

Fredie Didier Jr.
Leonardo Carneiro da Cunha

Curso de **DIREITO** **PROCESSUAL** **CIVIL**

22^a

Edição

REVISTA
ATUALIZADA
AMPLIADA

Meios de impugnação
às decisões judiciais e
processo nos tribunais

3

2025



EDITORA
*Jus*PODIVM

www.editorajuspodivm.com.br

CAPÍTULO 17

Incidente de arguição de inconstitucionalidade em tribunal

Sumário • 1. A regra do *full bench* – 2. Divisão da competência funcional – 3. Natureza jurídica da decisão. Incidente de formação concentrada de precedente obrigatório. Apelo ao respectivo Microsistema. – 4. Intervenção do Ministério Público – 5. Decisão do incidente, coisa julgada e recurso – 6. Casos em que se dispensa a instauração do incidente – 7. Súmula vinculante do STF, n. 10 – 8. Regra do *full bench* e decisão fundada em cognição sumária – 9. Regra do *full bench* e decisão proferida por turma recursal.

1. A REGRA DO *FULL BENCH*

O art. 97 da Constituição Federal prescreve que “somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público”.

Trata-se de regra que estabelece um *quorum* qualificado para o reconhecimento da inconstitucionalidade no âmbito dos tribunais – regra da *reserva de plenário* ou regra do *full bench*¹. Estabelece-se uma regra de competência funcional² (cujo desrespeito implica incompetência absoluta) para o reconhecimento da inconstitucionalidade de lei.

-
1. “...isto é, a declaração de inconstitucionalidade pela maioria absoluta (no mínimo) da totalidade dos membros do tribunal julgador...” (AMARAL JR., José Levi Mello. *Incidente de arguição de inconstitucionalidade*. São Paulo: RT, 2002, p. 17).
 2. “Órgãos fracionários dos Tribunais (Câmaras, Grupos de Câmaras, Turmas ou Seções), muito embora possam confirmar a legitimidade constitucional dos atos estatais (RTJ 98/877), não dispõem do poder de declaração de inconstitucionalidade das leis e demais espécies jurídicas editadas pelo Poder Público. Essa especial competência dos Tribunais pertence, com exclusividade, ao respectivo Plenário ou, onde houver, ao correspondente órgão especial. A norma inscrita no art. 97 da Carta Federal, porque exclusivamente dirigida aos órgãos colegiados do Poder Judiciário, não se aplica aos magistrados singulares quando no exercício da jurisdição constitucional (RT 554/253)”. (STF, HC n. 69.921-9/MS, 1ª. T., rel. Min. Celso de Mello, DJ de 26.03.1993).

O incidente de arguição de inconstitucionalidade em tribunal é o meio processual previsto para regulamentar esse dispositivo constitucional.

Esse incidente serve ao controle *difuso de constitucionalidade* (art. 948, CPC) e aplica-se em todos os tribunais brasileiros. O incidente pode, ainda, ser suscitado em qualquer causa que tramite em tribunal (de sua competência originária, remessa necessária ou recurso)³.

Esse incidente não é recurso nem ação autônoma de impugnação nem outro meio de impugnação atípico de decisão judicial. Ele é, ao contrário, uma etapa no processo de criação da decisão, e não da sua impugnação.

O Ministério Público (seja como parte, assistente ou fiscal da lei), qualquer das partes e qualquer julgador têm legitimidade para suscitar o incidente. É possível suscitar o incidente até o final do julgamento, mesmo em sustentação oral, antes de o Presidente do órgão colegiado proclamar o resultado.⁴

Reconhecida, pelo tribunal, a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público sem a obediência à cláusula de reserva de plenário prevista no art. 97 da Constituição Federal, cabe a interposição de recurso extraordinário, no qual se deve alegar como violado esse dispositivo constitucional. Antes, porém, se faz necessária a oposição de embargos de declaração, destinados a suprir a omissão quanto à aplicação do referido art. 97. No julgamento dos referidos embargos, o tribunal poderá, suprindo a omissão, anular o acórdão para atender a exigência constitucional, remetendo o caso ao plenário ou órgão especial. Se já houver julgamento anterior pelo plenário ou órgão especial do próprio tribunal ou pelo plenário do STF, poderão ser acolhidos os embargos para suprir a omissão quanto à juntada ou referência ou transcrição do precedente (CPC, art. 949, parágrafo único). Poderá, ainda, o tribunal entender que não se aplica, ao caso, o art. 97 da Constituição Federal, deixando explícita a razão pela qual não o fez incidir na espécie. Com isso, estará pré-questionado o dispositivo, podendo ser interposto recurso extraordinário por ofensa ao disposto no art. 97 da CF/1988.

