por *habeas corpus* ou *habeas data*, contra ato de autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício delegado de atribuições do Poder Público.

No mesmo sentido, porém analisando outros aspectos do conceito, ensinam Theodoro Junior (2009, p. 1), Fagundes (apud REMÉDIO, 2009, p. 181) e Nogueira (apud REMÉDIO, 2009, p. 181) que o mandado de segurança é o remédio processual constitucional de rito sumaríssimo, movido contra ato de qualquer autoridade pública, incluindo-se aquele que exerce atribuição delegada do Poder Público, que cometa ilegalidade ou abuso de poder, tendo como escopo a suscitação do controle jurisdicional a fim de que se tutele o direito líquido e certo do impetrante.

Verifica-se, portanto, que a ação do mandado de segurança é um instrumento de caráter constitucional garantista<sup>5</sup> posto à disposição de qualquer pessoa física ou jurídica ou órgão com capacidade processual, contra qualquer ato administrativo, seja ele vinculado ou discricionário, emanado de autoridade pública ou de quem faça as suas vezes<sup>6</sup>, que viole ou ameace violar direito individual ou coletivo, líquido e certo, próprio ou de terceiro e que não possa ser tutelado por *habeas corpus* ou *habeas data*.

Há notável divergência doutrinária quanto à classificação da natureza jurídica do mandado de segurança<sup>7</sup>, porém o que denota-se de comum dos ensinamentos de grande parte

LXIX - conceder-se-á mandado de segurança para 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 no exercício de atribuições do Poder Público;

LXX - o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:

a) partido político com representação no Congresso Nacional;  
 b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados" (BRASIL, 2011b, p. 12).

<sup>5</sup>O mandado de segurança é conquista cultural e jurídica herdada da primeira geração de direitos fundamentais, tem por titular do direito o indivíduo e são oponíveis contra o Estado; entende-se como direitos de resistência ou de oposição perante o Estado (BONAVIDES, 2008, p. 563).

<sup>6</sup>Para Figueiredo (2009, p. 54) "as concessionárias de serviço público, decorrentes das privatizações (mesmo totalmente privatizadas), sujeitam-se ao mandado de segurança, porque prestadoras de serviço público".

<sup>7</sup>O autor Barbi (2009, p. 41) esclarece que no início da aplicação do mandado de segurança pelos Tribunais havia opiniões no sentido de que ele era causa e não ação. Declarou-se que o mandado de segurança era remédio de natureza especial e não ação.

da doutrina é que o mandado de segurança deve ser analisado sob o manto da teoria geral do processo, pois é medida que requer uma resposta jurisdicional e, portanto, deve ser considerada como ação e como processo.

Entendem Meirelles, Wald e Mendes (2010, p. 32) que o mandado de segurança é ação civil de rito sumário especial, distinguindo-se das demais ações somente pelo objeto específico e pela sumariedade de seu rito, aceitando as regras de processo civil somente de forma subsidiária. No mesmo sentido, Wald (2006, p. 118) ensina que o mandado de segurança “reveste-se sempre de natureza de ação civil, processada no juízo competente, mesmo quando impetrado contra ato de juiz criminal<sup>8</sup> no bojo do processo penal, aplicando-se-lhe as regras do Código de Processo Civil”.

Considerando a espécie e a natureza da tutela jurisdicional que o cidadão pretende obter do Poder Judiciário, as ações podem ser qualificadas como de cognição, de execução ou cautelar. Neste aspecto, Ieciona Barbi (2009, p. 47) que o mandado de segurança é “ação de cognição, que se exerce através de um procedimento especial da mesma natureza, de caráter documental, pois só admite prova dessa espécie, e caracterizando também pela forma peculiar da execução do julgado”. No entanto, Meirelles, Wald e Mendes (2010, p. 38) contestam o aspecto probatório do remédio e afirmam que este coaduna-se com todas as modalidades de provas admitidas em lei, desde que elas sejam pré-constituídas, a fim de que torne clarividente o direito líquido e certo violado do impetrante.

Embora haja divergência quanto a diversos aspectos da natureza jurídica do mandado de segurança, está pacificado o entendimento que se trata de ação civil, porém, a contenda permanece quando considerados outros aspectos do *writ*, tais como a sentença.

Adepto da corrente que considera o mandado de segurança ação de conhecimento, Decomain (2009, p. 17) aduz que

o mandado de segurança pode assumir feições combinadas de ação condenatória e mandamental ou constitutiva e mandamental, podendo também ser exclusivamente mandamental. Prepondera, todavia, no mandado de segurança, o caráter de ação mandamental, exatamente porque lhe é inerente que a autoridade apontada como coatora, em caso de procedência do mandado de segurança, deva atender precisamente ao que na sentença lhe for determinado.

Barbi (2009, p. 46) assevera que não é tarefa simples classificar a natureza do mandado de segurança e que ele não pode ser taxado exclusivamente como um tipo de ação,

---

<sup>8</sup>Em sentido oposto, entende Cogan (apud CAVALCANTE, 2002, p. 31), que o mandado de segurança assume natureza criminal quando não utilizado como ação, mas como sucedâneo recursal em processo penal.

pois isso somente pode ser analisado caso a caso. Mas, o autor afirma que “com base apenas no movimento forense, é a predominância dos casos em que a ação tem caráter constitutivo<sup>9</sup>”.

Pode-se perceber que o debate acerca da natureza jurídica do mandado de segurança ainda é acalorado, tendo em vista seus setenta e sete anos de vigência. Entretanto, é possível verificar, com clareza, que há concordância entre a doutrina especializada em afirmar que o mandado de segurança é uma ação de natureza civil – de cognição sumária, em razão da celeridade exigida em seu trâmite, devido ao objeto tutelado – que visa, essencialmente, à invalidação de atos comissivos ou omissivos da administração pública capazes de lesar direito líquido e certo do jurisdicionado.

### 3.2 PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS

Ao ser editada a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o mandado de segurança foi novamente consagrado pelo legislador como garantia constitucional, tendo sido elencado como um dos direitos e garantias fundamentais.

O remédio constitucional possui caráter reparatório<sup>10</sup> e eventualmente preventivo, sendo que, para o julgador ter condições de analisar o mérito do mandado de segurança e, ainda, para ter plena convicção no momento de conceder a liminar, é necessário que a ação preencha alguns pressupostos constitucionais. Constitucionais são os pressupostos, pois a própria Constituição Federal os determina em seu artigo 5º, inciso LXIX, como direito líquido e certo e ilegalidade ou abuso de poder cometido ou omitido por autoridade pública ou quem faça as suas vezes<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup>As tutelas constitutivas, segundo Gonçalves (2011, p. 36) podem ser definidas como aquelas que “[...] não formam um título executivo. Por seu intermédio, o que se busca é a modificação de uma situação jurídica indesejada. Elas são mais complexas que as declaratórias, porque não se limitam a declarar a existência ou não de uma relação jurídica, mas constituem, extinguem ou modificam essa relação. [...] O que caracteriza a sentença constitutiva é a criação de um estado jurídico distinto do anterior”.

<sup>10</sup>O mandado de segurança possui natureza reparatória, vez que busca restaurar o dano causado pelo Estado ao jurisdicionado, sendo o ato anulado e a situação voltada ao *status quo ante*. Diferencia-se, assim, da ação de natureza condenatória, que busca ao final uma sentença que concede um valor pecuniário. Para Ferraz (2006, p. 33), o mandado de segurança “trata-se de uma ação que visa a proteger um bem da vida em jogo, lesado ou ameaçado. Não se satisfaz ela com reparações subsidiárias ou recomposições pecuniárias”.

<sup>11</sup>Vale ressaltar que nem sempre esses foram os requisitos constitucionais específicos para a concessão da segurança seja em sede liminar ou de sentença, pois a Constituição Federal de 1934 empregava o termo “direito certo e incontestável”, ao passo que as Constituições de 1946, 1967 e 1988 referem-se a direito líquido e certo. O pressuposto constitucional “ato de autoridade pública cometido com ilegalidade ou abuso de poder” da mesma forma sofreu mudanças, sendo que a Constituição de 1934 utilizava a expressão “ato manifestamente

Antes de adentrar na definição de direito líquido e certo é imprescindível compreender que a jurisprudência e a doutrina firmaram entendimento de que a liquidez e certeza do direito estão relacionadas tão-somente com a situação fática<sup>12</sup> (REMÉDIO, 2009, p. 195). Isto é, o direito está lá, ele existe, cabe ao julgador analisar os fatos, sendo irrelevante se complexa a questão, pois o que importa para a concessão do *mandamus* é o direito do impetrante e a prova da alegação, mormente documental, que ele junta à petição inicial.

Ainda sobre a natureza do pressuposto supracitado, observa-se na doutrina certo desacordo diante da tentativa de classificação do direito líquido e certo como de natureza processual ou material. Para Barbi (2009, p. 56), a definição de direito líquido e certo é tipicamente processual,

pois atende a um modo de ser de um direito subjetivo no processo: a circunstância de um determinado direito subjetivo realmente existir não lhe dá a caracterização de liquidez e certeza; esta só lhe é atribuída se os fatos em que se fundar puderem ser provados de forma incontestável, certa, no processo. E isto normalmente só se dá quando a prova for documental.

Em sentido diametralmente oposto, posiciona-se Buzaid (1989, p. 86) afirmando ser inadmissível considerar que a definição de direito líquido e certo seja tipicamente processual, pois “a existência ou inexistência de um direito líquido e certo, que constitui fundamento do mandado de segurança, é um fenômeno pré-processual e a sua ameaça ou violação pode dar causa e nascimento a um processo”, visto que o direito líquido e certo pertence à ordem jurídica material.

Aparentemente, o posicionamento do autor acima citado Barbi é mais razoável, tendo em vista que o direito líquido e certo é um pressuposto específico do mandado de segurança não podendo ser confundido com o próprio mérito da ação<sup>13</sup>, que visa tutelar o bem da vida. Portanto, sopesando o pressuposto entre a ordem jurídica material e processual, conclui-se, *data venia*, que o direito líquido e certo se ajusta mais à ordem jurídica processual, pois sem ele a ação não preenche os pressupostos de cabimento.

---

inconstitucional ou ilegal”, enquanto as Constituições de 1946, 1967 e 1988 referem-se a “ato de autoridade com ilegalidade ou abuso de poder” (REMÉDIO, 2009, p. 190).

<sup>12</sup>Acerca do tema, já decidiu há muito o Supremo Tribunal Federal: “MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO LÍQUIDO E CERTO É O QUE RESULTA DE FATO CERTO E FATO CERTO É AQUELE CAPAZ DE SER COMPROVADO, DE PLANO, POR DOCUMENTO INEQUÍVOCO” (BRASIL, 1977).

<sup>13</sup>Acerca do tema, Bueno (2010b, p. 41) assevera “direito líquido e certo não deve ser entendido como ‘mérito’ do mandado de segurança, isto é, como sinônimo do conflito de interesses retratado pelo impetrante em sua petição inicial e levado para a solução definitiva ao Estado-juiz. Direito líquido e certo é apenas uma condição da ação do mandado de segurança, assimilável ao interesse de agir e que, uma vez presente, autoriza o questionamento do ato coator por essa via especial e de rito sumaríssimo, desconhecido pelas demais ações processuais civis”.

Conforme Ferraz (2006, p. 34), “líquido será o direito que se apresenta com alto grau, em tese, de plausibilidade e admissibilidade de seu reconhecimento; e certo aquele que se oferece configurado preferencialmente de plano, documentalmente, sem recursos a dilações probatórias”. E sintetiza o autor: “em suma, registra-se o direito líquido e certo quando a regra jurídica pertinente incide sobre fatos reais, de regra documentalmente comprovados com a impetração”.

Quanto ao aspecto probatório do direito líquido e certo, Meirelles, Wald e Mendes (2010, p. 37) afirmam que “o que se exige é prova pré-constituída das situações e fatos que embasam o direito invocado pelo impetrante [...] e por se exigir situações e fatos comprovados de plano é que não há instrução probatória no mandado de segurança”. De forma mais simplista leciona Bueno (2010b, p. 39) acerca do pressuposto: “a expressão deve ser entendida como aquele direito cuja existência e delimitação são claras e passíveis de demonstração documental”.

Meirelles, Wald e Mendes (2010, p. 37) definem direito líquido em sua didática lição como

o que se apresenta manifesto na sua existência, delimitado na sua extensão e apto a ser exercitado no momento da impetração. Por outras palavras, o direito invocado, para ser amparável por mandado de segurança, há de vir expresso em norma legal e trazer em si todos os requisitos e condições de sua aplicação ao impetrante: se sua existência for duvidosa; se sua extensão ainda não estiver delimitada; se seu exercício depender de situações e fatos ainda indeterminados, não rende ensejo à segurança, embora possa ser defendido por outros meios judiciais.

Sintetizando, pode-se definir como direito líquido e certo<sup>14</sup> o que não provoca receio ou dúvida, que não necessita de dilações probatórias e que é, por si mesmo, firme e incontestável na sua aparência, podendo, assim, o julgador ter plena convicção no momento de exarar uma decisão, tanto em sede liminar quanto de sentença<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup>Vale salientar que a expressão eleita pelo legislador “direito líquido e certo” como sendo um pressuposto constitucional específico não é das mais técnicas, pois se o direito existe, ele será sempre líquido e certo. Entretanto, o que a rotina forense demonstra é que “os fatos é que podem ser imprecisos e incertos” (REMÉDIO, 2009, p. 198).

<sup>15</sup>A título de ilustração, é pertinente demonstrar, por intermédio de precedentes jurisprudenciais, a configuração do direito líquido e certo do impetrante:

“MANDADO DE SEGURANÇA - CONCURSO PARA O CARGO DE POLICIAL MILITAR ABERTO PELO EDITAL N. 002/CESIEP/2010 - EXAME DE SAÚDE - IMPETRANTES QUE FORAM CONSIDERADOS INABILITADOS POR POSSUIREM TATUAGENS - EDITAL QUE ESTABELECEU ESSA LIMITAÇÃO - AUSÊNCIA DE LEI IMPONDO REFERIDA RESTRIÇÃO - (IN) APTIDÃO QUE NÃO PODE SER AUFERIDA APENAS COM BASE NESTE CRITÉRIO - ILEGALIDADE CONFIGURADA - DIREITO LÍQUIDO E CERTO EXISTENTE - SEGURANÇA CONCEDIDA.

Numa primeira perspectiva, parece absolutamente desarrazado considerar que a ostentação de tatuagem (ns) seja uma condição incapacitante para o exercício de qualquer função pública.

De fato, nenhum médico se atreveria a diagnosticar que uma tatuagem representaria uma patologia catalogada no CID - Código Internacional de Doenças ou alguma deformação física ou psicológica. [...]

Ao lado do pressuposto da liquidez e certeza do direito é imprescindível a ocorrência de ato ilegal ou abusivo de poder por autoridade pública ou de quem faça as suas vezes, para que possa sobrevir ensejo à segurança. Para definir o requisito, torna-se necessário, primeiramente, conceituar autoridade pública, que no entendimento de Meirelles, Wald e Mendes (2010, p. 33), é aquela que “detém, na ordem hierárquica, poder de decisão e é competente para praticar atos administrativos decisórios, os quais, se ilegais ou abusivos, são suscetíveis de impugnação por mandado de segurança quando ferem direito líquido e certo”. Na mesma esteira, ensina Figueiredo (2009, p. 23) que “autoridade coatora é o agente administrativo que pratica ato passível de constrição”.

Para Bochenek (2002, p. 75) “ato coator é ato comissivo ou omissivo praticado por pessoa que representa a administração pública direta ou indireta, ou ainda em função delegada a serviço do poder público e fere direito líquido e certo, negando-lhe, impedindo, ou ofendendo diretamente ou em ameaça”.

De maneira analítica, Decomain (2009, p.75) apresenta distinção entre ilegalidade e abuso de poder<sup>1617</sup> e discorre:

---

'Sem dúvida erigir a tatuagem a uma condição incapacitante do exercício da função pública soa como um singular disparate'" (SANTA CATARINA, 2011a).

Ainda:

“ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. APROVAÇÃO DENTRO DO NÚMERO DE VAGAS. NOMEAÇÃO DENTRO DO PRAZO DE VALIDADE. DIREITO LÍQUIDO E CERTO.

1. É incontroverso nos autos que a ora agravada foi aprovada dentro do número de vagas previsto no edital do concurso público para o cargo de Auxiliar Administrativo.
2. Em conformidade com a jurisprudência do STJ, tal situação confere à impetrante direito líquido e certo à nomeação durante o prazo de validade do certame.
3. Agravo Regimental não provido” (BRASIL, 2011d).

Por outro norte, há situações em que a configuração do direito líquido e certo não resta comprovada, talvez por necessidade de dilação probatória, o que inviabiliza a concessão da ordem no mandado de segurança. Veja-se a ementa a seguir:

“PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONFERÊNCIA DE FUNÇÃO A TÉCNICOS FAZENDÁRIOS. CARGO TÍPICO DE GESTORES FAZENDÁRIOS. NÍVEL SUPERIOR. DIREITO LÍQUIDO E CERTO. OFENSA NÃO CARACTERIZADA. DILAÇÃO PROBATÓRIA. VIA INADEQUADA. RECURSO NÃO PROVIDO.

1. O mandado de segurança tem o escopo de tutelar direito comprovado de plano, sujeito à lesão ou ameaça de lesão por ato abusivo ou ilegal de autoridade.
2. *In casu*, a lesão ao direito líquido e certo não foi devidamente comprovada, dada a legítima extinção do processo em face da ausência de interesse processual na impetração da ordem mandamental.
3. 'O mandado de segurança visa à proteção de direito líquido e certo contra ato abusivo ou ilegal de autoridade pública, não podendo ser utilizado como sucedâneo recursal, pena de se desnaturar a sua essência constitucional. Precedentes do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça' [...].
4. Recurso ordinário não provido” (BRASIL, 2011e).

<sup>16</sup>Para a administrativista Di Pietro (2010, p. 780) ato abusivo é espécie de ato ilegal, razão pela qual a utilização pelo legislador do vocábulo diferenciado é desnecessária.

