



MEDIDA DE SUSPENSÃO DE SEGURANÇA: AS CONTRADIÇÕES COM A SIMPLIFICAÇÃO DO SISTEMA RECURSAL NO DIREITO PROCESSUAL CIVIL

SECURITY SUSPENSION MEASURE: THE CONTRADICTIONS WITH THE SIMPLIFICATION OF THE APPEAL SYSTEM IN CIVIL PROCEDURE LAW

JOSELI LIMA MAGALHÃES

Coordenador da Pós-Graduação em Direito Processual da Universidade Federal do Piauí. Professor do Mestrado em Direito da Universidade Federal do Piauí. Membro do Conselho Curador da Fundação Cultural e de Fomento à Pesquisa, Ensino, Extensão e Inovação - FADEX-PI. Professor Associado da Universidade Federal do Piauí. Advogado na área cível e empresarial. Doutor pela PUC-MINAS. Mestre pela Universidade Federal de Pernambuco. E-mail: joseli.magalhaes.adv@gmail.com

GIULIANO CAMPOS PEREIRA

Mestrando pela UFPI. Especialização em Direito Constitucional e Administrativo (ESA/PI). Especialização em Direito Civil e Processual Civil (UNINASSAU). Especialização em Direito Penal e Processual Penal (INTA-FID). Advogado. Procurador Municipal. Professor de Direito da Uninassau. E-mail: giuliano.pereira@ufpi.edu.br

JASON CINTRA SAMPAIO

Mestrando pela UFPI. Especialização em Direito Civil e Processo Civil. Especialização em Docência do Ensino Superior e em Gestão Ambiental. Professor e Coordenador do Curso de Direito da Faculdade Estácio - Teresina/PI. Advogado. E-mail: jason.cintra@hotmail.com





RESUMO

Objetivo: fomentar o debate jurídico, em torno das mudanças advindas do Código de Processo Civil, como forma de ressaltar suas inovações legais e sua clara e definitiva aproximação com as normas constitucionais, sem esquecer de promover reflexão acerca da sua eficácia no cotidiano do Poder Judiciário e, especificamente, propor análise jurídica sobre a nova dimensão teórica e prática da sistemática de simplificação dos meios recursais constantes no CPC com as demais normas especiais esparsas, com isso, busca-se observar as origens, a evolução normativa e doutrinária da suspensão de segurança e sua repercussão jurisprudencial.

Metodologia: método de abordagem hipotética, utilizando procedimento de pesquisa documental e bibliográfica, aspira-se resultado qualitativo.

Estrutura: compõe-se de introdução, quatro capítulos em que, especificamente, no primeiro expõe considerações acerca do surgimento teórico e conceitual do Poder Público em Juízo; na sequência discute a natureza jurídica e evolução histórica dos meios de impugnação às decisões judiciais; no terceiro tópico cuida da rotina processual cível da medida de suspensão de segurança; e por fim, analisa a presente medida processual à luz do atual CPC; além de conclusão e referências bibliográficas.

Resultado: conclui-se que objetivo da atual norma processual de simplificação dos meios recursais, aliada à valorização dos precedentes e à sistematização das hipóteses de cabimento recursal, contribuem para reduzir a fragmentação procedimental que historicamente caracterizava o processo civil brasileiro.

Palavras-chave: Processo; Suspensão de Segurança; Simplificação. Recursos.

ABSTRACT

Objective: To foster legal debate regarding the changes introduced by the Civil Procedure Code, highlighting its legal innovations and its clear and definitive rapprochement with constitutional norms, while also promoting reflection on its effectiveness in the daily practice of the Judiciary. Specifically, the study proposes a legal analysis of the new theoretical and practical dimension of the system aimed at simplifying appellate remedies established in the CPC in conjunction with other scattered special statutes. In this context, the research seeks to examine the origins, the normative and doctrinal evolution of the suspension of security, as well as its jurisprudential repercussions.

Methodology: The study adopts a hypothetical approach method, using documentary and bibliographic research procedures, aiming to achieve qualitative results.

Structure: The paper consists of an introduction and four chapters. The first presents considerations regarding the theoretical and conceptual emergence of the Public Authority in Court. The second discusses the legal nature and historical evolution of mechanisms used to challenge judicial decisions. The third addresses the civil procedural routine of the suspension of security measure. Finally, the fourth chapter analyzes this procedural measure in light of the current Civil Procedure Code, followed by the conclusion and bibliographic references.





Results: *It is concluded that the objective of the current procedural rule of simplifying appellate remedies, combined with the valorization of precedents and the systematization of the hypotheses for admissibility of appeals, contributes to reducing the procedural fragmentation that has historically characterized Brazilian civil procedure.*

Keywords: *Process; Security Suspension; Simplification; Resources.*

1 INTRODUÇÃO

A atual indumentária do Código de Processo Civil evidencia a permanente necessidade, não somente de expor suas inovações na processualística brasileira, mas em essência demonstrar, criticamente, o alcance do seu efeito sistematizador nas demais normas esparsas, como no artigo em comento, em que a medida de suspensão de segurança relaciona-se com a simplificação do sistema recursal no direito processual civil.

A novel sistemática processual, desde o anteprojeto do atual CPC, teve o cuidado de implementar a celeridade e a efetividade da ação como alguns de seus princípios basilares, permitindo assim, a existência de uma Justiça mais célere e efetiva; caracterizando-se como uma tentativa de alento à demanda por um Poder Judiciário mais resolutivo e moderno.

Nesse contexto, desenvolver, mas sempre de forma crítica, um sistema recursal simplificado pode ser a resposta perfeita à complexidade e morosidade do processo judicial observadas atualmente. O excesso de recursos possíveis e a obscuridade das normas processuais podem levar a atrasos significativos na resolução dos litígios, o que compromete sobremaneira o acesso à justiça e a eficiência do sistema judicial.