Se, porém, o tribunal, aplicando o procedimento do art. 97 da CF/1988, reconhecer, por seu plenário ou órgão especial, a inconstitucionalidade da norma, deverá o caso, como será visto, voltar para julgamento pelo órgão fracionário. Julgado o caso pelo órgão fracionário, caberá recurso extraordinário com fundamento no art. 102, III, "b", da CF/1988. Significa que o recurso extraordinário fundado na letra "b" do inciso III do art. 102 da CF/1988 pressupõe tenha sido adotado o procedimento previsto nos arts. 948 a 950 do CPC.

3. MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Comentários ao Código de Processo Civil*, 12 ed. cit., p. 9 e 37.

4. MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Comentários ao Código de Processo Civil*. 12 ed. cit., p. 37-38.

O incidente só é cabível para que se proclame a *inconstitucionalidade*. Se o tribunal resolve afastar a alegação de *inconstitucionalidade* ou declarar a *constitucionalidade* da norma, não se faz necessária a instauração do incidente. A razão é a seguinte: as normas presumem-se *constitucionais*. Se o tribunal afirma a *constitucionalidade* da norma ou afasta a alegação de *inconstitucionalidade*, prevalece a presunção de *constitucionalidade*, não sendo necessária a instauração do incidente. O incidente há de ser instaurado para que o plenário ou órgão especial, elidindo a presunção de *constitucionalidade* das normas, proclame a *inconstitucionalidade*.

2. DIVISÃO DA COMPETÊNCIA FUNCIONAL

O incidente tem por função transferir, a outro órgão do mesmo tribunal, a competência funcional para a análise de determinada questão de direito *incidental* (a *inconstitucionalidade* da norma), havida como relevante para o julgamento da causa.

Conforme visto no v. 1 deste *Curso*, no capítulo sobre a teoria da cognição judicial, em toda decisão judicial o órgão julgador examina as questões incidentes e a questão principal, que é o mérito. Normalmente, o exame das questões incidentes é da competência do juízo que examinará a questão principal.

Suscitado e admitido o incidente, pelo órgão fracionário, ocorre uma divisão da competência: um órgão julgador fica com a competência para julgar a questão principal e as demais questões a respeito das quais não foi suscitado qualquer incidente, e outro fica com a competência para julgar a *inconstitucionalidade* da norma.

Veja-se o exemplo: a) tramita um recurso em uma câmara cível; b) suscita-se e admite-se o incidente de arguição de *inconstitucionalidade*; c) suspende-se o andamento do processo no órgão originário e a causa é transferida a outro órgão do tribunal (órgão especial ou pleno), que terá a competência para examinar a questão a respeito do qual versa o incidente; d) decidida a questão incidente, voltam os autos ao órgão originário, de quem é a competência para prosseguir no julgamento da causa, decidindo as demais questões incidentes, sobre as quais não houve a instauração do incidente, e a questão principal.

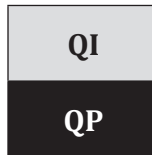
É importante que se perceba o seguinte: a) o incidente só pode ter por objeto uma *questão incidente*; b) essa questão incidente tem de ser uma *questão de direito* (a *inconstitucionalidade* da norma); c) a *questão de direito incidente* tem de ser relevante para o julgamento da *questão principal*.

Após a decisão do incidente, a causa volta ao órgão julgador originário, que deve ultimar o julgamento do feito, resolvendo as demais questões incidentes e decidindo a questão principal.

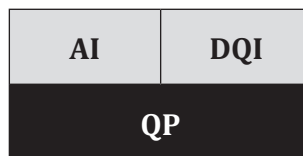
O órgão originário fica vinculado à solução que foi dada à arguição de inconstitucionalidade – a solução “incorpora-se no julgamento do recurso ou da causa, como premissa inafastável”⁵.

Note-se que, assim, a decisão final será produto do trabalho de dois órgãos julgadores: o órgão originário, que ficou responsável pela decisão da questão principal e de algumas questões incidentes, e o órgão especial/pleno, que resolveu a questão de direito objeto do incidente que fora suscitado. Trata-se, então, de exemplo de julgamento *subjetivamente complexo*.

– *Situação em que não houve o incidente.* O órgão fracionário originário resolve as *questões incidentes* (QI, cinza) e a *questão principal* (QP, preto). A decisão judicial é produto do trabalho exclusivo deste órgão jurisdicional.



