

Edilson Santana Gonçalves Filho

DEFENSORIA PÚBLICA E A TUTELA COLETIVA DE DIREITOS

Teoria e Prática

7^a | revista
edição | atualizada
ampliada

2026

 **EDITORA**
*Jus***PODIVM**
www.editorajuspodivm.com.br

PEDIDO DE SUSPENSÃO DE SEGURANÇA, DE LIMINAR OU DE TUTELA ANTECIPADA E DEFENSORIA PÚBLICA

O processo coletivo, entendido como processo de interesse público, se volta à defesa do *interesse público primário*¹, servindo, inclusive, para a concretização e controle de políticas públicas². “O *interesse coletivo primário* ou simplesmente *interesse público* é o complexo de interesses coletivos prevalente na sociedade”³, que pode ser revelado pelo *elevado número de pessoas envolvidas* e pelas *características da lesão*. É por isso, aliás, que se mostra obrigatória a intervenção do Ministério Público nas demandas coletivas.

Ao lado do Estado que acusa e do Estado que julga deve apresentar-se, também, no mesmo plano, o que promove a defesa. Conforme asseveram Carlos Alberto Souza de Almeida Filho e Maurílio Casas Maia a Defensoria Pública é verdadeira expressão do Estado Defensor⁴, que não se revela somente no processo criminal. A existência de efetivos mecanismos de defesa dos direitos é imprescindível à própria concretização da dignidade do ser humano, preconizada no artigo 1º, III da Constituição Federal de 1988, assim como no preâmbulo e artigo 1º da Declaração Universal de Direitos Humanos.

Tais instrumentos de defesa, aliás, devem ir muito além da realização de meras formalidades, que muitas vezes tão somente contribuem para o agrava-

1. Nesse sentido: DIDIER JR. Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil: processo coletivo*. 4v. 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2013. p.37.
2. Tanto o Superior Tribunal de Justiça, quanto Supremo Tribunal Federal, reiteradas vezes, têm reconhecido a possibilidade de controle e implementação de políticas públicas via Poder Judiciário, a exemplo do decidido no ARE 860979 AgR / DF (STF. Segunda Turma. Julgado em 14/04/2015), no RE 669635 AgR / SC (STF. Segunda Turma. Julgado em 17/03/2015) e no REsp 1488639 / SE (STJ. Segunda Turma. 20/11/2014).
3. Conforme escreveu Celso Antônio Bandeira de Melo citado por DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil: processo coletivo*. 4v. 8. ed. Salvador: JusPodivm, 2013. p.38.
4. FILHO, Carlos Alberto Souza de Almeida; MAIA, Maurílio Casas. O Estado-Defensor e sua Legitimidade para os Pedidos de Suspendimento de Liminar, Segurança e Tutela Antecipada. *Revista de Processo*, vol. 239/2015, p. 247-261, Jan/2015, DTR\2014\21367.

mento do quadro de vulnerabilidade social existente. Bem por isso se mostra necessário que tal missão – de defesa dos direitos de necessitados – seja incumbida a uma instituição estruturada, autônoma e independente, capaz de contrapor-se a outras vertentes estatais e atores do processo em pé de igualdade.

O Pedido de Suspensão de Segurança, de Liminar ou de Tutela Antecipada encontra previsão legal – Leis 8.437/1992 e 12.016/2009 (Lei do Mandado de Segurança), Lei 8.038/1990, Lei 9.494/1997, 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública) e no próprio Código de Processo Civil. A medida visa suspender o cumprimento de decisões cuja execução se contraponha ao interesse público, evitando a ocorrência de grave lesão (à ordem; à saúde; à segurança; à economia).

Lei 8.437/1992. Art. 4.º 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.

Lei 12.016/2009⁵. 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.

Lei 8.038/1990. Art. 25 - Salvo quando a causa tiver por fundamento matéria constitucional, compete ao Presidente do Superior Tribunal de Justiça, a requerimento do Procurador-Geral da República ou da pessoa jurídica de direito público interessada, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública, suspender, em despacho fundamentado, a *execução de liminar ou de decisão concessiva de mandado de segurança*, proferida, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos Tribunais dos Estados e do Distrito Federal.

Lei 9.494/1997. Art. 1.º Aplica-se à tutela antecipada prevista nos arts. 273 e 461 do CPC o disposto nos arts. 5.º e seu parágrafo único e 7.º da Lei 4.348, de 26.06.1964, no art. 1.º e seu § 4.º da Lei 5.021, de 09.06.1966, e nos arts. 1.º, 3.º e 4.º da Lei 8.437, de 30.06.1992.