<sup>17</sup>A doutrina diferencia ato ilegal de ato abusivo. Aquele, para Bueno (2010b, p. 42) “na doutrina do direito público, usualmente se relaciona aos desvios dos padrões de legalidade estrita (aí compreendido o desvio dos padrões constitucionais) e, à prática de atos vinculados”; este, “diferentemente, relaciona-se aos chamados ‘atos discricionários’, que, de acordo com a doutrina tradicional do direito administrativo, corresponde àqueles atos

por ilegalidade se haverá de entender aqui todo proceder de autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuição do Poder Público, que desborde dos parâmetros traçados para a respectiva atuação. Ou seja, sempre que a ação ou omissão da autoridade pública ou do referido agente estiver fora dos rumos para ela traçados pelos dispositivos legais ou regulamentares pertinentes, haverá ilegalidade. [...] Abuso de autoridade ou de poder haverá quando ocorrer deliberada afronta à norma. O agente sabe que não deve agir, ou sabe, ao inverso, que naquele caso sua atuação é exigida e, mesmo assim, faz o que sabido é não lhe caber realizar, ou omite aquilo que deveria ter praticado. Daí por que soa lícito afirmar que, para a existência do abuso de poder ou de autoridade, existe a necessidade do agir doloso em afronta ao texto normativo.

De fato, o que realmente importa é que ambos os atos, sejam eles comissivos ou omissivos, vão de encontro ao ordenamento jurídico, podendo ser apreciados pelo Poder Judiciário, não devendo produzir efeitos jurídicos em relação ao administrado, pois o ato está eivado de ilegalidade ou abuso de poder.

### 3.3 COMPETÊNCIA

Como já visto, o mandado de segurança é ação de natureza civil que visa, essencialmente, à invalidação de atos comissivos ou omissivos da administração pública capazes de lesar direito líquido e certo do jurisdicionado. E como verdadeira ação que é, também como as outras, possui regras de fixação de competência, as quais para Bueno (2010b, p. 55) e Meirelles, Wald e Mendes (2010, p. 80), são fixadas em razão da categoria da autoridade coatora e sua sede funcional e não em razão da matéria, isto é, do direito material controvertido.

O critério de fixação de competência para a impetração do mandado de segurança nada tem a ver com a natureza da matéria, mas sim com a função exercida pela autoridade coatora. Bueno (2010b, p. 55), de forma objetiva, leciona que “tratando-se de ‘autoridade federal’ (art. 2º da Lei 12.016/2009<sup>18</sup>), o mandado de segurança deve ser impetrado na justiça federal (art. 109, VIII, da Constituição Federal<sup>19</sup> [...]). No caso de autoridade ser estadual,

---

em que a autoridade tem maior margem de apreciação dos motivos, dos elementos ou da finalidade a ser atingida pelo ato”.

<sup>18</sup>cc Art. 2º Considerar-se-á federal a autoridade coatora se as consequências de ordem patrimonial do ato contra o qual se requer o mandado houverem de ser suportadas pela União ou entidade por ela controlada” (BRASIL, 2011c, p. 1868).

<sup>19</sup>cc Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar: [...]

VIII - os mandados de segurança e os "habeas-data" contra ato de autoridade federal, excetuados os casos de competência dos tribunais federais” (BRASIL, 2011b, p. 49).

municipal ou distrital, a competência é da Justiça dos Estados ou do Distrito Federal”, conforme for definido nas Constituições e normas de organização judiciárias respectivas.

A competência para conhecer e julgar o mandado de segurança também está prevista na Constituição Federal no capítulo que dispõe sobre o Poder Judiciário, de forma que, sendo a autoridade coatora federal, é necessária a observação preliminar das regras de competência fixadas pela Constituição Federal para verificar eventual prerrogativa de foro, que são os típicos casos de competência originária. Bueno (2010b, p. 55), lembra que “no silêncio da Carta, a competência é do juízo federal de primeira instância em que a autoridade coatora exerce sua *função pública*, levando em conta também a sua ‘sede funcional’” (grifo do autor).

Em relação à Justiça Estadual, lecionam Meirelles, Wald e Mendes (2010, p. 82), que “os mandados de segurança contra atos das autoridades estaduais e municipais, o juízo competente será sempre o da respectiva comarca, circunscrição ou distrito, segundo a organização judiciária de cada Estado<sup>20</sup>, observados os princípios constitucionais e legais pertinentes”. Theodoro Junior (2009, p. 32) alerta que “essa legislação não tem força de alterar regras de competência de foro traçadas pela legislação processual federal”.

Há de se lembrar, ainda, que, havendo na comarca vara privativa da Fazenda Pública, o juízo competente para conhecer e julgar o mandado de segurança será sempre este, “conforme o ato impugnado provenha de autoridade federal, estadual ou municipal, ou de seus delegados, por outorga legal, concessão ou permissão administrativa” (MEIRELLES; WALD; MENDES, 2010, p. 84).

Por fim, vale lembrar, o mandado de segurança será sempre ação civil, não importando qual tribunal conheça o *writ*, pois ele é regido pela Lei 12.016/2009 e pelo Código de Processo Civil<sup>21</sup>. Torna-se também essencial verificar no momento da impetração do mandado de segurança qual a categoria funcional e onde está fixada a sede da autoridade coatora, para, então, atentar se é caso de competência<sup>22</sup> originária dos tribunais superiores,

---

<sup>20</sup>Conforme dispõe a Constituição Federal:

“Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 1º - A competência dos tribunais será definida na Constituição do Estado, sendo a lei de organização judiciária de iniciativa do Tribunal de Justiça” (BRASIL, 2011b, p. 52).

<sup>21</sup>Importante salientar que se tem chamado de mandado de segurança “criminal”, “eleitoral”, “trabalhista”, os que são impetrados nos respectivos Tribunais. Pode-se dizer, *data venia*, que há atecnia de quem o denomina assim, pois qualquer que seja o objeto do *writ*, o mandado de segurança será sempre ação de natureza civil, regulamentada pelas normas da Lei 12.016/2009 e do Código de Processo Civil, sendo irrelevante o juízo competente para julgá-lo.

<sup>22</sup>Ainda sobre a competência para o processamento do mandado de segurança, urge ventilar o contido na súmula 623 do Supremo Tribunal Federal, bem como na súmula 41 do Superior Tribunal de Justiça:

conforme determina a Carta Política ou justiça estadual ou federal, dependendo, frise-se, do tipo de função exercida pela autoridade coatora da qual emanou o ato ilegal ou abusivo<sup>23</sup>.

### 3.4 PETIÇÃO INICIAL E NOTIFICAÇÃO

A petição inicial é o instrumento posto à disposição de qualquer jurisdicionado a fim de que possa levar ao Estado-juiz o seu pleito e, ao final, seja atendido por intermédio de uma sentença, não necessariamente para buscar a satisfação plena dos seus pedidos, mas com toda a certeza para atingir a paz social, este sim, objetivo precípua do Poder Judiciário.

Para Gonçalves (2010c, p. 302), o citado instrumento é o que dá início ao processo,

[...] é a peça por meio da qual se faz a propositura da ação. É por seu intermédio que se fixam os contornos da pretensão, pois nela são indicados os pedidos do autor e os fundamentos nos quais eles estão baseados. É também ela que indicará quem ocupa os pólos ativo e passivo da ação, contendo seus elementos identificadores.

A petição inicial do mandado de segurança deve obedecer às regras estabelecidas pela legislação processual comum<sup>24</sup> e pela própria lei que rege o *mandamus*<sup>25</sup>. A inicial deve

“Súmula 623: Não gera por si só a competência originária do Supremo Tribunal Federal para conhecer do mandado de segurança com base no art. 102, i, "n", da Constituição, dirigir-se o pedido contra deliberação administrativa do tribunal de origem, da qual haja participado a maioria ou a totalidade de seus membros” (BRASIL, 2011g, p. 1902).

“Súmula 41: O Superior Tribunal de Justiça não tem competência para processar e julgar, originariamente, mandado de segurança contra ato de outros tribunais ou dos respectivos órgãos” (BRASIL, 2011e, p. 1910).

<sup>23</sup>Acerca da competência para processamento das ações de mandado de segurança, interessantes são os posicionamentos lastreados nas jurisprudências abaixo colacionadas:

“PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO CONFLITO DE COMPETÊNCIA. MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA ATO DE DIRIGENTE DE SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. PETROBRAS. RECLASSIFICAÇÃO EM CONCURSO PÚBLICO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. ORIENTAÇÃO CONSOLIDADA NA 1ª SEÇÃO DO STJ. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO.

1. A competência para julgamento de Mandado de Segurança é estabelecida em razão da função ou da categoria funcional da autoridade apontada como coatora. Precedentes do STJ.

2. Agravo Regimental não provido. Decisão monocrática mantida” (BRASIL, 2010a).

“RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONTROLE DE COMPETÊNCIA PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. JUIZADOS ESPECIAIS CÍVEIS. MANDADO DE SEGURANÇA. CABIMENTO. COMPETÊNCIA DOS JUIZADOS PARA EXECUTAR SEUS PRÓPRIOS JULGADOS.

1. É possível a impetração de mandado de segurança com a finalidade de promover o controle de competência nos processos em trâmite nos juizados especiais.

2. Compete ao próprio juizado especial cível a execução de suas sentenças independentemente do valor acrescido à condenação.

3. Recurso ordinário desprovido” (BRASIL, 2010c).

<sup>24</sup>Tais regras estão dispostas especialmente nos artigos 282 e 283 do Código de Processo Civil:

“Art. 282. A petição inicial indicará:

I - o juiz ou tribunal, a que é dirigida;

II - os nomes, prenomes, estado civil, profissão, domicílio e residência do autor e do réu;

ser apresentada em duas vias, sendo que a segunda deve estar acompanhada de cópias dos documentos apresentados na primeira. Além disso, deve ser indicada a autoridade coatora e a pessoa jurídica por ela integrada. Quando o documento necessário à propositura da ação estiver em poder de repartição ou autoridade pública que se recuse a fornecê-lo, poderá o impetrante requerer ao juiz do feito a expedição de ofício a fim de ordenar a exibição do original ou cópia autenticada, em prazo estipulado (THEODORO JUNIOR, 2009, p. 20).

Estando a petição inicial de acordo com os requisitos legais, o juiz a defere e ordena que a autoridade coatora seja notificada pessoalmente para prestar informações em dez dias. No mesmo ato é intimada a pessoa jurídica a que se vincula a autoridade coatora para que, querendo, ingresse no feito. No processo do mandado de segurança, não se fala em citação, somente em notificação, possuindo, entretanto, o mesmo efeito da citação, que é o de criar a relação processual<sup>26</sup>.

### 3.5 LIMINAR

O mandado de segurança é ação especialíssima prevista entre as garantias constitucionais tendo como função primária a proteção do jurisdicionado contra os atos ilegais, bem como dos abusos cometidos ou omitidos pela Administração Pública. Acertadamente, nessa ação é admitida a concessão de liminar, não para a proteção do direito subjetivo do impetrante – embora seja isso que aconteça de fato<sup>27</sup> – mas, para assegurar um possível resultado útil no momento da prolação da sentença.

---

III - o fato e os fundamentos jurídicos do pedido;

IV - o pedido, com as suas especificações;

V - o valor da causa;

VI - as provas com que o autor pretende demonstrar a verdade dos fatos alegados;

VII - o requerimento para a citação do réu.

Art. 283. A petição inicial será instruída com os documentos indispensáveis à propositura da ação” (BRASIL, 2011a, p. 438).

<sup>25</sup>Consoante estabelece o artigo 6º da Lei 12.016/2009:

“Art. 6º A petição inicial, que deverá preencher os requisitos estabelecidos pela lei processual, será apresentada em 2 (duas) vias com os documentos que instruírem a primeira reproduzidos na segunda e indicará, além da autoridade coatora, a pessoa jurídica que esta integra, à qual se acha vinculada ou da qual exerce atribuições” (BRASIL, 2011c, p. 1868).

<sup>26</sup>Para ilustrar a analogia feita entre citação e notificação, colhe-se fragmento da seguinte jurisprudência “A notificação válida no mandado de segurança tem a natureza de citação do processo de conhecimento, possuindo o efeito de interromper o curso do prazo prescricional” (THEODORO JUNIOR, 2009, p. 21).

<sup>27</sup>Para Figueiredo (2009, p. 125) a satisfatividade ocorre de fato, mas nunca de direito, pois este somente será alcançado com o trânsito em julgado da sentença.

A liminar é concedida em cognição superficial<sup>28</sup>; por esse motivo tem caráter provisório, devendo ser substituída, em momento apropriado, por uma sentença, prolatada por juízo de primeiro grau, que encerre a cognição exauriente. Para Gonçalves (2010b, p. 227) “a liminar pode ser considerada, de forma genérica, a medida processual concedida em caráter provisório e em cognição sumária, pela qual o juiz determina uma providência antecipatória ou cautelar, garantindo a efetividade do processo”.

Os pressupostos que permitem a concessão de medida liminar em sede de mandado de segurança estão previstos na Lei 12.016/2009 no artigo 7º, inciso III<sup>29</sup>, consistindo primordialmente no fundamento relevante do pedido e na possibilidade da resposta jurisdicional ser ineficaz, ao final da ação. Ambos os requisitos devem estar presentes para a concessão da medida.

Para Meirelles, Wald e Mendes (2010, p. 90), a liminar concedida em mandado de segurança “pode ter natureza cautelar ou satisfativa, e visa a garantir a eficácia do possível direito do impetrante, justificando-se pela iminência do dano irreversível de ordem patrimonial, funcional ou moral se mantido o ato coator até a apreciação definitiva da causa”.

Entende Bueno (2010b, p. 60), que “a ‘medida liminar’ em mandado de segurança é típico pedido de *antecipação dos efeitos da tutela jurisdicional*” (grifo do autor); entretanto Theodoro Junior (2009, p. 24), contrapõe o entendimento de forma ampliada, lecionando que a medida liminar concedida em mandado de segurança “é um provimento de urgência de largo espectro, que tanto pode configurar medida cautelar, medida de antecipação de tutela como ainda medida satisfativa<sup>30</sup>, capaz de esgotar até mesmo o objeto do pedido”.

No tocante aos pressupostos de concessão da liminar, ressalte-se que se referem aos famigerados fundamentos do *fumus boni iuris* e *periculum in mora*. Todavia, o que se

---

<sup>28</sup>A respeito, tem-se na jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte: DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO PÚBLICO PARA PROVIMENTO DO CARGO DE SOLDADO DA POLÍCIA MILITAR. CANDIDATOS APROVADOS ALÉM DO NÚMERO DE VAGAS. ALEGAÇÃO QUE CANDIDATOS INAPTOS E FALTOSOS REALIZARAM NOVO EXAME. DECISÃO QUE DEFERIU PLEITO LIMINAR DETERMINANDO A AUTORIDADE IMPETRADA A CONVOCAÇÃO DOS IMPETRANTES PARA A TERCEIRA FASE DO CERTAME. COGNIÇÃO SUMÁRIA. PRESENÇA DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS À CONCESSÃO DA MEDIDA LIMINAR. DECISÃO MANTIDA. AGRAVO IMPROVIDO. 1. Presentes os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora* e inexistindo vedação, tem-se como correta a decisão de relator que, em juízo perfunctório, defere medida liminar em mandado de segurança. 2. Agravo interno não provido (RIO GRANDE DO NORTE, 2011).

<sup>29</sup>Art. 7º Ao despachar a inicial, o juiz ordenará: [...]

III - que se suspenda o ato que deu motivo ao pedido, 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” (BRASIL, 2011c, p. 1869).

<sup>30</sup>Embora o autor diferencie medida satisfativa de antecipação de tutela, *data venia*, prefere-se enquadrar a medida satisfativa na categoria das tutelas antecipadas, já que não parece haver diferenças substanciais entre uma e a outra, visto que ambas têm o mesmo fim.

percebe no mandado de segurança é que o primeiro pressuposto deve ser entendido não como de simples grau de plausibilidade do direito invocado, mas sim como de altíssimo grau de probabilidade de forma que as informações fornecidas pela autoridade coatora não desacreditem os documentos juntados na petição inicial pelo impetrante, ou seja, o *fumus boni iuris* deve ser encarado com mais cautela pelo julgador, pois está diretamente ligado ao direito líquido e certo do autor. Bueno (2010b, p. 61), esclarece que

o fundamento relevante que autoriza a concessão de medida liminar em mandado de segurança é mais intenso do que o *fumus boni iuris*, que autoriza a concessão da liminar no âmbito do ‘processo cautelar’ [...], e, mesmo, que a prova inequívoca da verossimilhança da alegação de que trata o art. 273 [...] para fins de antecipação da tutela jurisdicional.

E é dessa maneira mais intensa, como citado, que a matéria é tratada no mandado de segurança porque, tanto em processo cautelar como em casos de antecipação de tutela, pode haver dilação probatória, o que certamente não é o caso do processo do mandado de segurança, como já visto, por possuir suas próprias peculiaridades. Quanto ao segundo pressuposto, o *periculum in mora*, ou em outro dizer, a ineficácia da medida, ocorre quando a lesão que o mandado de segurança visa evitar tende a se consumir antes da prolação da própria sentença e, assim, fazer com que a ação perca seu objeto e, o processo, sua utilidade.

Portanto, a possibilidade de concessão de liminar na ação ora estudada é decorrência lógica do princípio do acesso à justiça (descrito no item 2.2 desta monografia) e do próprio instituto do mandado de segurança e seu objeto, o qual, na maioria das vezes, mostra-se urgente em sua causa de pedir.