– *Situação em que houve o incidente.* O órgão fracionário originário resolve as *demais questões incidentes* (DQI, cinza) e a *questão principal* (preto). O órgão especial/pleno resolve a *arguição de inconstitucionalidade* (AI, branco). Perceba que, neste caso, a decisão judicial é produto do trabalho de dois órgãos jurisdicionais.



Essa constatação é importante para resolver o problema da competência para o julgamento de futura ação rescisória deste acórdão.

5. MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Comentários ao Código de Processo Civil*. 12ª ed. cit., p. 48.

É possível que a competência para rescindir acórdão de uma câmara do tribunal seja diferente da competência para rescindir o acórdão de um grupo de câmaras (colegiado maior), a depender do que prescrever o regimento interno do tribunal. Nesse caso, a competência para a ação rescisória será do órgão do tribunal que tiver competência para rescindir decisão proferida pelo *órgão colegiado maior*, mesmo que a participação desse colegiado, no julgamento rescindendo, se tenha restringido à resolução de uma questão incidente.

Por exemplo, se, no Tribunal de Justiça, a competência para julgar ação rescisória de decisão de câmara cível é das câmaras cíveis reunidas, suscitado o incidente, e decidida a questão incidental pelas *câmaras cíveis reunidas*, eventual ação rescisória deste julgamento será da competência do pleno ou do órgão especial, a quem compete julgar a ação rescisória dos julgados desse grupo de câmaras. Egas Moniz de Aragão enfrentou o problema, tratando especificamente do caso do incidente de decretação de inconstitucionalidade, mas as suas conclusões servem para ambas as modalidades ora examinadas.

“Considerando ser: a) subjetivamente complexo o julgamento que, observado o disposto no art. 97 da Constituição Federal, aprecia questão constitucional; e b) incindível o objeto do juízo no julgamento da ação rescisória, de tal modo que não pode caber a mais de um tribunal, *ipso facto* não pode caber a mais de um órgão do tribunal; a conclusão é uma só: a competência em tal hipótese é do órgão maior. Para tal efeito é irrelevante que haja sido, ou não, declarada a inconstitucionalidade. Se não o fora, a rescisão visará a que o seja; se o fora, à sua desconstituição. Por exceção que confirma a regra, poderá acontecer de o pedido ferir apenas a parte final do julgamento, de tal sorte que, mantido o pronunciamento sobre a constitucionalidade, a rescisão vise tão só a alguma aspecto do próprio epílogo do julgamento, no órgão fracionário em que se iniciara. Nesse caso será atingida unicamente a conclusão do julgamento, apenas a manifestação do órgão fracionário ao completá-lo, sem afetar por qualquer modo a declaração proferida no órgão plenário. Afora tal hipótese, porém, somente o órgão maior poderá conhecer da ação rescisória e julgá-la visto que, não competindo ao órgão menor rescindir julgado do órgão maior, o pronunciamento deste último permanecerá hígido, por ser imune a rescisão perante órgão inferior, funcionalmente incompetente”.⁶

6. ARAGÃO, Egas Dirceu Moniz de. “Competência para rescindir o julgamento previsto no art. 97 da Constituição Federal”. *Estudos em Homenagem a Luiz Machado Guimarães*. José Carlos Barbosa Moreira (coord.). Rio de Janeiro: Forense, 1997, p. 150.

3. NATUREZA JURÍDICA DA DECISÃO. INCIDENTE DE FORMAÇÃO CONCENTRADA DE PRECEDENTE OBRIGATÓRIO. APELO AO RESPECTIVO MICROSSISTEMA

Embora esse incidente seja um instrumento processual típico do controle *difuso*, e por isso ele seja feito a partir de um caso, a análise da constitucionalidade da lei é feita de modo a servir como padrão decisório para outros casos em que a questão reapareça⁷.

Trata-se de incidente processual de natureza objetiva (é exemplo de processo objetivo, semelhante ao processo da ADIN ou da ADC). A decisão sobre a constitucionalidade da lei é precedente obrigatório; essa “decisão do tribunal pleno não valerá somente para o caso concreto em que surgiu a questão de constitucionalidade. Será paradigma (*leading case*) para todos os demais feitos – em trâmite no tribunal – que envolvam a mesma questão”.⁸ Essa decisão tem eficácia vinculativa para o tribunal e para os juízes a ele vinculados (art. 927, V, CPC)⁹.

O incidente de arguição de inconstitucionalidade é, assim, um procedimento de formação concentrada de precedente obrigatório, além de ser instrumento de concretização da regra constitucional do *full bench*.