No primeiro capítulo serão expostas considerações acerca do surgimento teórico e conceitual do Poder Público em Juízo, no intuito de uma maior percepção da atual previsão no ordenamento jurídico e da dinâmica dos seus elementos característicos no Código de Processo Civil, influenciado pelos novos contornos do processo constitucional.

O tópico seguinte, cuidará da natureza jurídica e evolução histórica do atual sistema dos meios de impugnação às decisões judiciais, com ênfase à estrutura atual





presente no Código de Processo Civil, baseada em subdivisões procedimentais, tendo em vista o conteúdo do provimento e a forma legal de questionamento recursal.

No capítulo subsequente será devidamente abordado o surgimento normativo e o desenvolvimento histórico na rotina processual cível do instrumento legal da medida de suspensão de segurança, pormenorizando suas características, finalidades e consequências na aplicação teórica e prática da sistemática recursal descrita no CPC.

O último tópico, analisará a presente medida processual em discussão à luz do objetivo, delineado na concepção do atual código processual, de simplificação do subsistema recursal, que serve para aclarar os novos rumos das relações sociais contemporâneas acerca da isonômica proteção jurisdicional.

A pesquisa foi feita de acordo com a abordagem cunho exploratória, por meio do método qualitativo, utilizando de pesquisa documental e bibliográfica, pretendendo-se estudar o fenômeno da Fazenda Pública em Juízo, em relação aos meios de impugnação das decisões judiciais, para compreender a suspensão de decisão contrária ao Poder Público e fomentar a simplificação do subsistema recursal.

2 O PODER PÚBLICO EM JUÍZO

As pessoas jurídicas de direito público, no exercício pleno dos seus direitos têm capacidade processual, possuindo legitimidade para serem sujeitos no âmbito do processo, apresentadas ativa ou passivamente em juízo por sua respectiva advocacia pública, que faz repercutir, judicialmente, os interesses da Administração Pública, constituída de aspectos processuais próprios.

Aspectos estes desenvolvidos a partir da tessitura constitucional dedicada à advocacia, tanto pública e privada, juntamente com a Defensoria e o Ministério Público, que conferiu a estes a posição de funções essenciais à Justiça, no que concerne à formulação de acervo argumentativo imprescindível à prolação de decisões judiciais, notadamente pela existência do quinto constitucional¹ (SILVA, 2021, p. 271).

¹ Constituição Federal, art. 94. "Um quinto dos lugares dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais dos Estados, e do Distrito Federal e Territórios será composto de membros, do Ministério Público, com mais de dez anos de carreira, e de advogados de notório saber jurídico e de reputação ilibada, com





Tradicionalmente, estas se apresentam na estrutura processual cível como Fazenda Pública, em razão da ótica exclusiva, de há muito superada, em que tal sujeito somente se manifestava em busca de interesses de cunho patrimonial, confundindo-se a atuação em juízo com os aspectos específicos da rotina de arrecadação do erário público; na atualidade, o termo caracteriza o Estado diante da jurisdição (CUNHA, 2020, p. 35).

A atual concepção de que o Estado deve, no exercício das suas funções típicas e prestador das atividades sociais básicas, disciplinar a atuação dos particulares, pessoas naturais e jurídicas, além de si próprio por meio de seus representantes, contudo, condicionado às balizas democráticas atualmente vigentes, com maior ênfase à atividade jurisdicional; todavia, não se trata de uma percepção linear, porquanto presentes avanços e retrocessos processuais.

A Constituição Federal, após problematizar a supremacia do interesse público sobre o particular, compôs, definitivamente, os elementos tradicionais da teoria processual, mas com novo traço finalístico, enfatizando a função social dos institutos processuais mais caros à principiologia do Estado Democrático, compatibilizando as normas destinadas à atuação da Administração Pública no âmbito do Poder Judiciário, com os direitos e garantias fundamentais dos jurisdicionados.

Disso, decorrem as prerrogativas processuais atribuídas à Fazenda Pública que encontram fundamentação na intrincada complexidade e na relevância das questões que versam sobre o patrimônio público e o interesse coletivo. De tal maneira, a Fazenda Pública encarna a figura do Estado, incumbindo-se da administração de bens e recursos que pertencem à coletividade, além de ser responsável pela implementação de políticas públicas que repercutem diretamente sobre a sociedade. São exemplos dessa sistemática processual a concessão de prazo em dobro, a intimação pessoal, ausência dos efeitos da revelia, a figura da remessa necessária, bem como o pagamento por meio de precatório e requisição de pequeno valor, etc (RODRIGUES, 2023, p. 35).

Outrossim, as prerrogativas processuais da Fazenda Pública visam a equilibrar a balança processual em face da desigualdade estrutural que permeia a relação entre o poder público e os particulares. Enquanto o particular pode adotar decisões de forma mais célere e direta, o Estado, por sua vez, opera mediante a

mais de dez anos de efetiva atividade profissional, indicados em lista sêxtupla pelos órgãos de representação das respectivas classes.”





legalidade estrita, que gera estruturas burocráticas, complexas e morosas para a obtenção de informações, consulta a órgãos internos e deliberação de decisões.

Caso não existissem tais prerrogativas, o Estado poderia se encontrar em posição de desvantagem, comprometendo, assim, a defesa adequada dos interesses públicos. Dessa maneira, tais prerrogativas não são, como pode parecer, privilégios indevidos, mas sim uma necessidade premente de garantir que a administração pública atue com a devida cautela e diligência na salvaguarda dos recursos e direitos que lhe são confiados (CUNHA, 2020, p. 86), a par de críticas à unicidade do interesse público.