### 3.6 INFORMAÇÕES DA AUTORIDADE COATORA

Na ação judicial em estudo, a autoridade coatora<sup>31</sup> é notificada para, no prazo de dez dias, fornecer informações ao juiz acerca das alegações apresentadas pelo impetrante. As

---

<sup>31</sup>Autoridade coatora pode ser definida, de forma abrangente, segundo Meirelles, Wald e Mendes (2010, p. 33) da seguinte forma: “por *autoridade*, entende-se a pessoa física investida de poder de decisão dentro da esfera de competência que lhe é atribuída pela norma legal. Deve-se distinguir *autoridade pública* do simples *agente público*. Aquela detém, na ordem hierárquica, *poder de decisão* e é competente para praticar *atos administrativos decisórios*, os quais, se ilegais ou abusivos, são suscetíveis de impugnação por mandado de segurança quando ferem direito líquido e certo; este não pratica atos decisórios, mas simples *atos executórios* e, por isso, não está sujeito ao mandado de segurança, pois é apenas executor de ordem superior. Exemplificando: o porteiro é um agente público, mas não é autoridade; autoridade é o seu superior hierárquico, que decide naquela repartição pública. O simples *executor* não é coator em sentido legal; coator é sempre aquele que *decide*, embora muitas vezes também execute sua própria decisão, que rende ensejo à segurança. [...] Para fins de mandado de

informações devem ser fiéis aos fatos aludidos na inicial e podem ser acompanhadas por documentos, porém não pode a autoridade coatora requerer produção de provas, pois o célere rito do remédio constitucional não permite tal dilação probatória, tendo em vista a própria natureza do direito ameaçado ou lesado (BARBI, 2009, p. 182; BUENO, 2010b, p. 59; DECOMAIN, 2009, p. 342; MEIRELLES; WALD; MENDES, 2010, p. 110; THEODORO JUNIOR, 2009, p. 21).

As informações devem ser prestadas pessoalmente pela autoridade coatora<sup>32</sup>, podendo a peça ser subscrita por procurador. A não apresentação das informações ou apresentação fora do prazo não acarretam os efeitos da revelia, pois trata-se de direito indisponível<sup>33</sup>. Vale ressaltar que as informações prestadas pela autoridade coatora são analisadas com credibilidade, por gozarem de presunção de legitimidade, atributo afeto a todos os atos emanados da Administração Pública.

Há ligeira divergência quanto à natureza das informações. Predomina na doutrina<sup>34</sup> que as informações prestadas pela autoridade coatora fazem as vezes de uma contestação, tal como já dito que a notificação faz papel de citação. Contudo, existe também opinião em sentido diverso, de modo que a informação prestada pelo coator “pode ser visualizada muito melhor de acordo com a teoria geral da prova: trata-se de colheita de prova, por escrito, feita em momento procedimental anterior ao da apresentação da defesa” (DIDIER JUNIOR, 2002, p. 371). Esta corrente defende que o conteúdo das informações é visto como prova, pois em seu bojo está contido um testemunho, que será apreciado pelo juiz e será sopesado no momento da prolação da sentença.

---

segurança, contudo, consideram-se *atos de autoridade* não só os emanados das autoridades públicas propriamente ditas, como também os praticados por *representantes ou órgãos de partidos políticos; administradores de entidades autárquicas; e, ainda, os dirigentes de pessoas jurídicas ou as pessoas naturais no exercício de atribuições do poder público [...]*” (grifo dos autores).

<sup>32</sup>Nesta esteira, tem-se na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

“ADMINISTRATIVO. LEGITIMIDADE DA AUTORIDADE APONTADA COMO COATORA. PRÁTICA DO ATO.

1. Segundo consolidado entendimento desta Corte, a autoridade no Mandado de Segurança não é somente aquela que emitiu determinação ou ordem para certa providência administrativa a ser implementada por outra autoridade, mas também a que executa diretamente o ato. Precedentes.

2. No caso concreto, a determinação do Conselho da Justiça Federal não atingiu diretamente a esfera jurídica dos impetrantes, por se tratar de ato de natureza genérica, persistindo a legitimidade da autoridade apontada como coatora na impetração, para compor o polo passivo do mandamus.

3. Agravo regimental improvido” (BRASIL, 2010b).

<sup>33</sup>Art. 319. Se o réu não contestar a ação, reputar-se-ão verdadeiros os fatos afirmados pelo autor.

Art. 320. A revelia não induz, contudo, o efeito mencionado no artigo antecedente: [...]

II - se o litígio versar sobre direitos indisponíveis” (BRASIL, 2011a, p. 441).

<sup>34</sup>Neste sentido posicionam-se os autores Barbi (2009), Bueno (2010b), Decomain (2009), Meirelles, Wald e Mendes (2010) e Theodoro Junior (2009).

### 3.7 SENTENÇA

A sentença é fruto do direito subjetivo público, conhecido como ação, que permite ao jurisdicionado levar seu pleito ao Poder Judiciário a fim de que este resolva a lide. Nas palavras de Miranda (apud THEODORO JUNIOR, 2010, p. 505), a sentença “é emitida como prestação do Estado, em virtude da obrigação assumida na relação jurídico-processual (processo), quando a parte ou as partes vierem a juízo, isto é, exercerem a pretensão à tutela jurídica”.

A sentença é o extremo oposto da petição inicial, podendo ser qualificada como definitiva ou terminativa<sup>35</sup>, sendo aquela a sentença que analisou o mérito e esta caso o mérito não tenha sido enfrentado. Tendo o processo alcançado seu objetivo, o juiz irá proferir uma sentença de mérito, que para Cintra, Grinover e Dinamarco (2010, p. 328),

essa sentença, coroando o processo de conhecimento ou ao menos definindo o litígio mediante o julgamento da pretensão do autor, formula positiva ou negativamente a regra jurídica especial do caso concreto: concluirá pela procedência, quando acolher a pretensão do autor; pela improcedência, quando a rejeitar.

Além de a sentença ser classificada quanto à análise de mérito, de acordo com a teoria clássica ela ainda pode ser enquadrada em três tipos: de cunho meramente declaratório, constitutiva ou condenatória, levando-se em consideração, para ser definida, o conteúdo da pretensão formulada pelo autor.

O já citado Miranda introduziu conceito na doutrina de mais dois tipos de sentença: a mandamental e a executiva *lato sensu*. Definiu a sentença mandamental como exemplo típico de sentença prolatada em mandado de segurança, visto que contém em seu bojo uma ordem que lhe permite, sem obrigação de um outro processo<sup>36</sup>, “tomar medidas concretas e efetivas, destinadas a proporcionar ao vencedor a efetiva satisfação de seu direito” (GONÇALVES, 2011, p. 39). Neste sentido, Ferraz (2006, p. 306) ensina que o caráter mandamental da sentença prolatada em mandado de segurança traduz-se no fato de ela conter “uma determinação inescusável, à autoridade pública, para a prática do ditame judicialmente

<sup>35cc</sup> Art. 162. Os atos do juiz consistirão em sentenças, decisões interlocutórias e despachos.

§ 1º Sentença é o ato do juiz que implica alguma das situações previstas nos arts. 267 e 269 desta Lei” (BRASIL, 2011a, p. 428).

<sup>36cc</sup> A execução da sentença concessiva da segurança é imediata, *específica* ou *in natura*, isto é, mediante o cumprimento da providência determinada pelo juiz [...]. A decisão – liminar ou definitiva – é expressa no *mandado* para que o coator cesse a ilegalidade. Esse mandado judicial é transmitido por *ofício* ao impetrado” (MEIRELLES; WALD; MENDES, 2010, p. 115 – grifo dos autores).

posto. É a cominação, em si, que há de ser cumprida, não se admitindo qualquer via subsidiária reparatória ou equivalentemente satisfativa”.

Entretanto, o posicionamento de Miranda é refutado por boa parte da doutrina, a exemplo de Figueiredo (2009, p. 210) que afirma: “a sentença proferida no mandado de segurança pode ser constitutiva, condenatória e, até mesmo, declaratória, em casos especialíssimos. De qualquer forma, a declaratividade da certeza ou não do direito será o pressuposto necessário para a sentença constitutiva ou condenatória”<sup>37</sup>, e ao final assevera que não vê necessidade de acrescentar o tipo mandamental à classificação das sentenças. Na mesma esteira de pensamento, Barbi (2009, p. 202), pronuncia que “a sentença no mandado de segurança poderá ser conforme o caso, declaratória, condenatória ou constitutiva”.

Cavalcante (2002, p. 213) afirma que a sentença em mandado de segurança é geralmente de cunho condenatório somado com poderes de sub-rogação especiais, não vistos nas sentenças condenatórias puras. Decomain (2009, p. 366), divergindo do já exposto, admite, em caso de procedência da ação, a ocorrência de sentença mandamental simples, condenatório-mandamental e constitutivo-mandamental, e, ao final, assevera que “somente não parece possível atribuir-se ao mandado de segurança o caráter de ação simplesmente declaratória, eis que apenas a declaração nem impede que o direito venha a ser violado, e nem afasta a violação já ocorrida”.

A sentença prolatada em sede de mandado de segurança parece ser melhor enquadrada, *data venia*, na teoria clássica, como uma subespécie de sentença condenatória, com o diferencial de possuir incrustado o efeito mandamental, que nada mais é do que o mecanismo legal posto à disposição do juiz para fazer valer sua decisão sem a necessidade de formar outro processo; tudo isso em razão da urgência da tutela a ser concedida e a alta lesividade que está contida na ação ou omissão ilegal que é exercida contra o jurisdicionado. Esses mecanismos são plenamente justificáveis, tendo em vista que o Poder Público está em flagrante desigualdade com o cidadão e, por isso, o atual ordenamento jurídico prevê o efeito mandamental em alguns casos pontuais, sendo a sentença prolatada em mandado de segurança um exemplo típico.

Pelo exposto, fica perceptível que a discussão do tema ainda é acirrada por grande parte da doutrina, mas de, qualquer maneira, a polêmica fica adstrita ao mundo acadêmico, não trazendo maiores conseqüências à prática judiciária.

---

<sup>37</sup>Embora a autora Figueiredo afirme que somente em casos especialíssimos a sentença prolatada em sede de mandado de segurança assumirá feição declaratória, *data venia*, melhor é dizer que toda e qualquer sentença possui essa feição, o que acontece é que algumas mostram com mais clareza a qualidade condenatória ou constitutiva, isto é, a divisão é meramente didática.

### 3.8 RECURSOS

Sempre que a parte se sentir lesada com qualquer decisão emanada do juiz do feito e contra esta decisão a lei previr cabimento de recurso, a parte poderá dele se valer. O mandado de segurança, como já visto, é ação de conhecimento e obedece às regras gerais concernentes ao direito processual civil, não sendo diferente quanto à matéria de recursos em que é aplicado, subsidiariamente, o Código de Processo Civil, no que couber.

Para Santos (apud THEODORO JUNIOR, 2010, p. 565), recurso pode ser definido como, o “meio ou remédio impugnativo apto para provocar, dentro da relação processual ainda em curso, o reexame da decisão judicial, pela mesma autoridade judiciária, ou por outra hierarquicamente superior, visando a obter-lhe a reforma, invalidação, esclarecimento ou integração<sup>38</sup>”.

O remédio heróico, por sua própria complexidade e pelo bem da vida que tutela, admite uma série de recursos, a citar: apelação, agravo retido e por instrumento, agravo interno, recurso ordinário constitucional, recurso especial, recurso extraordinário, embargos de divergência e embargos de declaração. Vale lembrar que a novel lei que regula o mandado de segurança, em seu artigo 25<sup>39</sup>, estatui que não cabe em mandado de segurança a oposição de embargos infringentes<sup>40</sup>.

Em relação ao objeto central deste estudo, isto é, a suspensão de liminar ou sentença proferida em sede de mandado de segurança, apesar de não constituir um recurso típico, tem finalidade, se não igual, mas semelhante aos recursos, pois busca um efeito paralisador da decisão de procedência, pautada em fundamentos específicos, de interesse público. Guardadas as devidas proporções, tem sua afinidade com os recursos em relação ao objetivo perseguido, como será visto em momento oportuno.

---

<sup>38</sup>Ainda sobre o conceito de recursos, aduz, no mesmo sentido, Gonçalves (2011, p. 53), definindo que são “remédios processuais de que se podem valer as partes, o Ministério Público e eventuais terceiros prejudicados para submeter uma decisão judicial a nova apreciação, em regra por um órgão diferente daquele que a proferiu. Têm por finalidade modificar, invalidar, esclarecer ou complementar a decisão”.

<sup>39</sup>“Art. 25. Não cabem, no processo de mandado de segurança, a interposição de embargos infringentes e a condenação ao pagamento dos honorários advocatícios, sem prejuízo da aplicação de sanções no caso de litigância de má-fé” (BRASIL, 2011c, p. 1870).

<sup>40</sup>Este posicionamento já era adotado há muito pelos Tribunais Superiores, conforme menciona o conteúdo das súmulas a seguir:

“Súmula 169: São inadmissíveis embargos infringentes no processo de mandado de segurança” (BRASIL, 2011e, p. 1913).

“Súmula 294: São inadmissíveis embargos infringentes contra decisão do Supremo Tribunal Federal em mandado de segurança” (BRASIL, 2011g, p. 1894).

“Súmula 597: Não cabem embargos infringentes de acórdão que, em mandado de segurança decidiu, por maioria de votos, a apelação” (BRASIL, 2011g, p. 1902).

Já no que tange ao recurso de apelação, verifica-se que este é cabível contra sentença que julga procedente ou improcedente o pedido formulado em mandado de segurança, conforme preconiza o artigo 14 da Lei 12.016/2009<sup>41</sup>. Decomain (2009, p. 401), ensina que cabe apelação, também, nas seguintes situações:

sentença extinguindo o processo do mandado de segurança sem resolução do mérito, qualquer que seja o motivo; decisão indeferindo a petição inicial, com fundamento no art. 10 da Lei 12.016/09, tenha ou não havido aplicação prévia do disposto no art. 284 do CPC (Lei do Mandado de Segurança, art. 10, parágrafo 1º); decisão extinguindo o processo, nos termos do parágrafo único do art. 47 do CPC, por não haver o autor atendido a determinação para complementação do litisconsórcio passivo; decisão declarando inexistente a inicial (e também inexistentes os atos subseqüentes), na hipótese do parágrafo único do art. 37 do CPC (inicial ajuizada sem procuração, não apresentada em 15 dias e nem na prorrogação deste prazo, que tenha sido concedida). Em todos estes casos aplica-se, a rigor, a sistemática do CPC: a decisão que extingue o processo, com ou sem resolução do mérito, é uma sentença; das sentenças cabe recurso de apelação.

O recurso apto a atacar decisão que concede ou nega a medida liminar em mandado de segurança é o agravo de instrumento<sup>42</sup>, quando proferida em primeira instância; já quando se tratar de impetração originária nos Tribunais, a decisão deve ser atacada pelo recurso de agravo interno<sup>43</sup> (BUENO, 2010b, p. 67).

Das decisões denegatórias de segurança, de competência originária dos Tribunais, cabe recurso ordinário constitucional, conforme preconiza o artigo 18 da Lei 12.016/2009<sup>44</sup>. Como o referido artigo não especifica de qual tribunal se trata, “cabe reconhecer que qualquer decisão com esse caráter deve ficar sujeita a ser impugnada” pelo recurso ordinário constitucional (DECOMAIN, 2009, p. 464).

Quanto ao uso dos recursos excepcionais, o mandado de segurança recebe o mesmo tratamento dispensado às demais ações, visto que é ação de natureza civil e é regido de forma subsidiária pelo Código de Processo Civil. Para Barbi (2009, p. 240), o recurso especial<sup>45</sup> é cabível

<sup>41</sup>“Art. 14. Da sentença, denegando ou concedendo o mandado, cabe apelação” (BRASIL, 2011c, p. 1869).

<sup>42</sup>“Art. 7º Ao despachar a inicial, o juiz ordenará: [...]”

§ 1º Da decisão do juiz de primeiro grau que conceder ou denegar a liminar caberá agravo de instrumento, observado o disposto na Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil” (BRASIL, 2011c, p. 1869).

<sup>43</sup>“Art. 16. Nos casos de competência originária dos tribunais, caberá ao relator a instrução do processo, sendo assegurada a defesa oral na sessão do julgamento.

Parágrafo único. Da decisão do relator que conceder ou denegar a medida liminar caberá agravo ao órgão competente do tribunal que integre” (BRASIL, 2011c, p. 1870).

<sup>44</sup>“Art. 18. Das decisões em mandado de segurança proferidas em única instância pelos tribunais cabe recurso especial e extraordinário, nos casos legalmente previstos, e recurso ordinário, quando a ordem for denegada” (BRASIL, 2011c, p.1870).

<sup>45</sup>“Art. 105. Compete ao Superior Tribunal de Justiça: [...]”

III - julgar, em recurso especial, as causas decididas, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios, quando a decisão recorrida:

a) contrariar tratado ou lei federal, ou negar-lhes vigência;

nas causas decididas, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais, ou pelos Tribunais dos Estados, do Distrito Federal [...], quando a decisão recorrida: a) contrariar tratado ou lei federal, ou negar-lhe vigência; b) julgar válida lei ou ato de governo local, contestado em face de lei federal; c) der a lei federal interpretação divergente da que lhe haja dado outro tribunal.

Já no que concerne ao cabimento do recurso extraordinário para o Supremo Tribunal Federal, verifica-se que há essa possibilidade quando a decisão prolatada em única ou última instância por Tribunal: a) contrariar dispositivo da Constituição Federal; b) declarar a inconstitucionalidade de lei ou tratado federal; c) julgar válido ato ou lei de governo local contestado em face da Constituição; d) julgar válida lei local contestada em face da Constituição<sup>46</sup>.

Por fim, os embargos de divergência se aplicam ao mandado de segurança do mesmo modo que para as demais ações existentes no ordenamento pátrio, possuindo previsão no artigo 546 do Código de Processo Civil<sup>47</sup>, sendo o recurso apto a atacar decisões de “Turma do STJ que, em recurso especial, diverjam do julgamento de outra turma, da Seção ou do órgão especial, e da Turma do STF que, em julgamento de recurso extraordinário, diverja de decisão proferida acerca da mesma matéria pela outra Turma ou pelo Plenário” (DECOMAIN, 2009, p. 483). E os embargos de declaração, apesar de a lei silenciar quanto a tal recurso, são plenamente cabíveis em sede de mandado de segurança (BUENO, 2010b, p. 70).

---

b) julgar válido ato de governo local contestado em face de lei federal;

c) der a lei federal interpretação divergente da que lhe haja atribuído outro tribunal” (BRASIL, 2011b, p. 48).