É exatamente por isso que, também à semelhança do que já ocorre na ADIN e ADC, é possível a intervenção de *amicus curiae* neste incidente (§§ do art. 950)¹⁰⁻¹¹. Sobre a intervenção do *amicus curiae*, ver o capítulo sobre as intervenções de terceiro, no v. 1 deste *Curso*.

7. Sobre o tema, também, MENDES, Gilmar Ferreira. “O sistema de controle das normas da Constituição de 1988 e reforma do Poder Judiciário”. *Revista da AJURIS*. Porto Alegre: AJURIS, 1999, n. 75, p. 244; AMARAL JR., José Levi Mello do. *Incidente de arguição de inconstitucionalidade*, cit., p. 48.

8. AMARAL JR., José Levi Mello do. *Incidente de arguição de inconstitucionalidade*, cit., p. 39.

9. Também assim, TEMER, Sofia Orberg. *Incidente de resolução de demandas repetitivas – tentativa de sistematização*. Rio de Janeiro, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Dissertação de mestrado, 2015, p. 67, nota 184.

10. §§ do art. 950 do CPC: “§ 1º As pessoas jurídicas de direito público responsáveis pela edição do ato questionado poderão manifestar-se no incidente de inconstitucionalidade se assim o requererem, observados os prazos e as condições previstos no regimento interno do tribunal. § 2º A parte legitimada à propositura das ações previstas no art. 103 da Constituição Federal poderá manifestar-se, por escrito, sobre a questão constitucional objeto de apreciação, no prazo previsto pelo regimento interno, sendo-lhe assegurado o direito de apresentar memoriais ou de requerer a juntada de documentos. § 3º Considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, o relator poderá admitir, por despacho irrecorrível, a manifestação de outros órgãos ou entidades.”

11. “Tais providências conferem um caráter pluralista também ao processo incidental de controle da constitucionalidade, permitindo que o Tribunal decida com pleno conhecimento dos diversos aspectos envolvidos na questão. A possibilidade de manifestação de outros órgãos ou entidades representativas cria, outrossim, a figura do *amicus curiae* no processo de controle de constitucionalidade”. (MENDES, Gilmar Ferreira. *O controle incidental de normas no direito brasileiro*. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, n. 23, p. 38).

Também por isso, é possível aplicar, por analogia, outras regras que compõem o núcleo do microsistema de formação concentrada de precedentes obrigatórios, cuja técnica principal é a ampliação da participação, a qualificação do debate e o reforço da fundamentação. Assim, é possível determinar a realização de audiências públicas (arts. 983, § 1º, 1.038, II, CPC, por analogia), impor um sistema diferenciado de publicidade do processo (art. 979, §§, CPC, por analogia) e exigir que, no acórdão do incidente, todos os argumentos contrários e favoráveis à tese discutida sejam enfrentados e listados na decisão (arts. 984, § 2º, 1.038, § 3º, CPC, por analogia).

4. INTERVENÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público será necessariamente ouvido no incidente de arguição de inconstitucionalidade (art. 948, CPC).

A intervenção do Ministério Público, nesses casos, segue o padrão do microsistema de formação de precedentes obrigatórios: art. 976, § 2º, CPC, incidente de resolução de demandas repetitivas, e art. 1.038, III, CPC, julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos.

Além disso, o reconhecimento da inconstitucionalidade de uma lei quebra a presunção de constitucionalidade, que reveste as normas legais. Trata-se, portanto, de um abalo na segurança jurídica, direito difuso, a impor a ouvida ministerial.

5. DECISÃO DO INCIDENTE, COISA JULGADA E RECURSO

A resolução dessa questão não fica, porém, submetida à coisa julgada *erga omnes*, já que, embora se trate de prejudicial incidental, o tribunal não tem competência para resolvê-la como questão principal (art. 503, § 1º, III, CPC – sobre a extensão da coisa julgada às prejudiciais incidentais, ver o v. 2 deste *Curso*).

Exatamente por isso, a decisão do incidente é irrecorrível, porque ainda não há decisão final.

Trata-se, como visto, de decisão sobre uma questão incidente.

Recorrível é o acórdão do órgão originário que completar o julgamento. É possível, porém, admitir o cabimento de embargos de declaração¹², para o esclarecimento de alguma obscuridade, para eliminação

12. MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Comentários ao Código de Processo Civil*, 12 ed. cit., p. 48-49; GRECO FILHO, Vicente. *Direito processual civil brasileiro*. 16ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003, v. 2, p. 364.

de contradição ou para a supressão de omissão porventura existente no acórdão que julgar o incidente.