Estaria, por tal modo, defendendo interesses apenas 'seus', enquanto pessoa, enquanto entidade animada do propósito de despender o mínimo de recursos e abarrotar-se deles ao máximo. Não estaria, entretanto, atendendo ao interesse público, ao interesse primário, isto é, àquele que a lei aponta como sendo o interesse da coletividade: o da observância da ordem jurídica estabelecida a título de bem curar o interesse de todos (MELLO, 2021, p. 33).

Com isso, a partir da edição da Lei nº 8.437/1992 consolidou-se a formação de um robusto sistema de prerrogativas endereçadas aos interesses da Fazenda Pública. A norma em questão versa sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público e dá outras providências. Ocorre que, em hipóteses determinadas em seu bojo, é prevista a suspensão de liminar ou segurança com o fito de evitar que decisões judiciais precipitadas prejudiquem o interesse público, especialmente em questões que possam impactar as finanças públicas ou a continuidade de serviços essenciais, cerce do presente artigo.

A lei determina, entre outros pontos, que a concessão de liminares em desfavor da Fazenda Pública seja feita com cautela, exigindo que o juiz singular ou tribunal analise previamente os potenciais efeitos da medida sobre o interesse coletivo. Além disso, prevê a possibilidade de suspensão da execução da liminar ou da medida cautelar pelo presidente do tribunal competente, por despacho fundamentado, quando verificado o risco de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia pública.

Já a Lei nº 9.494/1997, que disciplina a aplicação da tutela antecipada em face da Fazenda Pública, estende as restrições previstas na Lei nº 8.437/1992 para liminares e outras decisões que possam impactar os interesses do poder público,





trazendo limitações à possibilidade de concessão de medidas liminares que possam gerar efeitos irreversíveis ou causar prejuízos significativos ao erário. Além disso, prevê que a execução só poderá ocorrer após o trânsito em julgado, protegendo o erário contra decisões que ainda possam ser reformadas em instâncias superiores (RODRIGUES, 2023, p. 142).

A sistemática de prerrogativas da Fazenda Pública, também é ratificada pela Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 04/2008 que tratou sobre a possibilidade de concessão de medida cautelar no âmbito de processos de controle normativo abstrato. Nessa decisão, o Supremo Tribunal Federal - STF confirmou a natureza dúplice desse instrumento jurídico, permitindo a concessão de medida cautelar em sede de ADC para assegurar a efetividade do julgamento final.

A decisão enfatizou, porém, que os dispositivos da Lei nº 9.494/97, que restringem a concessão de tutelas antecipadas contra a Fazenda Pública, não violam os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, e que tais restrições são justificadas por razões de interesse público. O art. 1º da lei foi, então, considerado compatível com a Constituição, assegurando o pleno acesso à jurisdição sem comprometer a proteção judicial efetiva ao interesse público.

A Lei nº 12.016/2009, responsável pela regulação do mandado de segurança no Brasil, trouxe importantes estratégias para proteger o interesse público, especialmente no que tange à atuação da Fazenda Pública. Um ponto importante dessa norma é a previsão da suspensão de liminares quando decisões judiciais possam acarretar prejuízos significativos à Fazenda Pública ou à coletividade.

Tal dispositivo é fundamental para garantir que a concessão de liminares não acabe por gerar danos irreparáveis ou desproporcionais ao erário, à segurança ou à ordem social. Além disso, essa possibilidade de suspensão também tem como objetivo coibir a utilização abusiva de liminares, que poderiam acabar por gerar insegurança jurídica e instabilidade nas relações entre o Estado e os cidadãos.

Tão importante para compreender a existência de prerrogativas da Fazenda Pública em juízo é o princípio da isonomia processual, princípio fundamental do direito processual, que assegura a igualdade de tratamento entre as partes no processo judicial. Este princípio garante que, independentemente de quem sejam os litigantes – seja o Estado, uma empresa ou um particular –, todos tenham as mesmas oportunidades para apresentar suas provas, argumentos e exercer seus direitos processuais (DIDIER JÚNIOR, 2020, p. 42).





3 OS MEIOS DE IMPUGNAÇÃO DAS DECISÕES JUDICIAIS

Nosso sistema processual, a partir do Código de Processo Civil de 2015, alçou a uma das suas principais finalidades a de sistematizar e, conseqüentemente, facilitar a utilização eficiente, técnica e racional do ato de reanálise das discordâncias para com as decisões judiciais, todavia seus efeitos práticos ficaram, sobremaneira, ou até mesmo exclusivamente, restritos a estrutura recursal prevista no atual código processual.

O processo civil brasileiro buscou, entre outros objetivos, simplificar a complexidade de subsistemas, fundamentalmente o recursal; deste modo, o Livro III do código processual trata de forma técnica dos processos nos tribunais e dos meios de impugnação das decisões judiciais, demonstrando com isso, em iguais proporções, seu caráter sistematizador e o grau de dúvidas do regime do código de 1973.

Assim, principalmente depois da redemocratização do país, e com a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, o Código Buzaid, como carinhosamente é chamado, perdeu muito de seu caráter de unidade e sistematicidade, porquanto iniciam as reformas pontuais no corpo do texto do código com o propósito mais do que legítimo de *tentar* atualizá-lo à realidade vivenciado pela pós modernidade, inclusive onde o processo coletivo toma espaço frente ao processo individual, elemento central do código de 1973 (MAGALHÃES, 2020, p. 120).

Sob a nomenclatura genérica do termo meios de impugnação depreende-se o olhar atento da nova dinâmica processual, em que “a constitucionalização do direito infraconstitucional não tem como sua principal marca a inclusão na Lei Maior de normas próprias de outros domínios, mas, sobretudo, a reinterpretação de seus institutos sob uma ótica constitucional” (BARROSO, 2020, p. 216), abrigando no mesmo contexto teórico os diversos e esparsos instrumentos de reanálise de atos judiciais. Destes são espécies a figura clássica dos recursos, as ações autônomas de impugnação e os sucedâneos recursais, analisados posteriormente à ordem dos processos.