<sup>46</sup>Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

III - julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida:

a) contrariar dispositivo desta Constituição;

b) declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal;

c) julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face desta Constituição.

d) julgar válida lei local contestada em face de lei federal” (BRASIL, 2011b, p. 45).

<sup>47</sup>Art. 546. É embargável a decisão da turma que:

I - em recurso especial, divergir do julgamento de outra turma, da seção ou do órgão especial;

II - em recurso extraordinário, divergir do julgamento da outra turma ou do plenário.

Parágrafo único. Observar-se-á, no recurso de embargos, o procedimento estabelecido no regimento interno” (BRASIL, 2011a, p. 463).

## 4 SUSPENSÃO DE SEGURANÇA

O tema central do estudo ora proposto, a suspensão de segurança<sup>1</sup> no direito brasileiro, especialmente no que tange ao mandado de segurança, apesar de existir no plano jurídico há mais de setenta anos<sup>2</sup>, aparenta não ter despertado interesse e curiosidade por parte de grande parcela da doutrina a fim de realizar estudos aprofundados acerca do assunto. Embora a existência de obras próprias do tema seja escassa, denota-se que há larga divergência em alguns aspectos atinentes ao instituto e à sua própria constitucionalidade, como será vislumbrado a seguir.

### 4.1 CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA

Conceituar o instituto da suspensão de segurança não é tarefa difícil de realizar, visto que a doutrina não diverge neste aspecto. Pode-se dizer, acertadamente, que o pedido de

---

<sup>1</sup>Em vigor na atualidade por estar previsto essencialmente no artigo 15 da lei 12.016/2009 dispendo o seguinte: “Art. 15. Quando, a 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 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, 2011c, p. 1873).

<sup>2</sup>O instituto em comento por muito tempo foi regulado pela Lei 1.533/1951, artigo 13, e, após, pela Lei 4.348/1964, artigo 4º, os quais estatuíam o seguinte:

“Art. 13 - Quando o mandado for concedido e o Presidente do Tribunal, ao qual competir o conhecimento do recurso, ordenar ao juiz a suspensão da execução da sentença, desse seu ato caberá agravo para o Tribunal a que presida” (BRASIL, 1951).

“Art 4º Quando, a requerimento de pessoa jurídica de direito público interessada e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, o Presidente do Tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar, e da sentença, dessa decisão caberá agravo, sem efeito suspensivo no prazo de (10) dez dias, contados da publicação do ato” (BRASIL, 1964).

suspensão de segurança é medida processual que possui procedimento avulso colateral ao mandado de segurança, trazendo em seu bojo efeito suspensivo apto a sustar a eficácia da liminar ou sentença concedida a favor do impetrante em sede de mandado de segurança. É necessário ressaltar, todavia, que a adoção de tal medida não é possível em qualquer caso, mas tão-somente quando a decisão prolatada em favor do impetrante resultar em grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia pública. Ainda, importa reforçar que o âmbito de incidência da suspensão é vinculado apenas favoravelmente ao Estado, ora impetrado.

Cumprе salientar que a discussão acerca da natureza jurídica do regime em comento foge ao mero debate acadêmico. É de fundamental importância tal discussão, pois seu fim busca o correto regime jurídico em que o instituto deve ser enquadrado e, por conseguinte, estudado. Talvez por esta razão, encontra-se a crítica de Venturi (2010, p. 46), ao afirmar que o uso desmedido e inconseqüente da suspensão de segurança deve-se à falta de “identidade técnica, [e] à indefinição sistemática do instrumento”. E, ainda de acordo com o autor supracitado, quiçá seja pelos motivos expostos, que, freqüentemente, os pleitos de suspensão sejam concedidos sem o devido rigor técnico e até mesmo esquecendo o seu verdadeiro fim, a proteção do interesse público primário.

Ainda com relação à natureza jurídica da suspensão de segurança, esta encontra diversos posicionamentos dissonantes na doutrina, cada qual com uma cadeia de raciocínio lógico-jurídico que resulta num certo enquadramento de categoria ontológica. A doutrina atribui à suspensão natureza recursal ou de sucedâneo recursal, político-administrativa, cautelar ou de contracautela, ação incidental cautelar ou mesmo como incidental.

A fim de se enfrentar cada uma das classificações dadas à suspensão de segurança, pode-se, inicialmente, dizer que ao estudar o instituto, conjetura-se um típico recurso, pois, como já visto, este tem como principal objetivo a modificação de uma determinada decisão interlocutória ou definitiva. Entretanto, o pedido de suspensão não preenche alguns dos requisitos inerentes a qualquer espécie de recurso. Um dos pressupostos ausentes trata da devolutividade, que para Venturi (2010, p. 48), tem como reflexo a incidência do princípio dispositivo, o qual “implica a possibilidade de o órgão jurisdicional competente conhecer da matéria impugnada, parcial ou totalmente, para o fim de reexaminar o provimento judicial, (*rectius*, substituí-lo), seja para cassá-lo, reformá-lo ou mantê-lo”. No mesmo sentido, discorre Rodrigues (2010, p. 87), asseverando que o pedido de suspensão não encontra correspondência com qualquer recurso pelo fato de estarem ausentes diversas características próprias do gênero, citando-se como exemplos a tempestividade, o preparo, a tipicidade e a devolutividade. E conclui: “nunca é demais repetir que o pedido de suspensão

requerido ao presidente do tribunal não pretende a reforma ou anulação da decisão, o que significa dizer que, mesmo depois de concedida a medida, o conteúdo da decisão permanecerá incólume”. Isto é, entende-se que no pedido de suspensão o magistrado não analisa o mérito da decisão em discussão e por isso não pode reformá-la, somente suspendê-la<sup>3</sup>. Continuando na esteira do pensamento do autor acima citado<sup>4</sup>, o instituto ora em comento também não pode ser enquadrado na classificação de sucedâneo recursal, pois como já exposto, o pedido de suspensão não possui finalidade recursal.

Como o mérito da decisão objeto do pedido de suspensão não é analisado, parte da doutrina e da jurisprudência<sup>5</sup> tem tratado o instituto como medida político-administrativa<sup>6</sup>. Essa corrente afirma que “a motivação dos pedidos de suspensão, recaindo em grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública, estaria embasada em fundamentos extrajurídicos, justificando assim, decisão de índole muito mais política do que jurídica” (VENTURI, 2010, p. 52). Existe um equívoco em tal classificação, pois a decisão acerca do pedido de suspensão deve ser lastreada em fundamentos tanto de fato como de direito e não com motivação puramente política. Outro defeito da classificação é dar gênese administrativa à decisão, pois assim, poder-se-ia concluir que um ato administrativo pode sobrepor-se a um ato jurisdicional, situação que não é permitida em hipótese alguma no ordenamento jurídico pátrio, em que a jurisdição é una<sup>7</sup> (RODRIGUES, 2010, p. 92; VENTURI, 2010, p. 56).

---

<sup>3</sup>Neste sentido, verifica-se decisão recentíssima do Tribunal Regional Federal da 5ª região: “[...] Destaque-se, outrossim, que o referido incidente processual não comporta o exame do mérito da controvérsia principal, o qual deverá ser promovido nos autos do feito originário ou mesmo em sede do recurso adequado. A medida excepcional, repita-se, deve ser manejada exclusivamente para se afastar a ameaça iminente de profunda lesão a um dos valores públicos tutelados por lei [...]” (PERNAMBUCO, 2011).

<sup>4</sup>No mesmo sentido, manifesta-se Coutinho (2009).

<sup>5</sup>O Supremo Tribunal Federal, no voto do ministro relator Carlos Velloso, segue a linha política da medida em comento: “[...] De outro lado, também sustento que as razões que autorizam o presidente do Tribunal, competente para o recurso, a suspender efeitos de liminares ou de segurança concedidas, são razões políticas: para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas (Lei 4.348/64, art. 4º; RI/STF, art. 297) [...]” (BRASIL, 2000).

<sup>6</sup>Nesta linha de raciocínio, Northfleet (apud VENTURI, 2010, p. 53), defendeu a natureza política do instituto em comento aduzindo que “[...] o requerimento de suspensão não constitui, portanto, recurso e, menos ainda ação. Nele não há espaço para o contraditório, ainda que o presidente possa, ao seu exclusivo critério, ouvir a parte requerida e o órgão do Ministério Público (§2.º do art. 4.º da Lei 8.437/92). De tudo isso se conclui que nessa excepcional autorização, a presidência exerce atividade meramente política avaliando a potencialidade lesiva da medida concedida e deferindo-a em bases extrajurídicas. Porque não examina o mérito da ação, nem questiona a juridicidade da medida atacada, é com discricionariedade própria de juízo de conveniência e oportunidade que a presidência avalia o pedido de suspensão [...]”.

<sup>7</sup>Existem Estados em que a jurisdição é bipartida, a exemplo do Estado Francês que possui duas cortes distintas. Naquele ordenamento jurídico há uma corte semelhante ao Supremo Tribunal Federal e outra que cuida especificamente dos litígios administrativos, sendo o Tribunal Administrativo (DI PIETRO, 2010, p. 7).

Há ainda na doutrina quem defenda a natureza cautelar ou de contracautela<sup>8</sup> do pedido de suspensão. Para Coutinho (2009, p. 105), basta fazer uma interpretação literal da lei para se verificar o procedimento cautelar da suspensão de segurança, afinal, “[...] a possibilidade de se suspender a execução da liminar ou da sentença proferida corresponderia a uma cautelar em prol do interesse público[...]”, visto que estão presentes os elementos da tutela cautelar (instrumentalidade<sup>9</sup>, provisoriedade<sup>10</sup>, revogabilidade<sup>11</sup> e autonomia<sup>12</sup>). A autora entende que a suspensão de segurança tem a mesma natureza jurídica que a liminar concedida em sede de mandado de segurança, pois os pressupostos de concessão estão presentes em ambos os institutos, o *fumus boni iuris* e *periculum in mora*.

Diante do caráter cautelar que o pedido de suspensão aparentemente assume, surge, então, uma corrente derivada da acima exposta pronunciando a natureza jurídica do regime como sendo uma legítima ação cautelar incidental<sup>13</sup>, possuindo causa de pedir própria e pedido específico. Segundo Venturi (2010, p. 48),

na verdade, estamos convencidos de que se trata de genuína ação cautelar de sustação de eficácia de provimentos judiciais contrários ao interesse público, constituída inclusive por partes possivelmente diferentes daquelas que litigam originariamente (a legitimação ativa para o pedido de suspensão nem sempre coincide com a legitimação da ação originária), causa de pedir própria (grave lesão ao interesse público) e pedido específico (sustação da eficácia do provimento judicial até o trânsito em julgado da decisão final do feito).

Não obstante existirem diversas categorias de enquadramento do pedido de suspensão, a que parece mais plausível, salvo melhor juízo, é a tese apresentada por Marcelo

---

<sup>8</sup>Para Scartezzini (2010, p. 53), a terminologia mais correta para classificar o pedido de suspensão é a de contracautela, “pois se suspende o provimento jurisdicional com o intuito de se evitar prejuízos maiores ao interesse público (*periculum in mora inverso*)” (grifo do autor).

<sup>9</sup>A instrumentalidade da medida cautelar é considerada por alguns autores como fungibilidade, que, para Gonçalves (2010b, p. 233) é “característica fundamental das tutelas cautelares é que elas são fungíveis entre si. O juiz pode conceder uma tutela cautelar distinta da requerida, sem que sua decisão possa ser considerada *ultra* ou *extra petita*. O princípio da adstrição exige que o juiz se atenha ao requerimento das partes, não podendo examinar algo diferente ou além do que foi pedido. Mas, em casos especiais, a lei mitiga a rigidez do princípio, permitindo que ele conceda algo diferente do postulado, porém mais adequado ao caso”.

<sup>10</sup>Segundo Gonçalves (2010b, p. 230) a provisoriedade caracteriza-se “porque concedidas em cognição sumária e em caráter acessório, as cautelares não se tornam definitivas: as decisões cautelares não estão sujeitas à preclusão, nem a sentença à coisa julgada material. É de sua natureza que venham a ser substituídas, no momento oportuno, por outras definitivas, dadas em cognição exauriente”.

<sup>11</sup>De acordo com Gonçalves (2010b, p. 230), “por serem provisórias, as cautelares podem ser revogadas ou modificadas a qualquer tempo, conforme o art. 807 do CPC. [...] Com o fim do processo principal, encerra-se a utilidade das cautelares, substituídas pelo provimento definitivo. Se julgado im procedente com trânsito em julgado, ou extinto sem julgamento de mérito, a medida cautelar perde a sua eficácia”.

<sup>12</sup>“O processo cautelar tem dupla face: conquanto acessório, guarda autonomia do processo principal. Forma-se uma nova relação processual, que exige outra citação do réu e um procedimento próprio, com peculiaridades que o distinguem dos outros processos. Deve ser julgada por sentença, distinta da proferida no processo principal” (GONÇALVES, 2010b, p. 228).

<sup>13</sup>No mesmo sentido, discorre Ferraz (2006, p. 369): “não obstante os pressupostos naturais da suspensão tenham inspiração política, a decisão pertinente é eminentemente jurisdicional. Claro, não se trata de recurso (presidente de Tribunal não é instância recursal), mas, sim, de verdadeira ação cautelar incidental autônoma. O presidente do Tribunal limita-se a suspender os efeitos da liminar ou da sentença, não a reformando nem a cassando”.

Abelha Rodrigues, que defendeu em dissertação de doutorado a natureza incidental do instituto em comento, conforme confere-se a seguir:

ratificamos que o pedido de suspensão de execução judicial é figura própria, sendo típico incidente processual voluntário, não suspensivo do processo que se manifesta por intermédio de uma questão que surge sobre o processo em curso. Questão esta que se manifesta por uma defesa impeditiva (exceção em sentido estrito) que o Poder Público dirige ao Presidente do Tribunal competente visando obter a suspensão da eficácia de uma decisão para evitar risco de grave lesão a um interesse público. É, pois, um incidente processual, que tem por conteúdo uma defesa impeditiva levada pela Fazenda Pública a órgão do Tribunal com competência absoluta para tanto. Pelo fato de ser acessório e secundário, depende da existência do processo principal [...] (RODRIGUES, 2010, p. 95).

Destarte, aparentemente, *data venia*, a corrente que trata a suspensão de segurança como incidente processual é a que merece prosperar, visto que o pedido é tido como algo que interfere diretamente na análise do mérito da questão principal.

Fato que torna determinante a configuração da natureza incidental dos pedidos de suspensão são as características essenciais dos incidentes processuais, a acessoriedade, a incidentalidade e o procedimento específico para resolvê-lo. Presentes as três características no pedido de suspensão de segurança, pode-se dizer que o instituto pertence ao grupo dos incidentes processuais<sup>14</sup> (RODRIGUES, 2010, p. 40).

## 4.2 PRESSUPOSTOS

Os pressupostos da suspensão de segurança estão taxativamente previstos no *caput* do artigo 15 da lei que rege o mandado de segurança: a grave lesão à ordem, saúde, segurança e/ou economia públicas. Em que pese existirem somente quatro situações que ensejem o pedido de suspensão, eles são vagos, indeterminados. A intenção do legislador foi

---

<sup>14</sup>Rodrigues (2010, p. 95), ainda destaca as regras genéricas do instituto: “a) o incidente só pode surgir ou se manter se houver ação em curso, pois é regra comezinha de qualquer incidente processual que exista um processo sobre o qual ele possa incidir; b) que a ação cognitiva (processo de sentença) em curso tenha sido movida contra o Poder Público, e, portanto que este seja réu na referida demanda (cautelar ou principal), pois nos casos em que o Poder Público figura como autor, a decisão de improcedência ou indeferimento de liminar pleiteada não é responsável pelo risco de grave lesão. Assim, por exemplo, uma decisão que indefere o pedido de imissão de posse numa ação de desapropriação proposta pelo Poder Público não poderá ter os seus efeitos atacados por pedido de suspensão de segurança, justamente porque a ação não foi movida contra o Poder Público, mas sim por ele, e, especialmente, porque não há decisão a ser executada cujos efeitos precisem ser suspensos. Recorde-se que só a decisão exequível contra o Poder Público, com efeitos imediatos, é que poderá ter sua eficácia suspensa por via deste instituto; c) é necessário também que a decisão proferida contra o Poder Público ainda esteja em vigor e produzindo efeitos, justamente porque, se não há mais a referida decisão, o alvo de ataque (eficácia da decisão) da suspensão de segurança não existirá mais; d) este incidente de suspensão depende de provocação, não podendo ser concedido de ofício, já que é expressa a previsão legal de requerimento ao Presidente do Tribunal”.

abarcam o maior número de situações que pudessem de algum modo ferir o Estado Democrático de Direito e a coletividade, fazendo com que o juiz conseguisse realizar interpretação flexível, de acordo com as circunstâncias do caso concreto. Não obstante o julgador ter relativa liberdade para apreciar o pedido de suspensão, Rodrigues (2010, p. 175), assevera que “a demonstração fática e sua prova (do efetivo risco de grave lesão ao interesse público) são de importância fundamental para que o magistrado possa identificar se a situação tutelada deve mesmo receber a proteção pelo instituto”.

Antes de adentrar no mérito do pedido de suspensão, vale gizar que o instituto em comento tem como pressuposto formal a existência de liminar ou de sentença apta a produzir efeitos. Logo, pode-se considerar a impendente execução das decisões (liminar e sentença) como pressuposto formal do incidente processual. Pode-se dizer, então, que o mérito dos pedidos de suspensão compõe o pressuposto material do incidente. Tais pressupostos não necessitam existir conjuntamente, bastando a ocorrência de somente um deles para dar ensejo ao pedido e deferimento da suspensão da sentença ou liminar concedida, uma vez que não há possibilidade de se conceber ambas as hipóteses no mesmo pedido (COUTINHO, 2009, p. 97).