Tradicionalmente, entende-se como recorrível apenas a decisão do órgão jurisdicional originário que completar o julgamento. O recurso cabível contra essa decisão poderia ser recurso ordinário, recurso especial ou recurso extraordinário. Nesse sentido, vale conferir o enunciado n. 513 da súmula da jurisprudência predominante do STF: “A decisão que enseja a interposição de recurso ordinário ou extraordinário não é a do pleno que resolve o incidente de inconstitucionalidade, mas a do órgão (câmaras, grupos ou turmas) que completa o julgamento do feito”.

Tendo em vista, porém: *a)* a transformação do conceito de jurisdição; *b)* a consequente ressignificação da expressão “causa decidida”, prevista na Constituição para o cabimento dos recursos extraordinários, examinada no capítulo sobre o julgamento de casos repetitivos e *c)* a circunstância de o incidente de arguição de inconstitucionalidade compor o microsistema de precedentes obrigatório, é preciso rever o entendimento consolidado nesse enunciado da súmula do STF para admitir o cabimento de recurso extraordinário contra a decisão que julgar esse incidente, mesmo que se trate de recurso apenas para discutir a tese jurídica sobre a inconstitucionalidade.

6. CASOS EM QUE SE DISPENSA A INSTAURAÇÃO DO INCIDENTE

Um órgão fracionário do tribunal, cuja composição seja reduzida, não tem competência para reconhecer, *incidenter tantum*, a inconstitucionalidade de uma lei (e, *a fortiori*, muito menos o relator, monocraticamente). Uma vez suscitada essa questão, deverá esse órgão remeter os autos ao Tribunal Pleno ou órgão especial (conforme o caso, a depender da organização de cada tribunal).

Há três situações em que essa remessa é desnecessária, porém:

a) se o órgão fracionário *rejeitar* a alegação de inconstitucionalidade, pois o *quorum* privilegiado é exigido apenas para o reconhecimento da *inconstitucionalidade* da lei, e não da sua *constitucionalidade*, que, aliás, é presumida;

b) em razão da natureza de processo objetivo, fica dispensada a instauração de um novo incidente para decidir questão que já fora resolvida anteriormente pelo mesmo tribunal ou pelo STF (art. 949, par. ún., CPC)¹³;

13. Art. 949, par. ún., CPC: “Parágrafo único. Os órgãos fracionários dos tribunais não submeterão ao plenário ou ao órgão especial a arguição de inconstitucionalidade quando já houver pronunciamento

c) também não é preciso suscitar o incidente se a causa já estiver tramitando no órgão especial ou no tribunal pleno. Imagine-se, por exemplo, um mandado de segurança impetrado, originariamente, no tribunal de justiça, contra o Governador do Estado, tendo como causa de pedir a inconstitucionalidade de determinado ato ou norma. Em muitos tribunais, é o pleno ou o órgão especial que julga esse mandado de segurança originário. Nesse caso, já sendo o julgamento da causa de competência do pleno ou do órgão especial, ocioso instaurar-se o incidente de inconstitucionalidade, devendo a causa ser julgada desde logo. Pode ocorrer, em casos assim, uma situação interessante: mesmo acolhido o pedido por maioria, a parte autora resta derrotada. Suponha-se que o órgão especial seja composto de 15 (quinze) membros. Deve, portanto, a inconstitucionalidade ser reconhecida por, pelo menos, 8 (oito) votos, ainda que a composição do órgão, no momento do julgamento, não esteja completa. Imagine-se, ainda, que estejam presentes, apenas, 13 (treze) membros, havendo a ausência justificada de 2 (dois) deles. Se o julgamento for proferido por maioria de votos, num escore de 7 (sete) a 6 (seis), a parte, mesmo a votação sendo-lhe formalmente favorável, não venceu. Isso porque, sendo a causa de pedir a inconstitucionalidade de ato ou norma, é preciso que tal inconstitucionalidade seja reconhecida por, pelo menos, 8 (oito) votos. Nessa hipótese ora aventada, conquanto haja votação majoritária para o impetrante, não se alcançou o *quorum* mínimo para a decretação de inconstitucionalidade, devendo ser tida como improcedente a pretensão processual.

7. SÚMULA VINCULANTE DO STF, N. 10

Quando a decisão do tribunal deixa de aplicar alguma norma, está, em verdade, a afastar sua incidência. Acontece que a aplicação da lei vigente somente pode deixar de ser feita pelo Judiciário em razão de sua inconstitucionalidade ou incompatibilidade com o texto constitucional vigente. Significa que o Judiciário somente se abstém de aplicar uma norma legal em vigor, quando reconhece algum vício de inconstitucionalidade ou caso ela não tenha sido recepcionada pela Constituição atual.