O objeto recursal trata-se de “remédio voluntário idôneo a ensejar, dentro do mesmo processo, a reforma, a invalidação, o esclarecimento ou a integração de decisão judicial que se impugna” (MOREIRA, 2012, p. 233), composto pelo plexo de concretização do princípio do duplo grau de jurisdição, instrumentos idôneos a





ensejar, antes da formação da coisa julgada, o reexame da decisão dentro do mesmo processo em que foi proferida, sendo estes atualmente previstos no art. 994 do CPC, dividindo-se entre os de via ordinária (apelação, agravo de instrumento, etc) e os excepcionais (recurso especial e extraordinário).

Por conseguinte, a classificação em ação autônoma de impugnação torna-se importante para acomodar o instrumental necessário que visa atacar decisões judiciais, mas com a formação de relação processual diversa desta, seja por óbice do pressuposto negativo da coisa julgada, como a ação rescisória e a *querela nulitatis*, ou por determinação constitucional presente no exemplo da reclamação.

De forma residual e bastante singular, acrescentou-se a essas os sucedâneos recursais, espécie processual que abriga os meios legais e jurisprudenciais de questionamento à uma decisão judicial específica que não se adequa aos critérios da tipologia recursal e às ações autônomas, tendo como principal exemplo o pedido de reconsideração e a suspensão de segurança, objeto do presente estudo.

Entre os recursos e as ações de impugnação, costuma-se reconhecer a existência de alguns sucedâneos recursais, que não se enquadrando na categoria de recursos nem na de ação autônoma, permitem, assim mesmo, alguma forma de impugnação a decisões judiciais. Exemplos dessa categoria processual seriam encontrados no pedido de reconsideração,⁶ no pedido de suspensão da segurança (Lei nº 12.016/2009, art. 15), na remessa necessária (NCPC, art. 496) e na correção parcial (regimentos internos dos tribunais) (THEODORO JÚNIOR, 2019, p. 1.454).

Tais mecanismos, pautam-se no inconformismo intrínseco ao homem ao encarar determinação que contradiz seu interesse individual, “o anelo em recorrer não se contentou com as vias oficiais, que granjearam a sólida reputação de prodigalidade, e desbravou outros caminhos para desafiar os pronunciamentos do órgão judiciário” (ASSIS, 2012. p. 905), porém o *animus* humano não pode tentar subverter o paradigma constitucional do processo, na sua respectiva concreção da amplitude do direito de defesa, subsidiada no efetivo contraditório e no tratamento isonômico entre os sujeitos processuais.

[...] paradigmas de Estado de Direito e do Estado Democrático de Direito devem ser compreendidos como sistemas jurídico-normativos consistentes, concebidos e estudados pela teoria do Estado e pela teoria constitucional, no sentido técnico de verdadeiros complexos de ideias, princípio e regras juridicamente coordenados, relacionados entre si por conexão lógico formal, informadores da moderna concepção de Estado e reveladores das atuais





tendências científicas observadas na sua caracterização e estruturação jurídico-constitucional. (BRÊTAS, 2022, p. 55).

O Poder Público em juízo além de dispor das ações autônomas comuns às demais partes, no aspecto recursal igualmente faz uso de todos os meios possíveis, mas com o benefício de prazo em dobro em todas as suas manifestações processuais, com exceção de prazo próprio (art. 183, *caput* e § 2º do CPC), também é dispensado de preparo recursal, consoante o § 1º, art. 1.007 do CPC, bem como utiliza-se da remessa necessária, prevista no art. 496 do CPC; porém, especialmente no caso desta última, o código atual premido de coerência substancial almejou aperfeiçoamento de seus institutos, que embora mantendo esta como condição suspensiva de eficácia da sentença, ampliou suas respectivas causas de não cabimento (CÂMARA, 2016, p. 305).

Assim, é preciso compreender que os princípios ganham nova expressão conceitual e dinamismo prático na esfera recursal *lato sensu*, mas demandam o mesmo rigor quanto à sua observância; desta feita, a teoria processual não se manteve indiferente à nova conjuntura, caracterizando-se pela aproximação do contexto infralegal dos institutos processuais a esta; expressão maior disso, é a presença expressa de postulados valorativos com foro constitucional no limiar do código processual, ditando a cadência de toda a interpretação e aplicação dos seus conceitos e institutos.

A considerar o contraditório por uma "essência" da oportunidade de estar no processo em igualdade com outros, esquece-se como essa paridade em cogitação, a Ampla Defesa se transmuta em tagarelice (lalação) ou presença vital de partes escreventes ou falantes (*praxis*) com igualdades gozosas de falas ou posições ingênuas. A simétrica paridade é princípio de conteúdos complexos que, ao seu esclarecimento, suplicam ingresso na demarcação se fundamenta para o exercício desse direito. A não colocar esse tema teórica da Dignidade que impõe, no plano instituinte-processual da Lei, nas democracias não paideicas, acolhimento como direito líquido e certo de autoilustração, para todos, sobre os fundamentos da existência jurídica. Outro equívoco é conceber os direitos fundamentais do Processo e seus correlativos lógico-discursivos (vida, dignidade, liberdade) como direitos inatos ou historicamente humanos (direitos materiais), conforme já salientamos em longo artigo no eixo da teoria neoinstitucionalista do processo (LEAL, 2013, p. 48).

Importa para além da harmonia sistemática, não somente do próprio código, mas com outros microssistemas processuais, e da compatibilização dos valores constitucionais endereçados ao processo, mas da perspectiva democrática dos meios





recursais e sua repercussão, mormente, no atributo de definitividade das decisões judiciais em que “impõe-se o reconhecimento da coisa julgada com a magnitude constitucional que lhe é inerente, ou seja, de elemento formador do Estado Democrático de Direito” (ABBOUD, 2018, p. 546).