Lei 7.347/1985⁶. Art. 12. § 1º A requerimento de pessoa jurídica de direito público interessada, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública, poderá o Presidente do Tribunal a que competir o conhecimento do respectivo recurso suspender a *execução da liminar*, em

5. Lei do Mandado de Segurança.

6. Lei da Ação Civil Pública.

decisão fundamentada, da qual caberá agravo para uma das turmas julgadoras, no prazo de 5 (cinco) dias a partir da publicação do ato.

CPC. 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.

Para Marcelo Abelha⁷ nem todas as regras pertinentes ao pedido de suspensão constantes na lei do mandado de segurança são aplicáveis as demais situações em que o Poder Público tem contra si uma decisão a ser suspensa, defendendo a necessidade de análise autônoma dos diversos regimes jurídicos sobre o assunto. Demais disso, “o artigo 1.059 do CPC/2015 ratificou a existência do duplo regime jurídico do suspensão de segurança: (1) um destinado ao processo de mandado de segurança e (2) outro da suspensão de segurança nos demais casos”⁸. Embora haja peculiaridades e institutos que possam dizer respeito especificamente a um ou outro caso, pessoalmente, entendo que, até mesmo pela similaridade das disposições legais que tratam do tema, a análise deve ser feita considerando a unidade do instituto. As disposições legais devem, portanto, ser lidas em conjunto, conferindo unidade ao ordenamento jurídico quando trata da matéria.

O requerimento de suspensão tem natureza jurídica de incidente processual. Não é, portanto, uma ação - autônoma - tampouco recurso. Trata-se, assim, de um *incidente de suspensão*. Com ele se pretende tão somente suspender a execução da decisão, mas não reformá-la ao anulá-la. Não alcança, portanto, o conteúdo do *decisum* atacado, que se mantém inatingida. É válido observar que enquanto a Lei 8.437/1992 e a Lei da Ação Civil Pública têm redação mais restrita – mencionando a suspensão da *execução da liminar* – a Lei do Mandado de Segurança tem redação mais ampliativa – menciona a suspensão da execução da *liminar e da sentença* (ou, em outros termos, da segurança) -, o que também se verifica na Lei 8.038/1990. Diante da previsão constante no Código de Processo Civil, há possibilidade de suspensão da *tutela provisória*, de forma geral, quanto contrariar o interesse público e nos termos legais.

A competência para o julgamento do pedido de suspensão é do presidente do tribunal ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, a quem caberá suspender a decisão, podendo conferir ao pedido efeito suspensivo liminar, se constatar, em juízo prévio, a plausibilidade do direito invocado e a urgência na concessão da medida (artigo 4º, §7º, Lei 8.437/1992). Assim, o peticionante deverá analisar qual tribunal seria competente acaso fosse ajuizar um recurso – uma apelação ou um agravo de instrumento, por exemplo. O pre-

7. RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Suspensão de Segurança*: suspensão da execução judicial contra o poder público. Indaiatuba: Foco, 2022. p. 84.

8. *Ibidem*. p. 96.

sidente desta corte terá competência para analisar a suspensão da execução da liminar, da tutela antecipada ou da sentença deferida contra os interesses do poder público. A suspensão deferida pelo Presidente do Tribunal vigorará até o trânsito em julgado da decisão de mérito na ação principal (artigo 4º, §8º, Lei 8.437/1992) ou, no caso de tribunal superior, enquanto pender o recurso, ficando sem efeito, se a decisão concessiva for mantida pelo Tribunal (artigo 25, §3º, Lei 8.038/1990).

Da leitura dos dispositivos legais sobre a matéria, verifica-se que pedido de suspensão é cabível em decisões proferidas nos processos em geral, quando envolva interesse público. A Lei 8.437/1992 é expressa quando ao seu cabimento para suspender a execução de sentenças proferidas na ação cautelar inominada, no processo de ação popular e na ação civil pública (artigo 4º, §1º). Parcela da doutrina entende que, como o dispositivo fala apenas em “sentença”, a suspensão, nesses casos – da cautelar, da ação civil pública e da ação popular – não caberia no tocante às “liminares”. No caso da ACP, a suspensão da eficácia da liminar seria cabível com base no artigo 12, § 1º, da Lei 7.347/1985. Para essa corrente, não seria possível estender a regra à ação popular, já que se trata de norma restritiva, que não pode sofrer interpretação ampliativa. Esse entendimento não é acolhido na prática⁹. Com efeito, embora criticável e suscetível de uso abusivo, o pedido de suspensão parece ser cabível às diversas espécies de ações coletivas, considerando a relação entre as leis que regerem essas ações (o diálogo estabelecido pelo microssistema processual coletivo).