Ao assim proceder, o tribunal deve submeter a questão ao crivo do Plenário ou Corte Especial para que seja, formalmente, reconhecida a inconstitucionalidade. Quer isto dizer que não somente o reconhecimento expresso da inconstitucionalidade, mas também o simples afastamento da

destes ou do plenário do Supremo Tribunal Federal sobre a questão". AMARAL JR., José Levi Mello do. *Incidente de arguição de inconstitucionalidade*, cit., p. 48-49.

incidência da norma, no todo ou em parte, devem submeter-se à exigência do art. 97 da Constituição Federal. Este é o sentido do enunciado n. 10 da Súmula Vinculante do STF: “Viola a cláusula de reserva de plenário (CF, art. 97) a decisão de órgão fracionário de tribunal que, embora não declare expressamente a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público, afasta a sua incidência no todo ou em parte”.

Se, eventualmente, não for cumprido o comando inserto no enunciado 10 da Súmula Vinculante do STF, caberá o manejo da reclamação constitucional para que a Corte Suprema imponha a obediência à cláusula de reserva de plenário.

8. REGRA DO *FULL BENCH* E DECISÃO FUNDADA EM COGNIÇÃO SUMÁRIA

A regra da reserva de plenário não se aplica nos casos de decisão fundada em cognição sumária.

Imagine-se a hipótese de o tribunal, ao examinar o pedido de tutela provisória, afastar a eficácia de uma lei, sob o fundamento de que a sua inconstitucionalidade é bem provável. No caso, não há uma decisão sobre a inconstitucionalidade da lei, mas apenas a antecipação dos efeitos de futuro reconhecimento incidental desta inconstitucionalidade. Como não se concebe uma inconstitucionalidade provisória, não há necessidade de o órgão especial ou do pleno examinar a questão em situações como essa.

9. REGRA DO *FULL BENCH* E DECISÃO PROFERIDA POR TURMA RECURSAL

O Supremo Tribunal Federal entende que, no âmbito das turmas recursais de juizado especial, não se aplica a exigência contida no art. 97 da Constituição Federal.

Se, contudo, for reconhecida, pela turma recursal, a inconstitucionalidade de alguma norma, cabe o recurso extraordinário com fundamento no art. 102, III, “b”, da CF/1988, desde que seja feita a juntada de cópia integral da decisão que declarara a inconstitucionalidade da norma objeto de recurso extraordinário.

Assim, em causas repetitivas, reconhecida, no primeiro precedente, a inconstitucionalidade de uma norma, as decisões futuras, daquela turma, geralmente restringem-se a invocar o precedente e, com base nele, resolver a causa.

Nessas situações, se houver a invocação de um precedente que já reconheceu a inconstitucionalidade da norma, o cabimento do recurso extraordinário somente será conhecido, se estiver acompanhado de cópia integral da decisão que decretara a inconstitucionalidade. Confira-se, a propósito, o seguinte julgado do STF:

“EMENTA: RECURSO. Extraordinário. Inadmissibilidade. Interposição com base na alínea ‘b’ do inc. III do art. 102 da Constituição Federal. Enunciado nº 32 dos Juizados Federais do Rio de Janeiro. Declaração inconstitucionalidade do art. 1º-F da Lei 9.494/97. Juntada de cópia da decisão que o declarou. Falta. Peça essencial à compreensão e ao desate do recurso. Seguimento negado. Agravo regimental improvido. Não se admite recurso extraordinário, fundado no art. 102, III, b, da Constituição da República, sem cópia da decisão de Juizado Especial que, tendo declarado inconstitucionalidade de norma e aprovado o enunciado respectivo, serviu de fundamento à decisão recorrida”.¹⁴

14. STF, 1ª T., RE-AgR n. 453.744/RJ, rel. Min. Cezar Peluso, j. em 13.6.006, publicado no DJ de 25.8.2006, p. 24.

Pedido de suspensão de segurança

Sumário • 1. Previsão legal – 2. Natureza jurídica do pedido de suspensão – 3. Legitimidade para o ajuizamento do pedido de suspensão – 4. Competência para o pedido de suspensão – 5. Procedimento do pedido de suspensão – 6. Duração da suspensão concedida – 7. Do agravo interno contra a decisão do pedido de suspensão – 8. Da renovação do pedido de suspensão para o Tribunal Superior – 9. Da suspensão para várias decisões similares e do requerimento de aditamento – 10. Da possibilidade de utilização concomitante de agravo de instrumento e de pedido de suspensão dos efeitos da decisão interlocutória – 11. Do pedido de suspensão em Juizados Especiais Federais e em Juizados Especiais da Fazenda Pública.