4 SUSPENSÃO DE DECISÃO CONTRÁRIA AO PODER PÚBLICO

O pedido de suspensão tem por origem procedimental a disciplina do remédio constitucional do mandado de segurança, a partir da Constituição de 1934, por meio de sucessivas previsões específicas nas leis nº 191/1936, 1.533/1951 e 12.016/2009, bem como pelo Código de Processo Civil de 1939, sem igual previsão no código de 1973 e alterações em leis esparsas.

Tal instituto foi criado como meio processual para que o Poder Público, na condição de réu, possa dele valer-se para impedir que uma decisão judicial, provisoriamente executada, tenha eficácia que cause risco de lesão a determinado interesse público. Por isso, a finalidade do instituto é amordçar a eficácia executiva de uma decisão proferida contra o Poder Público, para que se mantenha de pé e intacta uma situação jurídica anterior ao processo (RODRIGUES, 2022, p. 26).

De igual maneira, tal instrumento teve assento legal na Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985) e no Habeas Data (Lei nº 9.507/1997), com extensão normativa ultimada pela lei nº 8.437/1992 - que após a vigência do atual código processual civil, dispõe sobre a concessão de tutelas provisórias contra atos do Poder Público -, baseada na tradição judicial, na sua utilização aos demais procedimentos pertinentes, em decorrência, sobretudo, do seu aspecto finalístico que objetiva resguardar o patrimônio e o interesse público, em detrimento de decisões de cumprimento imediato.

A Lei nº 8.437/1992, cuida das medidas provisórias genéricas, trouxe os requisitos de conteúdo: grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, além dos requisitos formais: manifesto interesse público ou flagrante ilegitimidade, com repetição de seus termos na lei do mandado de segurança (Lei nº 12.016/2009), que se ocupa das liminares neste procedimento, todavia sem a previsão destes últimos, respectivamente.





Art. 4º. Compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas. 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.

Ambos os textos legais possuem idêntica redação quanto à uma possível prejudicialidade processual entre a medida em análise e o instrumento recursal previsto para tanto: “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”.

Depreende-se que, apesar da tentativa modernizadora do vigente código processual em simplificar e reorganizar os diversos instrumentos de reanálise de decisões judiciais, sobre a terminologia genérica de meios impugnativos há claro contrassenso teórico que influenciam no uso prático destes; sobretudo, quando na principal espécie de tais meios, no caso os recursos, prepondera a observância do princípio processual implícito da unicidade recursal ou unirrecorribilidade, em que “ressalvadas as exceções, a interposição de mais de um recurso contra uma decisão implica inadmissibilidade do recurso interposto por último” (DIDIER JÚNIOR, 2022, p. 150).

A vedação à utilização simultânea de dois ou mais recursos contra uma mesma decisão judicial, com exceção à possibilidade de decisão complexa de cabimento de recurso extraordinário e especial, também se manifesta de maneira reflexa nas ações autônomas de impugnação, por exemplo na ação rescisória, em que é necessário o trânsito em julgado do processo objeto desta, de igual maneira na reclamação, tendo em vista a formação de relação processual distinta.

Tradicionalmente, tanto a doutrina quanto a jurisprudência entendem que o pedido de suspensão não detém natureza recursal, assim não há vedação ao seu





ajuizamento concomitante com outras medidas, não se aplicando a regra unirrecorribilidade recursal, segundo a qual para cada ato judicial recorrível há um único recurso previsto pelo ordenamento, sendo vedada a interposição simultânea ou cumulativa de outro meio visando a impugnação do mesmo ato judicial, panorama que não se alterou com a concepção do atual CPC, ao contrário distanciou-se da sistematização proposta inicialmente, quando da especificação do termo sucedâneo recursal (CUNHA, 2020, p. 593).

Todavia, o instituto em análise não está imune de críticas, posto que os limites conceituais entre a necessária prerrogativa e o odioso privilégio processual, encontra-se, conforme visto anteriormente, na essencialidade do devido exercício de representação no âmbito do processo pelo Poder Público, não devendo originar desbalanceamento no tratamento paritário ao exercício das faculdades processuais², uma vez que o é direito constitucional de petição e não mais o exercício do direito de ação que aciona a jurisdição e dá nascimento ao processo (LEAL, 2023, p. 101-102).

Os defensores desta cumulação de medidas impugnativas partem da diversidade funcional entre os institutos. Diz-se que o pedido de suspensão não visa à reforma da decisão *a quo*, razão pela qual não substitui o reexame recursal". Em outros termos, a cognição a ser exercida pelo Presidente do Tribunal incide sobre elementos diferentes dos apreciados em via de agravo. Esta dualidade, contudo, não é tão nítida. Reputar a preservação da ordem pública um argumento *ex novo* em relação à decisão liminar significa, nas entrelinhas, reconhecer que o juiz de primeira instância não a aprecia - nem deve apreciá-la no momento de sua concessão (SILVA NETO, 2007, p. 229).

Deste modo, não é descabido o questionamento acerca da desproporcionalidade em conceber uma ferramenta procedimental exclusiva ao combate de uma decisão judicial, a partir da análise argumentativa, no presente caso a grave lesão à ordem pública, em razão de que "assenta-se em uma norma jurídica que pode ser denominada norma processual fundamental, decomposta nos enunciados principiológicos que integram a garantia constitucional processual matriz do devido processo legal" (BRÊTAS, 2021, p. 24), neste sentido o aresto abaixo.

² Código de Processo Civil, Art. 7º. É assegurada às partes paridade de tratamento em relação ao exercício de direitos e faculdades processuais, aos meios de defesa, aos ônus, aos deveres e à aplicação de sanções processuais, competindo ao juiz zelar pelo efetivo contraditório.





AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. AÇÃO MOVIDA PELO PRÓPRIO PODER PÚBLICO. AUSÊNCIA DE EXECUÇÃO DE DECISÃO PROVISÓRIA EM DESFAVOR DO ESTADO. IMPOSSIBILIDADE DE PROVOCAR GRAVE LESÃO AOS BENS TUTELADOS NA LEI N.º 8.437/1992. NÃO CABIMENTO DO PEDIDO DE SUSPENSÃO. INDEVIDA UTILIZAÇÃO DO INCIDENTE COMO SUCEDÂNEO RECURSAL. PEDIDO DE SUSPENSÃO NÃO CONHECIDO. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO. 1. O pedido de suspensão de liminar tem como pressuposto a execução provisória de decisão judicial proferida contra o Poder Público e visa o sobrestamento da respectiva eficácia, porque presente o potencial lesivo ao interesse público tutelado pelo art. 4.º da Lei n.º 8.437/1992. Assim, o manejo do incidente suspensivo, via excepcional de defesa do interesse público, depende da existência de ação cognitiva em curso proposta contra o Poder Público requerente, como dispõem os §§ 1.º e 9.º do art. 4.º da referida lei. 2. A exigência legal de que a ação tenha sido ajuizada em desfavor do Poder Público tem sua razão de ser, na medida em que objetiva a proteção contra situação de surpresa a que o ente público poderia ser submetido, resguardando a coletividade de potencial risco de lesão aos bens legalmente tutelados. Se assim não fosse, o excepcional instituto da suspensão de liminar serviria como um mero sucedâneo recursal, a ser utilizado quando prolatada decisão desfavorável ao Poder Público em demanda por ele mesmo proposta. 3. No caso, não há decisão judicial provisória sendo executada em desfavor do Estado do Maranhão. A real pretensão veiculada no presente pedido suspensivo é a obtenção de reforma da decisão liminar que suspendeu o provimento favorável ao estado obtido na origem. Assim, a toda evidência, tem-se a utilização do instituto como sucedâneo recursal. 4. Agravo interno desprovido. (STJ. AgInt na SLS n. 2.272/MA, Relatora Ministra Laurita Vaz, Corte Especial, DJe de 14/9/2017).

Todavia, excetuando-se algumas temáticas próprias como a pertinência procedimental da tutela provisória em face da Fazenda Pública³, não houve maior interesse de compatibilização do CPC com as normas processuais esparsas de previsão específica, sobremaneira àquelas dedicadas aos meios recursais exclusivos do Poder Público, o que impacta no tratamento processual isonômico no qual “é referente lógico-jurídico indispensável do procedimento em contraditório (processo), uma vez que a liberdade de contradizer no processo equivale à igualdade temporal de dizer e contradizer para a implementação, entre partes, da estrutura procedimental” (LEAL, 2018, p.155).

³ Código de Processo Civil, Art. 1.059. À tutela provisória requerida contra a Fazenda Pública aplica-se o disposto nos arts. 1º a 4º da Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992, e no art. 7º, § 2º, da Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009.





5 A SIMPLIFICAÇÃO DO SUBSISTEMA RECURSAL

A busca por um regime processual que se afaste de complexidades e que, concomitantemente, preze por uma maior eficiência e economia, sempre foi um dos traços marcantes na evolução do estudo e aprimoramento da ciência do processo, com maior ênfase à seara cível, contudo “a perfeição não é deste mundo e que boas intenções, a todo momento, são constantemente apregoadas, mas deslembradas logo em seguida, principalmente no Brasil” (BRÊTAS, 2021, p. 117).

Essa constância, apresentou-se inicialmente quando a Constituição de 1934, corrigindo a omissão constitucional da primeira carta política de 1891, que promoveu a descentralização na produção de códigos processuais civis estaduais, como o do Estado do Piauí de 1920, definiu que a União teria a exclusividade de competência em matéria processual, estabilizando o surgimento do nosso primeiro código nacional de processo civil no ano de 1939.

Neste, em sua exposição de motivos, expõe como traços de distinção “a simplificação e da racionalização do processo, referem-se à forma das ações, aos recursos e às nulidades”; de igual maneira o Código de Processo Civil de 1973, também em sua exposição, buscou “racionalizar o procedimento, assim na ordem civil como na penal, bsimplificando-lhe os termos de tal sorte que os trâmites processuais levem à prestação da sentença com economia de tempo e despesas para os litigantes”.

Maior dinâmica em tal anseio normativo fora empregada pela Constituição de 1988, influenciando decisivamente a mudança paradigmática da teoria processual, transmudando a instituição processo, de simples plexo de regras forenses de administração da função judicante, para vértice do Estado Democrático de Direito, concebendo recentemente o atual CPC, o primeiro promulgado fora da égide de regimes arbitrários.

Por consequência, no Estado Democrático de Direito, é esta forma de estruturação procedimental que legitima o conteúdo das decisões judiciais proferidas ao seu final, fruto de participação dos sujeitos principais do processo (juiz dialogador e partes contraditoras), gerando a implementação técnica de direitos e garantias fundamentais ostentados pelas partes (BRÊTAS, 2022, p. 131-132).





Não sendo diferente, a comissão de estudos ao anteprojeto também moldou sua carta de intenções que organizou os trabalhos de seus membros, bem como do próprio código processual vigente, a fim de torná-lo mais próximo da realidade constitucional, a partir de cinco objetivos fundamentais à sua existência normativa e a sua finalidade social, entre esses, destacou a sua busca por “simplificar, resolvendo problemas e reduzindo a complexidade de subsistemas, como, por exemplo, o recursal”.