O primeiro e mais abrangente pressuposto ensejador da suspensão da segurança, a *ordem pública*, possui conceito indeterminado dentre os requisitos e, para Venturi (2010, p. 138), talvez esse seja o motivo de o Poder Público utilizar de forma genérica e constante tal pressuposto, de forma a desvirtuar o instituto da suspensão da liminar ou sentença. Conforme Silva (2008, p. 769):

a caracterização de seu significado (ordem pública) é de suma importância, porquanto se trata de algo destinado a limitar situações subjetivas de vantagem, outorgada pela Constituição. Em nome dela, se têm praticado as maiores arbitrariedades. Com a justificativa de garantir a ordem pública, na verdade, muitas vezes, o que se faz é desrespeitar direitos fundamentais da pessoa humana, quando ela apenas autoriza o exercício regular do poder de polícia.

Por esse passo, houve um julgamento no extinto Tribunal Federal de Recursos que conduziu a um novo entendimento acerca da ordem pública, no qual o ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal, Nery da Silveira, na ocasião proferiu: “no juízo de ordem pública está compreendida, também, a ordem administrativa em geral, ou seja, a normal execução do serviço público, o regular andamento das obras públicas, o devido exercício das funções da administração, pelas autoridades constituídas” (VENTURI, 2010, p. 140).

Nesse diapasão, a jurisprudência tem abarcado nas situações de grave lesão à ordem pública, o caso, por exemplo, de professores em estado de greve que não receberam seus salários em razão de um pedido de suspensão deferido, tendo sido a decisão

fundamentada na grave lesão à ordem pública, conforme colhe-se em julgamento do Supremo Tribunal Federal: “[...] lesão à ordem administrativa do Estado, principalmente levando-se em conta a extensão do movimento paredista, que envolve milhares de servidores e perdura há mais de trinta dias” (VENTURI, 2010, p. 141).

Entretanto, não é admitida a concessão da suspensão ao menor risco de lesão à ordem pública, isto é, não é qualquer alteração de caráter ordinário na ordem administrativa que dará ensejo à sustação da eficácia da decisão mandamental. O que deve ser analisado pelo julgador é se ocorreu de fato a inviabilização e inexecuibilidade do serviço prestado, caso contrário, pode ocorrer o desvirtuamento do instituto, que exige prova cabal do grave risco de lesão e não um puro e simples risco<sup>15</sup> (SCARTEZZINI, 2010, p. 93; VENTURI, 2010, p. 141).

No que tange ao aspecto da *economia pública*, a Carta Constitucional consagrou no artigo 170<sup>16</sup> os princípios norteadores da ordem econômica. Alguns princípios erigidos no citado artigo aparentemente entram em conflito com outros, a partir do que dispõe a doutrina da supremacia do interesse público sobre o privado. Conforme Venturi (2010, p. 144), a Constituição, no tocante à ordem econômica, exprime uma série de princípios que, apesar de parecerem contraditórios, devem estar em harmonia. O citado autor traz como exemplos os princípios da função social da propriedade, o direito de propriedade privada, a livre concorrência e o tratamento favorecido às empresas de pequeno porte, que, a uma visão perfunctória se repelem, mas, na realidade, se complementam.

Acerca do conceito de economia pública, Venturi (2010, p. 145), faz relevante ponderação:

nada obstante a amplitude conceitual constitucionalmente admitida sobre a *ordem econômica*, há nítida tendência em referir-se à economia pública (ao menos para fins de pedido de suspensão de decisões judiciais) como simples aferição aritmética do montante de recursos existentes nos cofres das Fazendas Públicas municipal, estadual, ou federal. Ou seja, transforma-se o interesse da preservação da *economia pública* em preservação das *finanças públicas* (grifo do autor).

<sup>15</sup>Sobre a necessidade de risco considerável e de grandes proporções para fundamentar o pedido de suspensão de segurança, verifica-se na jurisprudência:

“CONCURSO PÚBLICO. Magistratura. Prática jurídica. Tempo de atividade. Contagem. Deferimento em mandado de segurança. Pedido de suspensão. Inadmissibilidade. Necessidade de reexame das provas. Risco de dano inverso. Pedido indeferido. Agravo improvido. Não se defere pedido de suspensão de segurança, quando, para tanto, se exija cognição ampla de todos os elementos de fato e de direito da causa. [...] No que diz com a apontada “grave lesão”, nenhum indício há da sua existência. De fato, o requisito básica da suspensão de segurança é a ocorrência concreta de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas. A lesão, portanto, há de ser de grande monta e não meramente hipotética ou potencial, não bastando para a suspensão o fato de o Poder Público ter, de uma forma ou de outra, interesse na causa. O que se quer é que a medida pela qual se procura impedir a execução do ato guarde dimensão mais ampla. Neste caso, não há prova de que se atingiu, na extensão exigida pelo dispositivo legal, a ordem pública” (BRASIL, 2010d).

<sup>16</sup>“Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios” [...] (BRASIL, 2011b, p. 66).

Porém, o Superior Tribunal de Justiça já demonstrou que a questão é um pouco mais complexa, constituindo mais que simples cálculo aritmético: “[...] a grave lesão à economia pública não está relacionada tão somente com o montante do débito, mas sim com os danos que a decisão judicial possa causar na ordem jurídica, no ponto em que privilegia o interesse particular em detrimento do público” (BRASIL, 1996).

Verifica-se, portanto, que não significa que qualquer dano ao erário pode ser caracterizado como sendo de grave lesão à economia pública, visto que cabe ao juiz analisar se a decisão alvo do pedido de suspensão, caso seja executada, pode resultar em grave dano à Administração e, por consequência, à coletividade. Ainda, é necessário que o autor do pedido de suspensão junte ao incidente planilhas, extratos bancários e planos orçamentários, a fim de que o juiz possa decidir com a máxima certeza se a sustação da eficácia da decisão prolatada em mandado de segurança pode resultar em prejuízo ao erário (SCARTEZZINI, 2010, 95; VENTURI, 2010, p. 195).

O terceiro pressuposto é a *saúde pública*, a qual foi erigida pela Constituição Federal como direito social no artigo 6º<sup>17</sup> e ainda integra um dos pilares da ordem social, como bem explicita o artigo 196<sup>18</sup> da Carta Política. Extrai-se da norma que a saúde é direito de todos e dever do Estado, sendo que este deve direcionar e executar as políticas<sup>19</sup> nacionais e regionais atinentes à saúde pública, a fim de evitar o proliferamento de doenças e tratar as vítimas da omissão estatal. Neste sentido, relevante é o ensinamento de Silva (2008, p. 295):

o direito à saúde comporta duas vertentes, conforme apontam Gomes Canotilho e Vital Moreira: uma de natureza negativa, que consiste no direito de exigir do Estado (ou de terceiros) que se abstenham de qualquer ato que prejudique a saúde; outra, de natureza positiva, que significa o direito às medidas e às prestações estaduais visando à prevenção das doenças e tratamento delas.

Via de regra, os incidentes de suspensão que visam à sustação imediata da decisão recorrida com fundamento na grave lesão à saúde pública, buscam proteger o sistema de saúde como um todo. Segundo Scartezzini (2010, p. 97), o objetivo é que toda ou boa parte da coletividade não seja prejudicada, por exemplo, em caso de financiamento de tratamento de

---

<sup>17c</sup>Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 2011b, p. 13).

<sup>18c</sup>Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (BRASIL, 2011b, p. 71).

<sup>19</sup>Segundo Scartezzini (2010, p. 96), “o conceito saúde pública representa toda atividade que garante de forma direta ou indireta a saúde da população, incluindo os meios pelos quais se instrumentaliza o bem estar social”.

saúde de valor exorbitante no exterior, quando o mesmo tratamento existe em território nacional<sup>20</sup>. Sobre o assunto, explana Venturi (2010, p. 151):

nesta medida, boa parte dos pedidos de suspensão que se fundam em grave lesão à saúde pública diz respeito a decisões que de forma indireta acabam por comprometer a gestão do sistema de saúde, como ocorre com liminares e sentenças que determinam o custeamento estatal de tratamentos de saúde onerosos a determinados pacientes, ou que de qualquer forma implicam diminuição das verbas orçamentárias destinadas ao setor, hipóteses nas quais é comum acumularem-se os fundamentos referentes à grave lesão à saúde e à economia pública.

O conceito saúde pública ainda abrange a concepção de meio ambiente, visto que este é produto daquele, isto é, quando ocorre ofensa ao meio ambiente, por via reflexa, ocorrerá lesão à saúde pública, conforme já reconheceu a jurisprudência<sup>21</sup> (SCARTEZZINI, 2010, p. 97; VENTURI, 2010, p. 153).

A *segurança pública*, da mesma forma que a saúde pública, foi erigida pela Constituição Federal como dever do Estado e direito de todos. Segundo Silva (2008, p. 769),

segurança pública consiste numa situação de preservação ou restabelecimento da convivência social que permite que todos gozem de seus direitos e exerçam suas atividades sem perturbação de outrem, salvo nos limites de gozo e reivindicação de seus próprios direitos e defesa de seus legítimos interesses. Na sua dinâmica, é uma atividade de vigilância, prevenção e repressão das condutas delituosas. Segundo a Constituição, a segurança pública é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Comparado aos outros interesses tutelados pelo pedido de suspensão, a segurança pública é o que revela menos ocorrências. Quando é apreciado pelos Tribunais, geralmente vem acompanhado por outro interesse, como a ordem pública, visto que estão intimamente relacionados. Segundo Scartezzini (2010, p. 98), “as hipóteses em que um particular pode causar risco de grave lesão à segurança pública são poucas, excetuando-se evidentemente a prática de ilícitos”, que, via de regra, não se verificam por intermédio da concessão de pronunciamentos judiciais passíveis de serem suspensos.

Colhe-se da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal situação de movimento grevista de profissionais da área da segurança pública que causou risco de grave lesão à segurança pública:

o movimento grevista que venha a coarctar a prestação dos serviços públicos essenciais à população deságua em vulneração à ordem pública, em sua modalidade jurídico-administrativa. Ademais, na espécie, vislumbra-se, ainda, risco à segurança pública, ante a natureza dos serviços envolvidos. [...] Com efeito, encontra-se

<sup>20</sup>Neste sentido, pronunciou o Superior Tribunal de Justiça: “A determinação contra legem que obriga o Estado brasileiro a fornecer todas as condições para que a agravante/requerida faça cirurgia de elevado custo no exterior, havendo quem a faça no país, tem potencial de lesionar a saúde pública, constituindo-se precedente para um número indefinido de outras situações semelhantes” (VENTURI, 2010, p. 151).

<sup>21</sup>Conforme julgamento do Tribunal Regional Federal da 4ª Região: “Agravado. Suspensão de execução de liminar em Ação Civil Pública. Esgoto sanitário. Capacidade de atendimento. Lesão ao meio ambiente e à saúde Pública” (VENTURI, 2010, p. 153).

devidamente demonstrada a lesão à ordem pública considerada em termos de ordem administrativa, ordem constitucional, bem como à segurança pública, ante ao fato de que a greve dos policiais civis levará à mitigação da prestação de um serviço público essencial à sociedade mato-grossense (BRASIL, 2006a).

Verifica-se, portanto, que os interesses públicos acima expostos são requisitos fundamentais à formação e análise dos pedidos de suspensão de segurança. Somente eles, pela escancarada natureza de interesse público primário, dão azo à sustação da eficácia dos pronunciamentos judiciais concedidos em sede de mandado de segurança. Destarte, caso a fundamentação do pedido de suspensão mostrar-se ausente ou deficiente<sup>22</sup>, deverá o juiz, de plano, indeferir o incidente.

### 4.3 COMPETÊNCIA

A questão da competência da suspensão de segurança deve ser analisada concomitantemente com as hipóteses de cabimento do incidente<sup>23</sup> de suspensão de segurança, pois ela é diferenciada conforme a oportunidade na qual o Poder Público utiliza-se de tal expediente. Embora existam diversas circunstâncias de uso do instituto<sup>24</sup>, o presente estudo

---

<sup>22</sup>Para Venturi (2010, p. 162), a ausência ou deficiência dos fundamentos autorizadores da suspensão de segurança, “gera vício processual contra a qual a própria Constituição Federal comina sanção de nulidade (CF, art. 93, XI)”.

<sup>23</sup>Pertinente trazer a discussão acerca da ofensa ao princípio da unirecorribilidade das decisões, quando contra uma mesma decisão o Poder Público dispõe de dois mecanismos processuais, no caso, o pedido de suspensão e o agravo de instrumento em sede de mandado de segurança. Segundo Rodrigues (2010, p. 219), “o pedido de suspensão, apesar de se assemelhar ao recurso em relação a sua consequência prática (inexecução da decisão) e de ser admissível somente contra decisões (interlocutórias ou finais), lhe falta devolutividade, por não se prestar à análise dos *errores in procedendo* e *errores in iudicando*, ofenderia o princípio da unirecorribilidade, pelo qual existe tão somente uma espécie recursal para atacar cada decisão judicial, e por lhe faltar tipicidade, vez que não se encontra previsto dentro da teoria geral dos recursos” (grifo do autor). Todavia, em julgamento proferido pelo Tribunal Regional Federal da 1ª região, em 31 de maio de 2001, em sede de agravo de instrumento n. 199901000875760, denota-se entendimento diverso: “nada impede o manejo simultâneo ou não da faculdade excepcional de pedido de suspensão, Lei 4.348/64, art. 4.º, e o recurso de agravo de instrumento, quando guerreada medida liminar concedida em mandado de segurança” (RODRIGUES, 2010, p. 219).

<sup>24</sup>Pela própria delimitação e extensão do estudo monográfico, não cabe aqui, salvo melhor juízo, realizar análise dos pedidos de suspensão de liminares e sentenças contra o Poder Público de maneira geral. Segundo Rodrigues (2010, p. 96), “o enquadramento jurídico do pedido de suspensão de segurança no direito brasileiro deve ser estudado da seguinte forma após a MP 2.180-35: 1) Regras da suspensão de segurança em sede de mandado de segurança que se bipartem em: 1.1) regras para o incidente processual iniciado para suspender a eficácia de uma liminar ou sentença em primeiro grau de jurisdição que são reguladas pelo art. 15 da Lei 12.016 (que revogou o art. 4.º da Lei 4.348/1964, modificado sensivelmente pela MP 2.180-35); 1.2) regras para o incidente processual destinado a suspender decisão (liminar ou acórdão) proferida em única ou última instância pelos tribunais regionais ou dos Estados e Distrito Federal, que são regulados pelo art. 25 da Lei 8.038/1990. 2) Regras de suspensão de segurança nos demais casos (ação civil pública, tutela antecipada, tutela específica, medida cautelar, ação popular) que são regulados pelo art. 4.º da Lei 8.437/1992, que por sua vez foi modificado sensivelmente pela MP 2.180-35. A diversidade dos regimes jurídicos decorre do fato de que nem todas as regras

vai se restringir às hipóteses de ocorrência freqüentes nos Tribunais e, principalmente, no que se refere ao procedimento do mandado de segurança.

Pela regra geral, a competência para análise e julgamento dos incidentes processuais é do juiz da causa principal, mas o que ocorre com o pedido de suspensão afasta-se de tal norma, visto que o pedido é sempre dirigido ao órgão jurisdicional *ad quem*. Segundo Rodrigues (2010, p. 127), “o critério adotado pelo legislador foi de que o incidente de suspensão de liminar deve ser provocado (depende de requerimento) ao presidente do tribunal, entregando a tal órgão jurisdicional a competência para suspender o ato liminarmente concedido”. Trata-se, assim, de competência hierárquica originária, considerando-se que a competência para o julgamento do pedido de suspensão de segurança em sede de mandado de segurança iniciado em primeiro grau é do órgão jurisdicional *ad quem* (presidência do Tribunal).

A liminar ou sentença prolatada em sede de mandado de segurança em primeiro grau que afrontar o interesse público específico previsto em lei pode ser desafiada pelo pedido de suspensão, o qual poderá ser proposto pela Fazenda Pública ou Ministério Público. Como a competência é do tipo hierárquica<sup>25</sup>, o pedido será remetido para o Tribunal do Estado ou Tribunal Regional Federal, conforme dispuser a matéria argüida no mandado de segurança.

Ainda há o novo pedido de suspensão ou suspensão da suspensão negada, tentativa do legislador a fim de ocultar a natureza recursal desse novo pedido de suspensão, o qual visa à reforma do primeiro. Previsto no parágrafo 1º do artigo 15 da Lei do mandado de segurança<sup>26</sup>, permite aos legitimados para propositura do pedido de suspensão, recorrer ao Superior Tribunal de Justiça ou Supremo Tribunal Federal, conforme a matéria ventilada no recurso for relativa a recurso especial ou extraordinário.

#### 4.4 LEGITIMIDADE

---

pertinentes ao pedido de suspensão em mandado de segurança são aplicáveis às demais situações em que o Poder Público tem contra si uma tutela mandamental (tutela antecipada, específica, cautelar etc.). A diversidade de tratamentos envolve regras de competência, regras de duração da suspensão de segurança e até mesmo hipóteses de cabimento”.

<sup>25</sup>A competência hierárquica constitui uma das nuances da competência funcional, caracterizando-se quando há a necessidade de remeter os autos para julgamento por órgão imediatamente superior (GONÇALVES, 2010a, p. 67).

<sup>26</sup>“§ 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” (BRASIL, 2011c, p. 1870).

A novel lei do mandado de segurança elenca dois legitimados para propor o incidente de suspensão de segurança: a pessoa jurídica de direito público interessada e o Ministério Público. Há discussões acerca da vontade do legislador em restringir ou abranger os sujeitos legitimados previstos no artigo 15 da Lei 12.016/2009, mas pode-se dizer, pela tendência eleita pela doutrina e jurisprudência, que o rol não é taxativo, conforme inferir-se-á pelo exposto a seguir.

Não foi a esmo que o legislador utilizou a terminologia “pessoa jurídica de direito público interessada” a fim de conferir legitimidade aos mais diversificados entes de direito público, pois segundo Venturi (2010, p. 77), o “tal interesse derivaria da concreta afetação do normal exercício das atividades da entidade postulante, provocada pelo cumprimento da decisão objeto da suspensão”. A opção do legislador quando da edição da lei foi a de abarcar um maior número de legitimados a fim de resguardar e socorrer o interesse público primário. Tal configura-se como a interpretação mais coerente, segundo Rodrigues (2010, p. 137) e Scartezzini (2010, p. 109), afinal sujeita-se à vontade do texto constituinte, o qual acabou englobando os agentes delegados de serviços públicos em geral ao conceito de pessoa jurídica de direito público<sup>272829</sup>.