1. PREVISÃO LEGAL

A suspensão de segurança (em mandado de segurança) está prevista no art. 15 da Lei n. 12.016/2009, que assim dispõe:

“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.”

O pedido de suspensão foi introduzido no ordenamento jurídico brasi-leiro pela Lei n. 191/1936, que regulou o mandado de segurança previsto na Constituição Federal de 1934. Sua finalidade consistia em conferir efeito suspensivo ao recurso interposto contra decisão favorável ao impetrante, tendo em vista o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular. A regra foi mantida no CPC-1939 que, ao regular o mandado de segurança, introduziu, no pedido de suspensão, suas causas justificadoras, quais sejam, as de evitar lesão à ordem, à saúde ou à segurança públicas. Posteriormente, a Lei n. 1.533/1951, ao prever o instituto, não se referiu aos motivos do requerimento de suspensão, deixando ao alvedrio do presidente do tribunal a justificativa para o deferimento ou não da suspensão de segurança. O art. 13 da Lei n. 1.533/1951 só se referia à suspensão da execução da sentença. Suprindo essa omissão, a Lei n. 4.348/1964 previu expressamente o pedido de suspensão de liminar e de sentença, definindo seus motivos: a existência de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas¹.

Reproduzindo a regra, o art. 15 da Lei n. 12.016/2009 prevê o pedido de suspensão em mandado de segurança, permitindo que a pessoa jurídica de direito público ou o Ministério Público dirija tal pedido ao presidente do respectivo tribunal.

Na verdade, passou-se a adotar, por convenção ou por tradição, a terminologia de *suspensão de segurança*², porque o pedido de suspensão foi, originariamente, criado para o processo de mandado de segurança, com vistas a suspender os efeitos da liminar ou da segurança concedida por sentença.

Atualmente, contudo, o pedido de suspensão cabe em todas as hipóteses em que se concede tutela provisória de urgência contra a Fazenda

1. BRANDÃO, Flávia Monteiro de Castro. “A Suspensão das Medidas de Urgência nas Ações contra o Poder Público à Luz do Devido Processo Legal”. *Revista Dialética de Direito Processual*. São Paulo: Dialética, jul. 2003, v. 4, p. 29-30; CAVALCANTI, Francisco. *O Novo Regime Jurídico do Mandado de Segurança*. São Paulo: MP, 2009, n. 7.9, p. 145.
2. CAVALCANTE, Mantovanni Colares. *Mandado de Segurança*. São Paulo: Dialética, 2002, p. 167.

Pública ou quando a sentença produz efeitos imediatos, por ser impugnada por recurso desprovido de efeito suspensivo automático.

Dá se poder dizer que, hoje em dia, há a *suspensão de liminar*, a *suspensão de segurança*, a *suspensão de sentença*, a *suspensão de acórdão*, a *suspensão de cautelar*, a *suspensão de tutela provisória* e assim por diante.

A ação civil pública está disciplinada na Lei n. 7.347/1985, cujo art. 12 permite ao juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificação prévia, em decisão sujeita a agravo. A par de tal agravo, é possível, sendo a liminar concedida contra a Fazenda Pública, ou havendo interesse desta última que tenha sido atingido pelo provimento de urgência, haver o pedido de suspensão dirigido ao presidente do respectivo tribunal. Esse pedido de suspensão contém previsão no § 1º do referido art. 12 da Lei n. 7.347/1985.

A execução de liminar nas ações movidas contra a Fazenda Pública pode ser suspensa caso haja igualmente grave lesão a um dos aludidos interesses públicos relevantes, ou, ainda, em sendo flagrantemente ilegítimo o provimento de urgência deferido. As medidas cautelares e demais liminares contra a Fazenda Pública estão, em outras palavras, sujeitas igualmente a um pedido de suspensão a ser intentado perante o presidente do respectivo tribunal. Tal pedido de suspensão encontra fundamento no art. 4º da Lei n. 8.437, de 30 de junho de 1992, sendo certo que esse dispositivo se aplica à sentença proferida em processo no processo de *ação popular* e na *ação civil pública*, enquanto não transitada em julgado. É o que estabelece o § 1º do mencionado art. 4º da Lei n. 8.437/1992. Essa lei traz o regramento mais exaustivo sobre o pedido de suspensão de segurança: além do *caput*, são nove parágrafos que disciplinam o procedimento deste incidente processual. É possível dizer, então, que se trata do regime jurídico geral para o pedido de suspensão de segurança.