Por conseguinte, o CPC atual padronizou os prazos recursais, com exceção aos embargos de declaração, extinguiu o agravo retido, estabelecendo a dinâmica da arguição em preliminar de apelação (artigo 1.009, § 1º) às matérias não acobertadas pela utilização restrita das hipóteses do agravo de instrumento (artigo 1.015), previu a sustentação oral em agravo de instrumento em face de decisões interlocutórias que versem sobre tutelas provisórias (artigo 937, inciso VIII), a supressão dos embargos infringentes, etc.

Garante-se, deste modo, a cada afetado a exposição de razões relevantes para determinação do tema a ser debatido a julgado endoprocessualmente, dentro de uma linha temporal, de uma fixação adequada do objeto de discussão e de uma distribuição dos papéis a serem desenvolvidos, em um espaço público processual moldado pelos princípios do modelo constitucional de processo, notadamente o contraditório como garantia de influência e de não surpresa (NUNES, 2009. p. 360).

Porém, tal objetivo não se sustenta quando se questiona a medida processual em estudo, posto que o mesmo ficou limitado ao código de processo civil, não dialogando em sua integralidade com o universo do ordenamento processual, muito mais amplo, pois abrange diversos subsistemas de normas especiais atinentes ao processo, interferindo negativamente no sinuoso equilíbrio entre a justificada prerrogativa e o benefício desproporcional à representação processual do Poder Público em juízo; sendo sua ausência uma clara ofensa ao princípio da isonomia na relação processual, “quando no *iter* de formação de uma decisão existe contraditório, ou seja, é consentido a mais interessados participar na fase de reconhecimento sobre a base de recíproca e simétrica paridade” (FAZZALARI, p. 119-120, 2006).

Tradicionalmente, o instrumento processual em discussão trata-se de medida de utilização exclusiva do Estado, quando da prolação de decisão de concessão de





liminar em ações movidas em face deste, tal medida visa sobrestar os efeitos da mencionada decisão judicial até o seu julgamento definitivo, subsidiada na generalização do interesse coletivo, como na proteção do erário público e a continuidade dos serviços essenciais, no intuito de se evitar danos irreparáveis ou de difícil reparação, que poderiam decorrer da execução imediata de tais ordens.

Todavia, o sistema recursal é um dos sustentáculos do Estado Democrático de Direito, que permite o reexame das decisões desfavoráveis às partes, irradiando em seu subsistema o fundamento processual de tratamento isonômico em contraditório pleno, superando a igualdade restrita puramente da lei em detrimento da norma jurídica interpretada, “esta cegueira ideológica produz uma grave consequência prática, na medida em que juízes decidem de forma diferente diante de situações idênticas” (RIBEIRO, 2024, p. 45).

O caminho do *commom law* foi distinto, pois através da Revolução Gloriosa, em 1688, que consagrou o Princípio da Supremacia Parlamentar, o direito comum não foi destruído, ao contrário, serviu como um eficaz instrumento de luta contra a arbitrariedade dos juízes com a autoridade do próprio *commom law*. Nesta tradição não se cometeu a falsidade de imaginar que os juízes não poderiam interpretar a lei. E, se eles poderiam interpretar a lei, logicamente poderiam decidir de forma diferente uns dos outros, razão pela qual foram obrigados a dizer que a igualdade, de forma diversa da tradição do *civil law*, para quem bastava a lei, deveria ser encontrada na isonomia de todos os cidadãos perante as decisões judiciais, exigindo, assim, uma ordem jurídica coerente e integra. Eis a razão dos precedentes na Inglaterra, como mecanismo capaz de concretamente produzir uma coerência integridade do direito, que permite a segurança jurídica, sem a qual não podemos falar de um verdadeiro Estado Democrático de Direito (RIBEIRO, 2024, p. 45).

O recorte histórico permanece atual quando o CPC atribuiu duas particularidades finalísticas ao atual sistema processual, na primeira delas enfatiza a boa redação e o conteúdo teórico deste, num segundo momento, preza, a partir da concretização do requisito anterior, por uma maior efetivação da tutela jurisdicional compatível a lide, empregando maior organicidade a todo o sistema processual civil, sobretudo à dinâmica recursal.

Todavia, apresenta-se descompasso na compatibilização entre os objetivos traçados e os princípios processuais extraídos da Constituição Federal, sendo necessário coadunar a justa proteção ao interesse público, representada pela





suspensão de segurança e a busca por uma justiça eficiente e célere, representada pela simplificação do sistema recursal. A implementação de reformas que promovam tal dinamismo processual, conforme visto anteriormente, historicamente, preservam mecanismos de proteção a direitos, sendo estas basilares para o aprimoramento do sistema judicial, assegurando que ele atenda com retidão à tutela jurisdicional.

Sabe-se que o direito processual possui sérios desafios a serem vencidos a fim de equilibrar as demandas dos litigantes a um sistema judicial eficiente e neste cenário, a medida de suspensão de segurança e a simplificação do sistema recursal são temas fulcrais. Sendo assim, a cidadania, como direito-garantia fundamental constitucionalizado, só se encaminha pelo processo, porque só este reúne garantias dialógicas de liberdade e igualdade do homem ante o Estado na criação e reconstrução permanente das instituições jurídicas, das constituições e do próprio modelo constitucional do processo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou analisar a medida de suspensão de segurança no contexto da simplificação do sistema recursal no direito processual civil, destacando as contradições que surgem entre esses dois elementos aparentemente antagônicos. Ao longo da análise, foi possível observar que a medida de suspensão de segurança, como mecanismo de proteção de decisões que afetam o interesse público, cumpre um papel relevante na dinâmica processual, mas que, ao mesmo tempo, se vê desafiada pelas reformas que visam a uma maior celeridade e simplificação dos recursos.