É possível que, por meio de uma única decisão, sejam suspensas diversas liminares cujo objeto seja idêntico. A legislação também é expressa no sentido de que o presidente do tribunal pode estender os efeitos da suspensão a liminares supervenientes, devendo a parte requerê-la por meio de simples aditamento do pedido original (§§ 4º e 8º, artigo 4º, Lei 8.437/1992; artigo 15, § 5º, Lei 12.016/2009). Nesse caso, há um efeito suspensivo da suspensão para outros casos semelhantes, motivo pelo qual é chamada de *suspensão coletiva* ou de *suspensão por amostragem*¹⁰.

Não há prazo para o manejo do instrumento, que pode, em tese, ser manejado até o trânsito em julgado da ação principal. Somente após isso não haverá possibilidade de utilização do pedido de suspensão (STJ. AgRg na SLS 1.997/DF. Corte Especial. Rel. Min. Laurita Vaz. J. 03.06.2015. Dje 16.06.2015). Para o cabimento do pedido de suspensão exige-se, como requisito, a demonstração de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade e que o seu deferimento irá evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à econo-

9. RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Suspensão de Segurança: suspensão da execução judicial contra o poder público*. Indaiatuba: Foco, 2022. p. 99-100.

10. *Ibidem*. p. 91-92.

mia públicas. Não é, portanto, qualquer lesão ao poder público que autoriza a concessão da suspensão pelo presidente do tribunal, devendo, ademais, haver prova cabal das lesões alegadas.

Da decisão que conceder ou negar a suspensão, caberá agravo, no prazo de cinco dias, devendo ser julgado na sessão seguinte à interposição (artigo 4º, §3º, Lei 8.437/1992; artigo 15, *caput*, Lei 12.016/2009). Logicamente, também no caso de competência de tribunal superior caberá agravo (artigo 25, §2º, Lei 8.038/1990), no prazo regimental, considerando que o objetivo é, nesses casos, levar a decisão monocrática ao colegiado. O Agravo não terá sem efeito suspensivo automático (artigo 15, Lei 12.016/2009). Se do julgamento do agravo resultar a manutenção ou o restabelecimento da decisão que se pretende suspender, caberá novo pedido de suspensão ao Presidente do Tribunal competente para conhecer de eventual recurso especial ou extraordinário.

Caso a parte opte pela utilização de agravo de instrumento, visando suspender a liminar, e sendo o recurso negado pelo presidente do tribunal, poderá, igualmente, dirigir pedido de suspensão às instâncias superiores - ao Presidente do Tribunal competente para conhecer de eventual recurso especial ou extraordinário. Com efeito, a interposição do 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 (artigo 4º, §§ 4º e 5º, Lei 8.437/1992; artigo 15, §3º, Lei 12.016/2009).

Nos casos de decisões proferidas em única ou última instâncias pelos Tribunais - de Justiça ou Regionais Federais - também será cabível o incidente processual destinado a suspender a eficácia da decisão liminar ou do acórdão (artigo 25, Lei 8.038/1990). É o caso de situações de competência originária desses tribunais. Nessas hipóteses, o pedido será endereçado ao presidente do Superior Tribunal de Justiça ou do Supremo Tribunal Federal.

A *legitimidade para o pedido de suspensão* é conferida pela literalidade da lei ao *Ministério Público* e à *pessoa jurídica de direito público interessada*. Interesse jurídico “significa dizer que deve haver um liame estabelecido entre interesse público que ela protege e que tem o dever institucional de zelar, com a decisão cuja execução pretende que seja suspensa”¹¹. É dizer, dentro do quadro normativo, a legitimidade está relacionada com quem possua o dever de se contrapor à decisão e evitar a grave lesão ao interesse público (à ordem; à saúde; à segurança; à economia).

Nesse contexto, não há legitimação para as *pessoas físicas*, já que a lei menciona expressamente a *pessoa jurídica* de direito público interessada. O Superior Tribunal de Justiça possui entendimento no sentido de que há legi-

11. *Ibidem*. p. 74.

timidade ativa do *agente político* para ajuizar pedido de suspensão de liminar e de sentença com o objetivo de sustar os efeitos de decisão que o afastou do cargo¹². O entendimento decorre do fato de que o agente político é mandatário de uma coletividade, situação que o diferencia do servidor público “comum” e o equipara à pessoa jurídica de direito público interessada, para fins de manejo do pedido de suspensão, sendo certo que deve demonstrar a lesão ao interesse público (decorrente, no caso supramencionado, do seu afastamento). Com efeito, “O titular do cargo eletivo não é a pessoa física do sujeito que encarna o agente político, mas sim o eleito e o partido pelo qual ele foi eleito, de forma que apenas nesta condição é que poderia realizar o pedido de suspensão de liminar ou sentença”¹³.