Ademais, vale dizer, que o fato da pessoa jurídica de direito público não ser parte do processo pouco ou nada importa. “Nada impede que tal incidente seja o primeiro momento de intervenção deste terceiro que até então não participara do feito”. Certo é dizer que a partir do momento em que tal estranho ingressa na relação jurídico-processual, deixa de ser terceiro e passa a ser sujeito do processo (RODRIGUES, 2010, p. 139).

Com base nessa noção de tutela dos direitos da coletividade é que também os Tribunais vêm permitindo a intervenção de órgãos desprovidos de personalidade jurídica autônoma, a exemplo do Tribunal de Contas<sup>30</sup> e Câmaras Legislativas Municipais, sendo a

---

<sup>27</sup>A jurisprudência das Cortes Superiores vem inovando nesse aspecto, como denota-se em recente decisão do Superior Tribunal de Justiça:

“[...] As empresas públicas e as sociedades de economia mista, nos termos da jurisprudência desta Corte, têm legitimidade para ingressar com pedidos de suspensão de liminar e de segurança, quando na defesa de interesse público decorrente da delegação [...]” (BRASIL, 2009a).

<sup>28</sup>Segundo Venturi (2010, p. 77), “ainda que não figure como parte na relação processual já instaurada no âmbito da qual foi proferida decisão liminar ou final que de qualquer forma agrida gravemente à ordem, à saúde, à segurança ou à economia pública, outro ente estatal, na medida em que estiver investido constitucional ou legalmente na atribuição de zelar por tais valores, está legitimado a requerer, incidentalmente, a suspensão dos referidos provimentos”.

<sup>29</sup>“Há a necessidade de o requerente comprovar o específico interesse que lhe move na dedução de sua pretensão, de modo a demonstrar a pertinência temática entre seus fins ou objetivos institucionais e a natureza da grave lesão aos interesses públicos. Neste intuito, necessária a juntada dos estatutos constitutivos e regentes da entidade, demonstrando sua estruturação e finalidades” (VENTURI, 2010, p. 166).

<sup>30</sup>Segundo entendimento do Supremo Tribunal Federal:

estes entes conferida personalidade judiciária ou capacidade processual. Importante ressaltar que, requisito fundamental para admissão dos pedidos de suspensão desses entes, é que “a decisão judicial (gravosa ao interesse público) objeto do pedido implique óbice ao exercício de suas competências” (VENTURI, 2010, p. 78).

Em relação à legitimidade do Ministério Público para utilizar o instituto em comento, tal configurou um acerto do legislador. Mas, caso não houvesse sido conferida legitimidade ao *parquet*, ainda assim não haveria problema em permitir a sua intervenção, já que o artigo 127 da Constituição Federal dispõe que ao Ministério Público incumbe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis<sup>31</sup>, tornando-se imperioso concluir que o Ministério Público deve defender os interesses da coletividade<sup>32</sup>.

Por fim, no tocante ao aspecto da legitimidade, vê-se que ao pedido de suspensão de segurança é aberto um amplo leque de possibilidades. Reforça-se a impressão de que o instituto era para ser uma medida excepcional, só podendo ser utilizado em situações de extremo perigo de lesão ao interesse público primário e não simplesmente estar à livre disposição dos entes públicos, os quais, por vezes, possuem interesses fazendários travestidos de interesses coletivos. Entretanto, parece que não é desta forma que vem sendo aplicado, como foi possível perceber pelo explanado neste item, considerando-se a extensa ampliação do rol de legitimados ativos à suspensão<sup>33</sup>.

#### 4.5 PROCEDIMENTO

---

“[...] A jurisprudência desta Corte, nesse aspecto, reconhece legitimidade ativa dos órgãos não personificados, permitindo, desse modo, ao Tribunal de Contas, a defesa judicial de suas atribuições” (BRASIL, 2006b).

<sup>31</sup>“Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (BRASIL, 2011b, p. 52).

<sup>32</sup>“Se os bens tutelados pelo incidente fazem parte do interesse público, e o art. 127 da CF/1988 colocou o Ministério Público como guardião desses mesmos interesses, outorgando-lhe legitimidade para promover ações civis com esse caráter (art. 129), não seria lógico que não se lhe fosse permitida a legitimidade para o incidente de requerimento de suspensão da execução da medida potencialmente causadora de lesão ao interesse público, mesmo que ainda não tenha sido sujeito no processo” (RODRIGUES, 2010, p. 140).

<sup>33</sup>Em complemento ao já exposto, discorre Coutinho (2009, p. 113): “no nosso entendimento, concordamos com os autores que optam pela interpretação restritiva do dispositivo, isto porque entendemos que quando essa pessoa jurídica de direito privado recebe concessão de serviço público, o faz visando primordialmente a seus interesses privados, à obtenção de lucros. A prestação do serviço público é apenas uma via, um meio para atingir seu interesse privado. Além disso, essa ampliação da legitimidade atenta contra os direitos individuais, aumentando a possibilidade de causar lesão a esses direitos. Admitindo-se a aplicação da legitimidade para pessoa jurídica de direito privado, ter-se-ia o sacrifício do direito individual líquido e certo (no caso de suspensão da sentença), ainda que temporariamente, não em prol do interesse público, mas do interesse privado de determinada empresa prestadora de serviço. Entretanto, concordamos com a extensão da legitimidade ao Ministério Público, desde que este tem como uma de suas funções precípuas defender o interesse da coletividade”.

É possível afirmar, após uma leitura ponderada, que a lei da ação mandamental aqui estudada não dedicou maiores cuidados quanto ao procedimento relacionado ao pedido de suspensão de segurança. Porém, concluindo ser o instituto um incidente processual, pode-se socorrer nesta teoria quanto aos seus fundamentos procedimentais, os quais são relativamente simples, sem embaraços.

O pedido de suspensão formulado pela pessoa jurídica de direito público interessada ou Ministério Público é feito por intermédio de petição avulsa, dirigida diretamente ao presidente do Tribunal ao qual caiba eventual recurso contra a liminar ou sentença que se almeja suspender. Na referida petição deve restar atestado, por intermédio de prova robusta, a grave lesão à ordem, saúde, segurança e/ou economia públicas que a decisão pode vir a ocasionar<sup>34</sup> (RODRIGUES, 2010, p. 196; SCARTEZZINI, 2010, p. 53; VENTURI, 2010, p. 165).

Importante frisar que a medida não deve ser concedida de ofício, já que o legislador expressamente determinou que a suspensão do ato decisório deve ser requerida pelos legitimados legais. Para Rodrigues (2010, p. 197), “sem requerimento da parte legitimada não será possível a sua instauração, que depende, pois, de iniciativa da parte, como corolário lógico do princípio dispositivo”.

Considerando-se ser um incidente processual, que visa a um efeito acautelatório, deve este seguir os ditames gerais atinentes à tutela cautelar<sup>35</sup>, que nas palavras de Venturi (2010, p. 165):

tratando-se de verdadeira medida cautelar, no mais das vezes incidental e sujeita a regime especial, deve atender aos requisitos previstos no art. 801 do CPC, ou seja, a indicação da autoridade judiciária competente, a qualificação das partes envolvidas, a prova da representação judicial da entidade requerente da suspensão, a descrição dos fundamentos fáticos e jurídicos que sustentam a pretensão e o pedido expresso de suspensão da liminar ou da sentença, inclusive no que respeita ao desejado prazo de sustação da exequibilidade de tais provimentos.[...] A pretensão cautelar possui como objeto a situação cautelanda, composta pela grave lesão aos interesses públicos privilegiados, além do *periculum in mora*. Assim, não haveria necessidade de se expor, por ocasião do pedido de suspensão, os fatos e fundamentos jurídicos da *ação movida contra o Poder Público*, senão na medida em que importam para a avaliação judicial não propriamente da *plausibilidade do direito invocado*, mas sim

<sup>34</sup>Como a petição do pedido de suspensão ascende ao tribunal sem os autos principais, torna-se necessária a juntada da cópia dos principais documentos da demanda principal, como a petição inicial, informações e inclusive a decisão (liminar ou sentença) que põe em risco de grave lesão o interesse público.

<sup>35</sup>Art. 801. O requerente pleiteará a medida cautelar em petição escrita, que indicará:

- I - a autoridade judiciária, a que for dirigida;
- II - o nome, o estado civil, a profissão e a residência do requerente e do requerido;
- III - a lide e seu fundamento;
- IV - a exposição sumária do direito ameaçado e o receio da lesão;
- V - as provas que serão produzidas.

Parágrafo único. Não se exigirá o requisito do nº III senão quando a medida cautelar for requerida em procedimento preparatório” (BRASIL, 2011a, p. 487).

de sua *predisposição para provocar as graves lesões que autorizam a suspensão* (grifo do autor).

Quando da análise do pedido de suspensão pelo presidente do Tribunal, pode ocorrer dúvida quanto ao deferimento de plano do incidente, em razão da falta de algum elemento robusto comprobatório da grave lesão ao interesse público. Caracterizando-se tal situação temerária, o presidente do Tribunal deve intimar o representante do Ministério Público, para que intervenha no feito e emita parecer acerca da plausibilidade do pedido (RODRIGUES, 2010, p. 201).

Necessário e pertinente comentar o procedimento do recurso contido no incidente de suspensão. É notória a intenção do legislador em criar um mecanismo que acoberte uma espécie de vantagem processual ao Poder Público, visto que a lei trata o recurso do incidente como um novo pedido de suspensão<sup>36</sup> e não como típico recurso que é. Assim, caberá novo pedido de suspensão dirigido ao presidente do Superior Tribunal de Justiça ou do Supremo Tribunal Federal, dependendo da matéria ventilada no recurso.

Cabe registrar, neste momento, breve nota sobre a flagrante inconstitucionalidade do aludido recurso. Sobre esta controvérsia, discorre<sup>37</sup> Bueno (2005, p. 59), aduzindo que:

desse modo, porque o *novo recurso* só ‘beneficia’ ou, quando menos, só pode ser utilizado por uma das partes componentes de um dos pólos da relação processual a partir da qual é interposto fere, às escâncaras, o princípio da isonomia. [...] Ademais, a inconstitucionalidade desse *novo pedido* de suspensão é patente pela ausência de *competência* dos Tribunais Superiores para julgá-lo. Não há, com efeito, previsão constitucional para que o Supremo Tribunal Federal ou o Superior Tribunal de Justiça analisem tais pedidos (grifo do autor).

Pelo exposto até o momento, é de se mencionar que o procedimento do instituto da suspensão de segurança não foi agraciado com maiores peculiaridades, tendo em vista a adoção das regras gerais do processo civil, já que o mecanismo é enquadrado na teoria geral dos incidentes processuais.

#### 4.6 O RECURSO DE AGRAVO NO INCIDENTE DE SUSPENSÃO DE SEGURANÇA

<sup>36</sup>Para Rodrigues (2010, p. 101), “é notória a intenção do ‘legislador’ de criar uma situação de vantagem para o Poder Público, permitindo que chegue mais rápido aos tribunais de cúpula por via da suspensão da suspensão, evitando assim a demora natural da interposição dos recursos excepcionais das decisões colegiadas”.

<sup>37</sup>No mesmo sentido, Rodrigues (2010, p. 101), “sendo a figura ‘inventada’ um recurso dentro do incidente processual de suspensão de segurança, têm-se aí, às escâncaras, uma inconstitucionalidade formal e outra material. Formal por prever hipótese recursal para os órgãos de cúpula fora do que foi previsto na CF/88, e material porque fere de morte o princípio do contraditório e da ampla defesa ao criar recurso para apenas uma das partes. Repita-se, portanto, que a invenção (que era restrita à Lei 4.348/1964, e foi mantida pela Lei 12.016/2009) deste ‘novo recurso’ desnatura a origem e a identidade de incidente processual do pedido de suspensão. Repetimos, há aqui um recurso no incidente processual, muito embora encontre-se escrito no texto legal que é um ‘novo pedido de suspensão’”.

O recurso de agravo<sup>38</sup>, via de regra, é cabível para impugnar decisão interlocutória, isto é, aquela que tem conteúdo decisório, mas não implica as situações previstas nos artigos 267<sup>39</sup> e 269<sup>40</sup> do Código de Processo Civil, sejam elas prolatadas em processo de conhecimento, execução ou cautelar; não importa, também, qual o procedimento adotado (GONÇALVES 2011, p. 114).

O agravo previsto no *caput* do artigo 15 da Lei 12.016/2009 é ordinariamente denominado na praxe forense como agravo regimental ou agravinho, mas, na realidade, como esclarece Venturi (2010, p. 223), é uma modalidade recursal prevista em lei, e por isso não deve ser assim intitulado. Ainda há divergência quanto ao agravo ser denominado interno<sup>41</sup> ou inominado<sup>42</sup>, mas tal discordância, *data venia*, aparenta ser de pouca importância para o estudo aqui realizado, considerando-se a delimitação e o objeto do tema proposto.

O recurso ora estudado tem o condão de reformar a decisão que concede a suspensão de segurança. Fazendo-se uma interpretação literal do artigo da lei, extrai-se que somente o impetrante do mandado de segurança, no prazo legal de cinco dias, é legitimado a utilizar o mecanismo recursal, tendo em vista que é a figura prejudicada com o deferimento do pedido de suspensão.

No entanto, nos anos de 2002 e 2003 duas súmulas que cuidavam da legitimidade do recurso de agravo em incidente de suspensão de segurança foram canceladas. A primeira súmula cancelada foi a número 506<sup>43</sup> do Supremo Tribunal Federal; a seguir, na mesma linha de raciocínio, o Superior Tribunal de Justiça cancelou a súmula número 217<sup>44</sup>. Com o

---

<sup>38</sup>O mesmo autor citado, Gonçalves (2011, p. 114), subdivide as espécies de agravo e explana a respeito: “em princípio, são admissíveis duas modalidades de agravo, o retido e o de instrumento. No entanto, há outras, que não têm denominação própria, freqüentemente denominadas *agravos regimentais*, por estarem previstas no regimento interno dos tribunais. Consagrou-se, ainda, o uso da expressão ‘agravinho’ para referir-se a elas. São as normalmente utilizadas para impugnar decisões tomadas individualmente pelo relator de outro recurso” (grifo do autor). É justamente esta última espécie de agravo que neste tópico será manejada, visto que a espécie recursal não trata das modalidades elencadas no Código de Processo Civil no artigo 522 (por instrumento ou retido), e sim, de um agravo inominado, como é costumeiramente chamado pela doutrina. Na mesma linha de raciocínio, Rodrigues (2010, p. 209), esclarece que “assim, não é de instrumento porque se processa nos próprios autos e não se lhe exige a formação de um conjunto de peças processuais, porque instrumento algum será formado. Por outro lado, embora inserido nos autos, também não é retido, porque não há futura apelação para que possa ser reiterado”.

<sup>39</sup>“Art. 267. Extingue-se o processo, sem resolução de mérito” [...] (BRASIL, 2011a, p. 435).

<sup>40</sup>“Art. 269. Haverá resolução de mérito” [...] (BRASIL, 2011a, p. 436).

<sup>41</sup>À corrente que denomina o recurso ora em estudo como agravo inominado, filia-se Venturi (2010, p. 223).

<sup>42</sup>Já na corrente que denomina o agravo como interno, filia-se Rodrigues (2010, p. 209).

<sup>43</sup>“Súmula 506: O agravo a que se refere o art. 4º da lei 4348, de 26/6/1964, cabe, somente, do despacho do presidente do Supremo Tribunal Federal que defere a suspensão da liminar, em mandado de segurança; não do que a ‘denega’” (BRASIL, 2011g, p. 1899).

<sup>44</sup>“Súmula 217: Não cabe agravo de decisão que indefere o pedido de suspensão da execução da liminar, ou da sentença em mandado de segurança” (BRASIL, 2011e, p. 1914).

cancelamento das súmulas supracitadas, pode-se concluir, conforme Venturi (2010, p. 227), que:

desde então, resta consolidada a recorribilidade tanto das decisões concessivas como das decisões denegatórias da suspensão da eficácia de provimentos contrários ao Poder Público, *inclusive nas ações de mandado de segurança, em que pese isso não ter restado devidamente esclarecido na redação do art. 15 da Lei 12.016/2009* (grifo do autor).

Acerca do objeto do recurso de agravo, Rodrigues (2010, p. 210), aponta alguns cuidados fundamentais quanto à interposição do aludido recurso:

deve o recorrente ficar atento para não confundir o mérito do agravo com o mérito da demanda. É muito comum o erro do recorrente ao afirmar como conteúdo o próprio mérito discutido em juízo e, justamente por isso, acaba tendo como resultado a improcedência do agravo, porque o mérito do incidente não corresponde à lide discutida em juízo, senão pelo fato de que está ligado a esta de modo acessório.

As razões de juridicidade ou de injuridicidade, legalidade ou ilegalidade da decisão, cuja eficácia pretende ser suspensa em requerimento formulado ao presidente do tribunal, não servem como requisito para obtenção desta medida.

Isso significa dizer, em outras palavras, que o objeto de julgamento do incidente, e, por conseqüência, do recurso contra sua decisão deve estar relacionado com o juízo de admissibilidade ou mérito do incidente (sustação da eficácia do incidente para evitar grave lesão ao interesse público), que não se confunde com o mérito da ação deduzida em juízo, motivo pelo qual as razões jurídicas que justificaram a concessão de decisão cuja execução se pretende suspender não constituem causa de pedir nem do requerimento formulado ao presidente do tribunal e, muito menos, do recurso que desafia a sua decisão.

Nesse diapasão, conforme o atual entendimento exposto pelo Supremo Tribunal Federal<sup>45</sup> quanto à possibilidade de manejo afeto ao recurso de agravo, pode-se concluir que o prejudicado pode recorrer não só da decisão concessiva do pedido de suspensão de segurança, mas, inclusive, daquela que indefira-o.