Tal regramento aplica-se à *tutela provisória* concedida contra a Fazenda Pública, por força do art. 1º da Lei n. 9.494, de 10 de setembro de 1997, bem como por força do disposto no art. 1.059 do CPC.

O *habeas data* está regulamentado na Lei n. 9.507/1997. Ali se estabelecem os requisitos e todo o procedimento para o remédio constitucional do *habeas data*, fixando-se que da sentença que conceder ou negar o *habeas data* cabe apelação (art. 15), sendo certo que, quando a sentença for concessiva, tal recurso terá efeito meramente devolutivo (art. 15, parágrafo único). Quanto ao pedido de suspensão, vem previsto no art. 16 da mencionada Lei n. 9.507/1997.

Aí está, pois, a disciplina legal do pedido de suspensão, cabível nos casos previstos nos citados dispositivos.

De acordo com o STF, se o provimento tiver sido proferido em ação de controle concentrado de constitucionalidade, não cabe o pedido de suspensão, revelando-se como via inadequada para tanto³. O fundamento adotado pela Suprema Corte é o seguinte: “a ação direta de inconstitucionalidade tem como propósito a defesa da ordem constitucional vigente, seja ela federal ou estadual. É instrumento, portanto, que já se encontra, nessa ótica, no mesmo plano finalístico do instituto da suspensão, qual seja, a defesa da ordem pública, exatamente na sua acepção jurídico-constitucional. Ao revigorar, em sede de pedido de suspensão, a eficácia de uma norma estadual ou municipal, a Presidência do Supremo Tribunal Federal nada mais estaria fazendo do que reavaliar, numa espécie de instância revisional cautelar, o próprio juízo preliminar de existência de lesão à ordem constitucional local levada a efeito no Tribunal de Justiça estadual”⁴.

O Superior Tribunal de Justiça admitiu a suspensão de segurança em demandas de natureza penal, apenas em caso em que configurada “excepcionalidade em razão da gravidade manifesta dos fatos, que ocasiona violação do direito coletivo à segurança, conforme entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal”⁵.

Segundo entende o STJ, o pedido de suspensão cabe contra decisão proferida contrariamente ao Poder Público ou ao Ministério Público. Se um deles postula uma providência, mas não a consegue, o pedido de suspensão não pode ser utilizado para que o tribunal defira o que foi negado na origem. O pedido de suspensão serve para sobrestar o cumprimento de ordens judiciais, e não para obter medidas que foram negadas, nem para ampliar medidas concedidas parcialmente em favor do Poder Público ou do Ministério Público⁶.

3. “Ementa: Agravo Regimental na Suspensão de Liminar. Lei Municipal 3.587/2003. Tribunal de Justiça Estadual. Declaração de Inconstitucionalidade. Norma que reproduz Dispositivo da Constituição Federal. Recurso Extraordinário. Admissibilidade. Suspensão de Liminar. Hipóteses de Cabimento. 1. Controle concentrado de constitucionalidade de lei estadual ou municipal que reproduz norma da Constituição Federal de observância obrigatória pelos entes da Federação. Competência do Tribunal de Justiça, com possibilidade de interposição de recurso extraordinário se a interpretação conferida à legislação contrariar o sentido e o alcance de dispositivo da Carta Federal. Precedentes. 2. Representação de inconstitucionalidade. Concessão de medida cautelar para suspender a eficácia da norma. Pedido de suspensão de liminar. Via processual inadequada para sustar os efeitos da cautelar concedida no processo de controle concentrado de constitucionalidade. Lei 8.437/92. Processo objetivo. Inaplicabilidade. Precedentes.” (STF, Pleno, SL 10 AgR/SP, rel. Min. Maurício Corrêa, j. 11/3/2004, DJ de 16/4/2004, p. 53)

4. STF, SL 73-AgRg, rel. Min. Ellen Gracie, j. em 29.04.2009, DJ de 29.05.2009.

5. STF, Corte Especial, AgRg na SS 3.361/DF, rel. Min. Humberto Martins, j. em 15.3.2023, DJe 31.3.2023.

6. “A suspensão de segurança, via excepcional de defesa do interesse público, depende da existência de ação cognitiva em curso proposta contra o Poder Público requerente e constitui incidente no