O Superior Tribunal de Justiça vem entendendo que há legitimidade também para as *pessoas jurídicas de direito privado* quando estejam no exercício da função delegada pelo poder público, em razão do evidente interesse público envolvido nesses casos. É a hipótese das concessionárias e permissionárias de serviço público, quando não defendem interesse estritamente privado, atuando como verdadeiro agente público¹⁴. Também os *entes despersonalizados* possuem legitimidade¹⁵. Com base nisso, o Supremo Tribunal Federal reconhece legitimação às Assembleias Legislativas¹⁶ e às Câmaras municipais¹⁷, quando a decisão impugnada constitua óbice ao exercício de seus poderes ou prerrogativas.

Posiciona-se a *Defensoria Pública*, quanto à legitimidade, como parte integrante do ente federativo estatal, pessoa jurídica de direito público interessada na realização do interesse público primário, dentre os quais a efetivação de direitos fundamentais. Embora não detenha personalidade, não sendo propriamente uma pessoa jurídica, é instituição dotada de autonomia que possui *personalidade judiciária*, podendo ser parte¹⁸.

12. STJ. AgInt na SLS 2.698/SP. Corte Especial. Rel. Ministro Humberto Martins. Julgado em 01.02.2021.

13. RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Suspensão de Segurança*: suspensão da execução judicial contra o poder público. Indaiatuba: Foco, 2022. p. 77-78.

14. STJ. AgRg na PET nos EDcl no AgRg na SS 2.727/DF. Corte Especial. Relatora Ministra Laurita Vaz. Julgado em 21/08/2019.

15. STF. SS 936-AgR. Plenário. Rel. Ministro Sepúlveda. Julgado em 07.12.1995. DJ 23.02.1996. Na doutrina: RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Suspensão de Segurança*: suspensão da execução judicial contra o poder público. Indaiatuba: Foco, 2022. p. 71.

16. STF. SS 300. Plenário. Rel. Ministro Néri da Silveira. Julgado em 06.03.1991. DJ 30.4.1992; STF. SS 954. Decisão Monocrática. Rel. Ministro Celso de Mello. Julgado em 29/11/1995. DJ 05.12.1995.

17. STF. AgRg na SLS 618. Corte Especial. Re. Ministro Barros Monteiro. Julgado em 19/12/2007. DJ 11/02/2008.

18. Nesse sentido: STF. RE 595.176-AgR/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa; STF. MS 33186 MC. Rel. Min. Rosa Weber. Reconhecendo, mais especificamente, a personalidade judiciária da Defensoria Pública: “Considerando a personalidade judiciária de que se reveste a Defensoria Pública da União para a defesa de suas prerrogativas institucionais, entendo que detém *legitimatío ad causam* ativa para a presente impetração” (STF. MS 33193 MC / DF. MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA. Min. ROSA WEBER. Julgamento: 30/10/2014). No mesmo sentido: STF. STA 800.

De mais a mais, é preciso considerar, também, a existência de um microsistema de tutela coletiva, pois que “o pedido de suspensão estratifica verdadeira pretensão à tutela de direitos coletivos, que transcendem à pessoa jurídica interessada, exatamente porque se destina à proteção de interesse público relacionado com a ordem, a segurança, a economia e a saúde. Daí ser plenamente justificável admitir que (...) possam ajuizar o pedido de suspensão todos os legitimados para a propositura de ação civil pública ou de alguma ação coletiva”¹⁹, à luz do inciso II, do art. 5º, da Lei 7.347/1985, do artigo 134 da CF/88, que consagra a tutela de interesses coletivos pela Defensoria Pública e da Lei Complementar 80/1994, que deferiu à Defensoria Pública o uso de quaisquer instrumentos de defesa coletiva (artigo 4º, VII e IX).

Assim é que, não obstante a ausência de expressa previsão no texto legal, a legitimidade ativa para o ajuizamento de pedidos de suspensão não deve ser tolhida de instituição essencial à função jurisdicional do Estado e dotada de autonomia, sendo, ainda, incumbida da orientação jurídica e da defesa, em todos os graus, dos necessitados (artigo 134, CF/88), viabilizando a salvaguarda cautelar dos interesses que deve resguardar como missão constitucional, conforme assevera Elton Venturi²⁰.