#### 4.7 ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE DA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA

É regra conhecida no Direito que a norma que ingressa ao plano jurídico somente continua a existir e a emanar seus efeitos se estiver em consonância com a norma maior, a Constituição. A Carta Política do Estado deve ser levada em conta pelo legislador ordinário

<sup>45</sup>Neste sentido, verifica-se decisão de agravo regimental em suspensão de segurança n. 1945, cujo relator fora o Ministro Mauricio Correa, julgamento em 19/12/2002: “[...] Como demonstrado, não se vislumbra qualquer razão para tratamento assimétrico na espécie. Indeferido o pedido de suspensão nos processos referidos na Lei 8.437 de 1992, caberá agravo. Não há razão para não admiti-lo nos casos de indeferimento de suspensão de segurança. Assim, a inovadora disciplina para a suspensão da execução contempladas na Lei 8.437 de 1992, relativa ao cabimento do agravo contra despacho indeferitório de suspensão liminar ou de sentença, pode e deve, ao meu ver, ser aplicada à suspensão em mandado de segurança. Conheço, portanto, do agravo regimental em suspensão de segurança” (VENTURI, 2010, p. 227).

no momento da produção legislativa, uma vez que a omissão legal não deve ser mais prejudicial que a própria função da lei, ou seja, eventual esquecimento de edição de lei não deve resultar em mais prejuízo do que a própria lei que tem como objetivo resolver ou amenizar um determinado problema. Caso o legislador se desvirtue de seu mister, o que pode acontecer é o surgimento de situações anômalas no mundo jurídico, que aparentemente não podem conviver entre si, a exemplo da proposta de estudo da presente monografia: o mandado de segurança consagrado como garantia fundamental pela Constituição Federal visando tutelar o jurisdicionado dos abusos do Estado em detrimento de um mecanismo processual, contido no bojo daquela ação, denominado suspensão de segurança, posto à disposição apenas da Fazenda Pública, podendo sustar a eficácia da decisão que concede a segurança ao impetrante.

Aos defensores do instituto da suspensão de segurança, a constitucionalidade justifica-se sob o manto da supremacia do interesse público sobre o privado<sup>46</sup> e, por isso, teria legitimidade constitucional para mitigar a função do remédio heróico. Isto é, a vontade do Estado sempre prevalecerá sobre o indivíduo, visto que é representante dos interesses de toda uma coletividade. Por outro lado, em aparente conflito com a coletividade, há o indivíduo, que vê violado o seu direito líquido e certo e tem à sua disposição o mandado de segurança, ao mesmo tempo que é parte integrante do corpo coletivo.

Neste sentido, encontra-se o posicionamento de Medeiros (2007, p. 259), para quem, é necessário lembrar que “[...] no direito contemporâneo a primazia do público sobre o privado não tem mais o caráter absoluto de outrora, principalmente quando em jogo valores afetativos à dignidade humana”. Justamente pelo fato de o mandado de segurança tutelar bens afetos à máxima da dignidade da pessoa humana é que a Fazenda Pública, a princípio, não deveria dispor de mecanismo tão eficaz a fim de tolher a liminar ou sentença concedida a favor do impetrante, em sede de mandado de segurança. O Estado, geralmente, se sobrepõe ao particular na relação jurídico-processual, desequilibrando-a<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup>Nesse diapasão, assevera Nery Junior (2009, p. 124), que: “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 5.º não são direito privados, mas direitos fundamentais que prevalecem sobre o interesse público e do Estado” (grifo do autor).

<sup>47</sup>Verifica-se que a Fazenda Pública é acobertada por diversas benesses que acabam por deixarem-na em patamar elevado perante o cidadão comum. Como bons e nítidos exemplos, citam-se os privilégios contidos no bojo dos artigos 188 e 475 do Código de Processo Civil, a seguir colacionados:

“Art. 188. Computar-se-á em quádruplo o prazo para contestar e em dobro para recorrer quando a parte for a Fazenda Pública ou o Ministério Público.

Dessa forma, portanto, o pedido de suspensão de segurança ofende frontalmente a paridade de armas que tanto é pregada pela igualdade constitucional. Segundo Nery Junior (2009, p. 120), a inconstitucionalidade do instituto reside em algumas circunstâncias, sendo que a primeira consiste na ofensa frontal ao princípio da isonomia, “porque só há previsão em favor do poder público, não havendo medida semelhante à disposição do administrado”. Ainda adverte sobre o fato do pedido de suspensão ser cabível somente contra uma decisão positiva, ou seja, aquela que concede a segurança ao impetrante, asseverando que o instituto tem sido admitido pelos tribunais de forma muito freqüente, como se fosse medida ordinária, dando a impressão de que os magistrados estão pondo de lado o caráter excepcional do pedido, restando em certo e grave risco de desvirtuar o instituto que visa à tutela de interesses coletivos legítimos. Conclui, ainda, que o instituto é instrumento autoritário e excepcional que não pode ter incidência no verdadeiro Estado Democrático de Direito, pois “é medida que conflita com o espírito e a letra da Constituição, razão pela qual não pode ser prestigiado”.

Cumprido lembrar que a paridade de armas geralmente é respeitada pelo legislador, visto que as decisões interlocutórias e finais podem ser alvo dos recursos de agravo ou apelação, sendo estes recursos conferidos a ambas as partes. Nesse diapasão, esclarece Nery Junior (2009, p. 122), que não há interesse processual do Poder Público em relação ao pedido de suspensão, visto que o relator do recurso pode conceder efeito suspensivo ao agravo de instrumento, obtendo, assim, o mesmo efeito do pedido de suspensão, todavia, com critérios de admissibilidade mais rigorosos<sup>48</sup>, conforme as regras gerais do Código de Processo Civil.

Por outro lado, acerca a constitucionalidade do instituto, defende Temer (apud COUTINHO, 2009, p. 138), que, se de por uma via a Constituição Federal concedeu o mandado de segurança ao jurisdicionado para que este se protegesse dos abusos estatais, por outro ângulo, o legislador infraconstitucional criou um mecanismo processual que visa tutelar o interesse coletivo em detrimento do interesse individual. Isto é, o indivíduo está para o Estado, da mesma forma que o mandado de segurança está para a suspensão de segurança.

---

Art. 475. Está sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal, a sentença:

I – proferida contra a União, o Estado, o Distrito Federal, o Município, e as respectivas autarquias e fundações de direito público;

II – que julgar procedentes, no todo ou em parte, os embargos à execução de dívida ativa da Fazenda Pública (art. 585, VI) [...] (BRASIL, 2011a, p. 452).

<sup>48</sup>Art. 527. Recebido o agravo de instrumento no tribunal, e distribuído *incontinenti*, o relator: [...]

III – poderá atribuir efeito suspensivo ao recurso (art. 558), ou deferir, em antecipação de tutela, total ou parcialmente, a pretensão recursal, comunicando ao juiz sua decisão” (BRASIL, 2011a, p. 460).

“Art. 558. O relator poderá, a requerimento do agravante, nos casos de prisão civil, adjudicação, remição de bens, levantamento de dinheiro sem caução idônea e em outros casos dos quais possa resultar lesão grave e de difícil reparação, sendo relevante a fundamentação, suspender o cumprimento da decisão até o pronunciamento definitivo da turma ou câmara” (BRASIL, 2011a, p. 464).

Muito embora o autor trace um raciocínio paralelo entre os institutos, a fim de postar ambos em pé de igualdade, não parece prosperar tal paralelismo, visto que um remédio é conferido pela própria Constituição Federal ao passo que o outro, além de ter surgido do poder legislativo infraconstitucional, ainda tem o condão de obstar, temporariamente, o resultado útil do mandado de segurança.

Um dos principais aspectos da inconstitucionalidade do pedido de suspensão, como já exposto, reside no confronto com o princípio da isonomia. Bueno (2010a, p. 127), é um dos que é filiado à tal corrente, e defende sua inconstitucionalidade:

em oportunidades anteriores, destaquei o meu entendimento quanto a ser o pedido de suspensão inconstitucional. Dentre outras razões está o fato de ele atritar com o princípio da isonomia – da ‘paridade de armas’ – ao prever à pessoa jurídica de direito público (e ao Ministério Público) mecanismo processual não disponibilizado ao impetrante e que tem aptidão para interferir diretamente no que é mais caro ao mandado de segurança, a produção *imediate* dos efeitos das decisões jurisdicionais preferidas em prol do impetrante (grifo do autor).

Bueno (2010a, p. 129), ainda esclarece que à época da criação do instituto, este justificava-se pelo fato de ainda não existir previsão legal que permitisse ao relator do recurso de agravo suspender os efeitos da decisão recorrida, isto é, com o advento do artigo 558 do Código de Processo Civil, o Poder Público não já não teria mais interesse processual em utilizar tal instituto. Além disso, à época, o próprio mandado de segurança era largamente utilizado para conceder efeito suspensivo ao recurso de agravo, o que corrobora a tese de descabimento do referido incidente processual.

Por outro lado, invoca-se, no intuito de defender a inconstitucionalidade do instituto, a violação do princípio do acesso à justiça. Tal princípio é de importância fundamental a um Estado Democrático de Direito, de maneira que, ausente o acesso à justiça, inevitavelmente restará distante o ideal de justiça para com a coletividade<sup>49</sup>. Ferraz (2006, p. 359), qualifica o instituto como esdrúxulo e criticável, e assevera:

a suspensão da liminar por autoridade diversa da que a concedeu, ou dos efeitos da decisão concessiva da segurança, é constitucionalmente esdrúxula, à vista dos princípios norteadores da função jurisdicional. Mas se torna totalmente inconstitucional se não observadas, *como é a praxe*, as garantias do contraditório, da ampla defesa, do juiz natural e do devido processo legal (grifo do autor).

Por todo o exposto, pode-se concluir que o objeto do presente estudo tem algumas variantes e uma série de posicionamentos divergentes. À vista do que se sedimentou ao estudar o conteúdo deste trabalho, o posicionamento mais coerente mostrou ser o de

---

<sup>49</sup>Vale relembrar neste estágio o que fora discutido no item 2.2 desta monografia, principalmente acerca do que dispõe a terceira onda renovatória do acesso à justiça que pregou, dentre outros, a efetividade processual, a qual é frontalmente prejudicada com o uso desmedido da suspensão de segurança, pois não permite que a tutela concedida seja concretizada, impedindo que o ciclo judiciário chegue a termo.

Figueiredo (apud VENTURI, 2010, p. 32), que analisa a constitucionalidade do instituto sob um viés conectado à realidade:

acontece que inconstitucional, a meu ver, é o uso que é feito do artigo, porque se não fora o uso mal feito desse artigo, nós teríamos exatamente aquela colocação inicial a que me reporte, dos temperamentos à concessão da medida. Entretanto, tem sido feito, às escâncaras, exatamente isso: o uso abusivo desse art. 4.º [da lei de 1964, cujo teor foi reproduzido na lei 12.016/2009], que nos induz, a todos, a afirmar sua inconstitucionalidade, porque alegado o interesse público relevante, nem é o mesmo justificado, e a medida é concedida, suspendendo-se até a sentença. Portanto, suspende-se até a sentença, que já resultou de um exame, de uma *cognição completa da lide*. A meu ver, utilizado dessa maneira, tenho de afirmar ser o artigo inconstitucional. Agora, acho possível ser aproveitado como não inconstitucional, caso se lhe desse um direcionamento próprio (grifo nosso).

Assim, pode-se dizer que, com conceitos indeterminados a possibilitar o manejo da suspensão de segurança (ordem, saúde, segurança e economia públicas), adicionados ao intuito da Fazenda Pública em proteger seus próprios interesses, os quais nem sempre coincidem com os da coletividade; à falta de ânimo do Poder Judiciário em inovar o teor de suas decisões – como visto no teor das jurisprudências expostas neste capítulo –, bem como de acompanhar a constante evolução natural do Direito, que, frise-se, é ciência dinâmica, resultam, inexoravelmente, em pronunciamentos judiciais frequentemente atrasados, indo de encontro aos mandamentos constitucionais do acesso à justiça e paridade de armas.

Quando o Poder Judiciário suspende a eficácia de uma decisão pronunciada em sede de mandado de segurança, muitas vezes utilizando-se de fundamentos vagos e destituídos de extrema técnica jurídica, ou seja, em desacordo com o que estabelece cabalmente a legislação, é possível afirmar que o verdadeiro acesso à justiça, em todas as suas nuances, conforme demonstrado no item 2.2 desta monografia, foi mitigado, pois obsta a efetivação da tutela concedida ao impetrante. É bom frisar que as hipóteses de incidência da suspensão de segurança e até mesmo a legitimidade para propô-la são restritas; no entanto, vem-se utilizando de modo desenfreado, desmedido, destoando do seu verdadeiro significado e função, já que constantemente tais pressupostos são ampliados, ao dissabor daquilo que dispõe a lei<sup>50</sup>. É justamente aí que reside a dita inconstitucionalidade.

---

<sup>50</sup>Colhe-se da jurisprudência caso em que o impetrante, em sede de mandado de segurança, requer o seqüestro de R\$ 3.938.532,91 (três milhões, novecentos e trinta e oito mil, quinhentos e trinta e dois reais e noventa e um centavos), do erário do município de Cascavel, em virtude de o impetrante ter sido preterido na ordem de pagamento dos precatórios. Em primeiro grau, o juiz da Comarca de Cascavel/PR concedeu a segurança ao impetrante e ordenou o seqüestro da referida quantia. O município requereu a suspensão de segurança perante o Supremo Tribunal Federal, que de pronto acolheu a alegação do requerente. Veja-se: “[...], a controvérsia discutida no Mandado de Segurança 484.227-9 gira em torno da própria ocorrência, ou não, de quebra da ordem cronológica para o pagamento dos precatórios e que, até o presente momento, não houve o trânsito em julgado do mandamus. Nesse caso, entendo que está devidamente demonstrado o fundamento de aplicabilidade do instituto da suspensão. A determinação judicial de bloqueio de valores de precatórios supostamente preteridos na ordem cronológica de pagamento importa em grave lesão à ordem e à economia públicas. Inexistindo certeza

A função jurisdicional do Estado constitui um dos pilares do Estado Democrático de Direito, que tem por missão constitucional proteger o cidadão. No que tange ao mandado de segurança a proteção é direcionada aos arbítrios estatais, no intuito de sempre guarnecer os direitos fundamentais. Se não bastasse o fato de que, com o passar do tempo, o Estado brasileiro tem se mostrado frágil no que respeita à responsabilidade de cumprir com suas tarefas essenciais, em qualquer das suas esferas de atribuição, a citar-se como exemplos a saúde, a segurança e a educação públicas, tem-se na seara jurídica um mecanismo de favorecimento unilateralmente estatal prejudicando ainda mais o cidadão que já sofre com a constante e indiscutível omissão e inércia do Poder Público. O mecanismo da suspensão de segurança configura meio ardid de desequilíbrio processual, impedindo a concretização da função social consagrada pelo mandado de segurança. Ao passo que o Brasil é país pioneiro na criação do remédio heróico, acabou maculando-o com a utilização desmedida do incidente processual ora estudado.

---

quanto à preterição na ordem de pagamento, o sequestro das verbas municipais constringe antecipadamente o ente público em suas finanças, bem como pretere outros credores da Municipalidade. [...] Avaliar se houve ou não a quebra da ordem estabelecida para pagamento do precatório mencionado no Mandado de Segurança exige uma análise apurada do mérito da questão discutida nos autos, o que foge ao objeto da presente Suspensão de Segurança. Ante o exposto, defiro o pedido de suspensão da sentença, para sustar os efeitos do sequestro dos valores supostamente não pagos pelo Poder Público, no valor de R\$ 3.938.532,00 (três milhões, novecentos e trinta e oito mil, quinhentos e trinta e dois reais), bem como das posteriores decisões que determinaram o cumprimento da sentença para a custódia judicial deste valor” (BRASIL, 2009c). Ora, a decisão que sustou a eficácia da segurança foi fundamentada apenas na controvérsia acerca da preterição de ordem de pagamento, situação que não comprova o grave risco de lesão exigido pela lei, não sendo considerado o fato de que o objeto do mandado de segurança já tinha sido analisado em sua plenitude. Isto é, novamente, a Corte Suprema do Poder Judiciário acolheu a suspensão de segurança, tolhendo decisão de primeiro grau que já havia realizado cognição completa da lide.

## 5 CONCLUSÃO

O litígio judicial sempre é dirigido por normas ordinárias processuais que visam ao equilíbrio processual, a fim de que para ambas as partes sejam viabilizados momentos de falar nos autos, produzir provas e contradizer as alegações prejudiciais ao objeto dos seus pedidos. O mandado de segurança, instituto previsto na Carta Política de 1988, tem esse dom de trazer o reequilíbrio às partes, visto que o Estado sempre está acobertado pelo princípio da supremacia do interesse público sobre o privado e justamente por isso permanece em posição superior em relação ao jurisdicionado.

Isto é, pode-se dizer que o mandado de segurança tem função compensatória, que visa colocar o cidadão em pé de igualdade com o Poder Público, e assim buscar a satisfação do seu direito líquido e certo de uma maneira mais célere e efetiva. Todavia, se por um lado a Constituição da República Federativa do Brasil conferiu ao jurisdicionado tal remédio, por outro, o legislador infraconstitucional outorgou à Fazenda Pública uma espécie de coringa processual, que possui o condão de sustar a eficácia de decisão concessiva de segurança com base em alguns conceitos indeterminados (ordem, saúde, segurança e economia públicas).

Ainda, é de se dizer que, como visto no último capítulo do desenvolvimento desta monografia, nem a doutrina, nem os tribunais pátrios entraram em concordância acerca da verdadeira natureza jurídica do instituto estudado, já que a suspensão de segurança parece mais uma anomalia jurídica, do que propriamente um mecanismo processual, por todos os motivos já expostos anteriormente.