Primeiramente, percebe-se que a suspensão de segurança, prevista no vigente Código de Processo Civil, tem uma função essencial ao permitir a proteção temporária de decisões que possam causar danos irreparáveis ao poder público ou à ordem pública, até que se julgue o mérito do recurso. Contudo, essa medida, que possui caráter urgente e excepcional, entra em tensão com os objetivos do código mencionado, que buscam reduzir a complexidade e aumentar a rapidez na tramitação dos recursos, gerando um dilema quanto à eficácia de tais dispositivos.





No contexto da simplificação do sistema recursal, a intenção de conferir maior agilidade e previsibilidade aos processos é clara, contudo, a busca pela celeridade não pode se dar à custa da preservação dos direitos fundamentais de natureza processual, como o devido processo legal, a ampla defesa e o contraditório. Nesse sentido, a medida de suspensão de segurança pode se mostrar, por um lado, uma proteção necessária, mas, por outro, uma potencial fonte de prolongamento do processo e de indefinição jurídica, especialmente quando se leva em conta as limitações impostas ao trâmite recursal.

Ao refletir sobre a contradição entre essas duas dinâmicas – a urgência e excepcionalidade da medida de suspensão de segurança e a busca pela celeridade no sistema recursal – o estudo conclui que é fundamental encontrar um equilíbrio. A simplificação do sistema recursal não pode, sob nenhuma circunstância, comprometer a eficácia das medidas de proteção do interesse público e da estabilidade das decisões administrativas. Para isso, é necessário que o aperfeiçoamento normativo processual considere as especificidades das relações processuais que envolvem o poder público, garantindo que a celeridade não seja sinônimo de negligência ou de ausência de justiça.

Em face disso, propõe-se que a aplicação da medida de suspensão de segurança seja mais rigorosamente regulamentada, com critérios claros que busquem evitar o uso indiscriminado dessa medida, ao mesmo tempo que se respeite a sua função primordial de resguardar a ordem pública e o interesse coletivo. Além disso, é imperativo que o sistema recursal continue a ser aprimorado, de modo a assegurar a efetividade dos direitos das partes, sem prejudicar a eficiência e a justiça dos processos, particularmente quando o poder público está envolvido.

Desta forma, a presente pesquisa reforça a importância de um direito processual civil, que concilie a necessidade de prerrogativas processuais com a garantia máxima de um processo justo, levando em consideração as peculiaridades do interesse público e a necessidade de proteção dos direitos fundamentais tutelados. O desafio está em tornar o sistema em comento cada dia mais moderno, sem abrir mão das suas funções essenciais, como a preservação da justiça e a proteção isonômica das partes, em especial em processos que envolvam o poder público.





REFERÊNCIAS

- ABBOUD, Georges. **Processo constitucional brasileiro**. 2ª ed. São Paulo: Thomson Reuters. São Paulo: 2018.
- ASSIS, Araken de. **Manual dos recursos**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, São Paulo: 2012.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2020.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 28 fev. 2021.
- BRASIL. **Lei Federal n. 13.105 de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 05 mar. 2021.
- CÂMARA, Alexandre Freitas. **O novo processo civil brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2016.
- CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A fazenda pública em juízo**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.
- BRÊTAS, Ronaldo de Carvalho Dias. As inconstitucionalidades do Código de Processo Civil. In: MAGALHÃES, Joseli Lima (Coord.). **O caráter mítico e estratégico do novo CPC**, Teresina: Edufpi, 2021.
- BRÊTAS, Ronaldo de Carvalho Dias. O “indevido processo legal” no código de processo civil. **Revista de Direito Processual Civil**. São Paulo, v. 3, n. 1, jan./dez. 2021.
- BRÊTAS, Ronaldo de Carvalho Dias. **Processo constitucional e estado democrático de direito**. 5ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2022.
- DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo do conhecimento**. vol. 1. 22ª ed. Salvador: Juspodivm, 2020.
- DIDIER JÚNIOR, Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Curso de direito processual civil: meios de impugnação às decisões judiciais e processo nos tribunais**. vol. 3. 19ª ed. Salvador: Juspodivm, 2022.
- FAZZALARI, Elio. **Instituições de direito processual**. 8ª Ed. Campinas: Bookseller, 2006.





LEAL, Rosemiro Pereira. **A teoria neoinstitucionalista do processo: Uma Trajetória Conjetural**. 1. ed. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013.

LEAL, Rosemiro Pereira. O estar em juízo democrático. In: MAGALHÃES, Joseli Lima (Coord.). **Temas de processo neoinstitucional e democracia**, Teresina: Edufpi, 2023.

LEAL, Rosemiro Pereira. **Teoria geral do processo: primeiros estudos**. 14 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MAGALHÃES, Joseli Lima. Da recodificação do direito processual civil brasileiro: análise crítico evolutiva dos diplomas processuais civis. **Revista Paradigma**. Ribeirão Preto, v. 29, n. 3, set/dez 2020.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 35 ed, São Paulo: Malheiros, 2021.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Comentários ao código de processo civil**. 16 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

NUNES, Dierle José Coelho. Apontamentos iniciais de um processualismo constitucional democrático. In: CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade; MACHADO, Felipe Daniel Amorim (Coord.). **Constituição e processo: a contribuição do processo ao constitucionalismo democrático brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 360.

RIBEIRO, Darci Guimarães. **O novo processo civil Brasileiro**. 3 ed. Londrina: Thoth, 2024.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Suspensão de segurança: suspensão da execução de decisão judicial contra o Poder Público**. 5 ed., Indaiatuba: Editora Foco, 2022.

RODRIGUES, Marco Antonio. **A Fazenda Pública no processo civil**. 3 ed. São Paulo: Atlas. 2023.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito constitucional Brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Edusp, 2021.

SILVA NETO, Francisco Antônio de Barros e. **A improbidade processual da administração pública e sua responsabilidade objetiva pelo dano processual**. 2007. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Pernambuco. Programa de Pós-Graduação em Direito, Recife, 2007. Acesso em: 05 ago. 2024.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil**. 52. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