Postas essas considerações iniciais, pode-se concluir, após a elaboração do presente trabalho monográfico, que:

a) a supremacia da Constituição é princípio que concede força absoluta à Carta Política no que tange às normas que são erigidas pelo texto constitucional. Assim, a norma máxima é posta em um pedestal, no mais alto patamar das normas integrantes do ordenamento jurídico sendo que nenhuma das normas inferiores, ditas infraconstitucionais, podem destoar dos seus mandamentos. Pode-se dizer que é a regra de ouro de qualquer ordenamento jurídico;

b) o acesso à justiça foi um movimento de expressão mundial encetado pelos juristas Mauro Cappelletti e Bryant Garth no início da década de 1950, que sugeriu três ondas renovatórias, tendo como foco, cada uma delas, o acesso ao Poder Judiciário facilitado aos reconhecidamente pobres; a viabilização judicial dos interesses das massas, através de

mecanismos diferenciados como as ações coletivas; e a última onda renovatória diz respeito a um enfoque misto das duas primeiras, resultando no aperfeiçoamento da máquina estatal a fim de facilitar o acesso dos jurisdicionados, por intermédio de um processo mais condizente com a realidade, trazendo caminhos inclusive extrajudiciais para solução dos conflitos, visando sempre à efetividade e celeridade processuais. Pode-se dizer, portanto, que desse princípio decorrem tantos outros que orientam o moderno processo civil, de maneira que as partes sejam respeitadas em suas prerrogativas, a exemplo do princípio da isonomia;

c) o princípio da isonomia, também nominado de igualdade, traz em seu bojo o mandamento constitucional que determina que aos iguais será dispensado tratamento igualitário ao passo que aos desiguais o tratamento poderá ser modificado, sempre tendo em vista a igualdade substancial;

d) a paridade de armas nada mais é do que o princípio da isonomia direcionado ao litígio judicial. Esse princípio determina que seja dispensado às partes tratamento igualitário quando estiverem litigando em juízo. Nesse diapasão, pode a lei e até mesmo o magistrado, dentro de sua esfera de atribuição, tomar medidas que reequilibrem as partes de forma que a elas sejam conferidas as mesmas armas, a fim de que possam ver seus pleitos concretizados por intermédio de um pronunciamento judicial;

e) o mandado de segurança, invenção brasileira, é ação de natureza civil de cognição sumária; é instrumento de caráter constitucional garantista posto à disposição de qualquer pessoa física ou jurídica ou órgão com capacidade processual, contra qualquer ato administrativo, seja ele vinculado ou discricionário, emanado de autoridade pública ou de quem faça as suas vezes, que viole ou ameace violar direito individual ou coletivo, líquido e certo, próprio ou de terceiro e que não possa ser tutelado por *habeas corpus* ou *habeas data*;

f) a suspensão de segurança é o mecanismo processual posto à disposição exclusiva do Poder Público, seus delegatários e Ministério Público, apto a sustar a eficácia de pronunciamento judicial em mandado de segurança que conceda a tutela requerida ao impetrante, seja em decisão liminar ou definitiva. O pedido de suspensão tem como requisitos de cabimento quatro conceitos indeterminados. São designados como indeterminados, pois cabe ao juiz analisar se o objeto contido no pedido de suspensão preenche alguma das situações previstas em lei (ordem, saúde, segurança e/ou economia públicas);

g) a constitucionalidade do instituto da suspensão de segurança é posto em xeque na medida em que ele não está em consonância com os ditames constitucionais do acesso à justiça, pois obsta a função precípua do mandado de segurança que é a proteção do indivíduo diante do Estado, e da paridade de armas, por conferir a uma parte – e somente a ela – que já

se encontra em demasiada superioridade mecanismo ardil que possui o condão de sustar a eficácia de pronunciamento que concedeu a segurança ao impetrante. Isto é, o pedido de suspensão desafia decisão que já reconheceu o direito líquido e certo do impetrante;

h) todavia, após aprofundado estudo do instituto e suas nuances, pode-se concluir que a inconstitucionalidade não reside no artigo da lei, visto que o pedido de suspensão tem como escopo a proteção de interesses públicos legítimos e, por isso, a princípio, não haveria razão para existirem debates acalorados acerca do tema. A inconstitucionalidade consiste no mau uso do artigo da lei, que, como visto, muitas vezes é manejado sem o mínimo rigor técnico e sem observar o verdadeiro e incontestado objetivo do instituto, que é garantir interesses da coletividade. Ora, se o pedido de suspensão não está devidamente fundamentado com a prova inequívoca do grave risco de lesão ao interesse público não há motivação jurídica para deferir o pedido.

Portanto, pode-se verificar no atual cenário jurídico que o instituto criado a princípio para tutelar interesses públicos legítimos acabou se desvirtuando de seu mister e passou a ser utilizado também para a proteção de interesses públicos fazendários; interesses esses que não dizem respeito à coletividade e justamente por isso não deveriam ser beneficiados por instituto tão poderoso e eficaz como é o pedido de suspensão de segurança. Qualquer demanda que seja fundamentada na supremacia do interesse público sobre o privado, não pode olvidar que o principal interessado é o jurisdicionado. Por isso, não é justificável que o Poder Público utilize tal instituto com fulcro no interesse público em detrimento do direito líquido e certo do indivíduo, pois como bem assevera Osho (2004, p. 13), “o coletivo é composto de indivíduos, não o contrário. Dizem que o indivíduo é só uma parte do coletivo; isso não é verdade. Eles não são parte de nada; continuam independentes. Continuam organicamente independentes não se tornam partes de um coletivo”.

## REFERÊNCIAS

BARBI, Celso Agrícola. **Do mandado de segurança**. 12 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

BOCHENEK, Antonio César. A autoridade coatora e o ato coator no mandado de segurança individual. In: BUENO, Cássio Scarpinella; ALVIM, Eduardo Arruda; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. **Aspectos polêmicos e atuais do mandado de segurança – 51 anos depois**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 38-88.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 23 ed. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRANDÃO, Paulo de Tarso. Condições da ação e o princípio constitucional do acesso à justiça. In: ABREU, Pedro Manoel; OLIVEIRA, Pedro Miranda de. **Direito e processo: estudos em homenagem ao desembargador Norberto Ungaretti**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2007. p. 760-779.

BRASIL. Código de processo civil. In: VADE Mecum. 11 ed. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011a.

\_\_\_\_\_. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm)>. Acesso em: 05 out. 2011.

\_\_\_\_\_. Constituição Federal. In: VADE Mecum. 11 ed. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011b.

\_\_\_\_\_. Lei n. 12.016, de 7 de agosto de 2009. In: VADE Mecum. 11 ed. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011c.

\_\_\_\_\_. Lei n. 1533 de 31 de dezembro de 1951. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L1533.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1533.htm)>. Acesso em: 11 out. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei n. 4348 de 26 de junho de 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4348.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4348.htm)>. Acesso em: 11 out. 2011.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo regimental na suspensão de segurança 546 – Ceará**. Relator: Min. Bueno de Souza. Brasília, DF, 18 de dezembro de 1996. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/416600/agravo-regimental-na-suspensao-de-seguranca-agrg-na-ss-546-ce-1996-0071773-7-stj>>. Acesso em: 29 out. 2011.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo regimental no agravo regimental no recurso em mandado de segurança 32468 – Rondônia**. Relator: Min. Herman Benjamin. Brasília, DF, 15 de março de 2011d. Disponível em: <[http://www.jusbrasil.com.br/filedown/dev5/files/JUS2/STJ/IT/AGRG-AGRG-RMS\\_32468\\_RO\\_1302547170876.pdf](http://www.jusbrasil.com.br/filedown/dev5/files/JUS2/STJ/IT/AGRG-AGRG-RMS_32468_RO_1302547170876.pdf)>. Acesso em: 27 out. 2011.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo regimental no agravo regimental nos embargos de declaração na suspensão de liminar e de sentença 2007/02508282 – Santa Catarina**. Relator: Min. Cesar Asfor Rocha. Brasília, DF, 30 de junho de 2009a. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/6061445/agravo-regimental-no-agravo-regimental-nos-embargos-de-declaracao-na-suspensao-de-liminar-e-de-sentenca-agrg-no-agrg-nos-edcl-na-sls-771-sc-2007-0250828-2-stj>>. Acesso em: 05 out. 2011.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo regimental no conflito de competência 104730 – Paraná**. Relator: Min. Arnaldo Esteves Lima. Brasília, DF, 25 de agosto de 2010a. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/16389324/agravo-regimental-no-conflito-de-competencia-agrg-no-cc-104730-pr-2009-0069215-5-stj>>. Acesso em: 27 out. 2011.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de segurança 14038 – Distrito Federal**. Relator: Min. Francisco Falcão. Brasília, DF, 06 de maio de 2009b. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/4298949/mandado-de-seguranca-ms-14038-df-2008-0280982-8-stj>>. Acesso em: 25 out. 2011.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso ordinário em mandado de segurança 32702 – Bahia**. Relator: Min. Arnaldo Esteves Lima. Brasília, DF, 17 de fevereiro de 2011e. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/18394556/recurso-ordinario-em-mandado-de-seguranca-rms-32702-ba-2010-0144550-0-stj>>. Acesso em: 27 out. 2011.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso ordinário em mandado de segurança 21585 – Paraná**. Relator: Min. Jorge Mussi. Brasília, DF, 18 de novembro de 2010b. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/17942085/agravo-regimental-no-recurso-em-mandado-de-seguranca-agrg-no-rms-21585-pr-2006-0038319-3-stj>>. Acesso em: 06 nov. 2011.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso ordinário em mandado de segurança 27935 – São Paulo**. Relator: Min. João Otávio de Noronha. Brasília, DF, 08 de junho de 2010c.

Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14634047/recurso-ordinario-em-mandado-de-seguranca-rms-27935-sp-2008-0218341-7-stj>>. Acesso em: 27 out. 2011.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmulas. In: VADE Mecum. 11 ed. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011e.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade 3661 – Acre**. Relator: Min. Cármen Lúcia. Brasília, DF, 17 de março de 2011f. Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/18817860/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-3661-ac-stf>>. Acesso em: 25 out. 2011.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Agravo regimental na suspensão de segurança 4126 – Pará**. Relator: Min. Cezar Peluso. Brasília, DF, 16 de setembro de 2010d. Disponível em: <[http://www.jusbrasil.com.br/filedown/dev5/files/JUS2/STF/IT/SS\\_4126\\_PA\\_1285955785692.pdf](http://www.jusbrasil.com.br/filedown/dev5/files/JUS2/STF/IT/SS_4126_PA_1285955785692.pdf)>. Acesso em: 08 nov. 2011.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Medida cautelar na reclamação 1705 – Espírito Santo**. Relator: Min. Carlos Velloso. Brasília, DF, 09 de outubro de 2000. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14824524/medida-cautelar-na-reclamacao-rcl-1705-es-stf>>. Acesso em: 26 set. 2011.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Recurso extraordinário 79.257 – Bahia**. Relator: Min. Soares Munoz. Brasília, DF, 06 de setembro de 1977. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%2879257%2ENUME%2E+OU+79257%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos>>. Acesso em: 08 jul. 2011.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Súmulas. In: VADE Mecum. 11 ed. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011g.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Suspensão de liminar 103 – Mato Grosso**. Relator: Min. Ellen Gracie. Brasília, DF, 27 de abril de 2006a. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19140903/suspensao-de-liminar-sl-103-mt-stf>>. Acesso em: 29 out. 2011.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Suspensão de segurança 2911 – Maranhão**. Relator: Min. Ellen Gracie. Brasília, DF, 02 de maio de 2006b. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19140864/suspensao-de-seguranca-ss-2911-ma-stf>>. Acesso em: 04 nov. 2011.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Suspensão de segurança 3740 – Paraná**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, 06 de fevereiro de 2009c. Disponível em:

<<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19137019/suspensao-de-seguranca-ss-3740-pr-stf>>. Acesso em: 08 nov. 2011.

BUENO, Cassio Scarpinella. **A nova lei do mandado de segurança**. 2 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010.a

\_\_\_\_\_. **Curso sistematizado de direito processual civil**: direito processual coletivo e direito processual público. São Paulo: Saraiva, 2010b. v. 2, tomo III.

\_\_\_\_\_. **Curso sistematizado de direito processual civil**: teoria geral do direito processual civil. 4 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010c. v. 1.

\_\_\_\_\_. **O poder público em juízo**. 3 rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2005.

BULOS, Uadi Lammego. **Curso de direito constitucional**. 5 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

BUZAID, Alfredo. **Do mandado de segurança**: do mandado de segurança individual. Saraiva, 1989. v. 1.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988.

CARNELUTTI, Francesco. **Como se faz um processo**. Tradução de Hebe Caletti Marenco. Sorocaba: Minelli, 2006.

CAVALCANTE, Mantovani Colares. **Mandado de segurança**. São Paulo: Dialética, 2002.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 26. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

COUTINHO, Ana Luísa Celino. **Mandado de segurança**: da suspensão no direito brasileiro. Curitiba: Juruá, 2009.

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Mandado de segurança**: o tradicional, o novo e o polêmico na lei 12.016/2009. São Paulo: Dialética, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 23 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DIDIER JUNIOR, Fredie. **Curso de direito processual civil**: introdução ao direito processual civil e processo de conhecimento. 13 ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2011. v. 1.

\_\_\_\_\_. Natureza jurídica das informações da autoridade coatora no mandado de segurança. In: BUENO, Cássio Scarpinella; ALVIM, Eduardo Arruda; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. **Aspectos polêmicos e atuais do mandado de segurança - 51 anos depois**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 367-378.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Fundamentos do processo civil moderno**. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2001. 1 v.

FERRAZ, Sergio. Mandado de segurança e acesso à justiça. In: BUENO, Cássio Scarpinella; ALVIM, Eduardo Arruda; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. **Aspectos polêmicos e atuais do mandado de segurança - 51 anos depois**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 755-772.

\_\_\_\_\_. **Mandado de segurança**. 4 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2006.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Mandado de segurança**. 6 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009.

GONÇALVES, Marcus Vinicius Rios. **Novo curso de direito processual civil**: teoria geral e processo de conhecimento (1ª parte). 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2010a. v. 1.

\_\_\_\_\_. **Novo curso de direito processual civil**: processo de conhecimento (2ª parte) e procedimentos especiais. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2011. v. 2.

\_\_\_\_\_. **Novo curso de direito processual civil**: execução e processo cautelar. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2010b. v. 3.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Mandado de segurança no processo do trabalho**. São Paulo: LTr, 1999.

LEONEL, Vilson; MOTTA, Alexandre de Medeiros. **Ciência e pesquisa**. Palhoça: UnisulVirtual, 2007.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Teoria geral do processo**. 3 ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. v. 1.

MARTINS, Sergio Pinto. **Instituições de direito público e privado**. 11 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MEDEIROS, Luiz César. A isonomia dos particulares em relação ao Estado e a dignidade da pessoa humana. In: ABREU, Pedro Manoel; OLIVEIRA, Pedro Miranda de. **Direito e processo: estudos em homenagem ao desembargador Norberto Ungaretti**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2007. p. 251-260.

MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. 33 ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 24 ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2009.

\_\_\_\_\_. **Direito constitucional**. 25 ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2010.

\_\_\_\_\_. **Direitos humanos fundamentais: teoria geral, comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MOURA, Patrícia Uliano Effting Zoch de. **A finalidade do princípio da igualdade: a nivelção social – interpretação dos atos de igualar**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2005.

MÜLLER, Júlio Guilherme. Modelo constitucional de processo civil. In: ABREU, Pedro Manoel; OLIVEIRA, Pedro Miranda de. **Direito e processo: estudos em homenagem ao desembargador Norberto Ungaretti**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2007. p. 637-654.

NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo na Constituição Federal: processo civil, penal e administrativo**. 9 ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

OSHO. **Liberdade: a coragem de ser você mesmo**. 12 ed. São Paulo: Cultrix, 2004.

PERNAMBUCO, et al. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **Suspensão de segurança na ação civil pública 0014822-16.2010.4.05.8100 – Ceará**. Relator: Des. Luiz Alberto Gurgel de Faria. Recife, 18 de janeiro de 2011. Disponível em: <<http://oab.jusbrasil.com.br/noticias/2537487/trf-5-cassa-a-liminar-que-mandava-recorrer-o-exame-de-ordem-no-ceara>>. Acesso em: 21 set. 2011.

PINHEIRO, Antonio Luiz. **Os privilégios concedidos às entidades públicas e a igualdade processual**. Frederico Westphalen: URI, 1999.

PORTANOVA, Rui. **Princípios do processo civil**. 7 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 1986.

REMÉDIO, José Antônio. **Mandado de segurança individual e coletivo**. 2 ed rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Justiça. **Agravo interno em mandado de segurança com liminar 52062000100 – Natal**. Relator: Des. Maria Zeneide Bezerra. Natal, 12 de janeiro de 2011. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/17930117/agravo-interno-em-mandado-de-seguranca-com-liminar-ms-52062000100-rn-2010005206-2-000100-tjrn>>. Acesso em: 29 out. 2011.

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

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. **Mandado de segurança 2011.000145-3 – Florianópolis**. Relator: Des. José Volpato de Souza. Florianópolis, 19 de abril de 2011a. Disponível em: <<http://tjsc6.tjsc.jus.br/cposg/pcpoSelecaoProcesso2Grau.jsp?cbPesquisa=NUMPROC&dePesquisa=20110001453&Pesquisar=Pesquisar>>. Acesso em: 27 out. 2011.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça. **Apelação cível 2010.082324-4 – Florianópolis**. Relator: Des. Jaime Luiz Vicari. Florianópolis, 01 de junho de 2011b. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19880507/apelacao-civel-ac-823244-sc-2008082324-4-tjsc>>. Acesso em: 27 out. 2011.

SCARTEZZINI, Jorge Tadeo Goffi Flaquer. **Suspensão de segurança**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 30 ed rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil**: teoria geral do direito processual civil e processo de conhecimento. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

\_\_\_\_\_. **O mandado de segurança segundo a lei n. 12.016, de 07 de agosto de 2009**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

UBALDO, Edson Nelson. O controle jurisdicional da constitucionalidade dos atos administrativos no direito brasileiro. In: ABREU, Pedro Manoel; OLIVEIRA, Pedro Miranda de. **Direito e processo**: estudos em homenagem ao desembargador Norberto Ungaretti. Florianópolis: Conceito Editorial, 2007. p. 99-108.

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

WALD, Arnaldo. **Do mandado de segurança na prática judiciária**. 5 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

WAMBIER, Luiz Rodrigues; TALAMINI, Eduardo; ALMEIDA, Flávio Renato Correia de. **Curso avançado de processo civil**: teoria geral do processo e processo de conhecimento. 10 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. v. 1.