Sendo assim, em situação que revele grave lesão, por exemplo, à segurança ou à saúde de pessoas necessitadas, contrapondo-se, por conseguinte, ao interesse público (primário)²¹, revela-se a legitimidade da pessoa jurídica de direito público interessada (o Estado Defensor, por meio da Defensoria Pública, órgão incumbido da defesa dos vulneráveis) para o manejo de pedido de suspensão. Com efeito, “a Defensoria Pública também se insere no rol de legitimados aptos à propositura dos Pedidos de Suspensão, pois que é a Defensoria Pública senão o próprio Estado? Ela não representa o Estado, mas sim, como dizem os preciosistas, ‘presenta-o’”²².

A legitimidade da Defensoria Pública para o manejo do pedido de suspensão é acolhida pela doutrina²³. No âmbito dos tribunais, há diversos pedidos de suspensão manejados pela Defensoria Pública, nos quais se acolheu, sem maiores debates, a legitimidade da instituição. É o caso de Pedido de Suspen-

19. CUNHA, Leonardo José Carneiro da. *A fazenda pública em juízo*. 8. ed. São Paulo: Dialética, 2010. p. 557.

20. VENTURI, Elton. *Suspensão de liminares e sentenças contrárias ao poder público*. São Paulo: RT, 2005.

21. “O interesse que justifica o pedido de suspensão é o interesse público primário, e não o secundário” (RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Suspensão de Segurança: suspensão da execução judicial contra o poder público*. Indaiatuba: Foco, 2022. p. 76).

22. FILHO, Carlos Alberto Souza de Almeida e MAIA, Maurilio Casas. *Ibidem*.

23. VENTURI, Elton. *Suspensão de liminares e sentenças contrárias ao poder público*. São Paulo: RT, 2005; ALMEIDA FILHO, Carlos Alberto Souza de; MAIA, Maurilio Casas. *O Estado-Defensor e sua Legitimidade para os Pedidos de Suspensão de Liminar, Segurança e Tutela Antecipada*. *Revista de Processo*, vol. 239/2015, p. 247-261, Jan/2015 DTR\2014\21367; RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Suspensão de Segurança: suspensão da execução judicial contra o poder público*. Indaiatuba: Foco, 2022. p. 74.

são postulado pela Defensoria Pública e deferido pelo Tribunal de Justiça do Amazonas (processo 0009640-54.2014.8.04.0000), o qual versava sobre conflito agrário envolvendo comunidade composta por mais de duzentos e cinquenta famílias assentadas há décadas em terreno de propriedade de empresa privada, na cidade de Manaus/AM. Além desse, cita-se o Pedido de Suspensão de Liminar (PSL) 60.981/2011, ajuizado pela Defensoria Pública do Mato Grosso e o PSL 0022001-86.2015.4.01.0000/AM ajuizado através de atuação conjunta da Defensoria Pública da União e Defensoria Pública do Estado do Amazonas no Tribunal Regional Federal da Primeira Região. Em todos esses casos, a medida de contracautela foi admitida, reconhecendo-se a legitimidade institucional. Conforme consta no dispositivo da decisão do Presidente do Tribunal, no último caso: “Em primeiro lugar, tenho que, na espécie, os requerentes têm legitimidade para pleitear a suspensão, visto que, em pauta, interesse público, relativamente à reintegração de posse de área verde, portanto de proteção ambiental, por comunidade composta, supostamente, por diversas etnias indígenas”.

No âmbito do Supremo Tribunal Federal, o instrumento foi essencial para assegurar a autonomia da Defensoria Pública na definição das localidades em que seus membros serão lotados - Suspensão de Tutela Antecipada (STA) 800, ajuizada pela Defensoria Pública da União. No curso do processo, foi requerida pela Defensoria Pública do Estado do Ceará e deferida a *extensão da suspensão*, nos termos do *art. 4º, parágrafo 8º, da Lei 8.437/92*, contra decisões liminares da Justiça Estadual daquele Estado, para garantir a competência privativa da respectiva Defensoria Pública para decidir onde lotar os seus defensores públicos. Posteriormente, considerando o manifesto efeito multiplicador da demanda, foi determinada a extensão da suspensão, nacionalmente, dos efeitos de todas as decisões que tenham imposto ordens às Defensorias da União ou dos Estados, para que prestassem serviços em cidades em que ainda não formalmente instaladas, até o trânsito em julgado das respectivas ações em que proferidas tais ordens.

Situação similar já houvera ocorrido naquela Corte, quando do ajuizamento da Suspensão de Tutela Antecipada – STA – 183/RS (Pleno, rel. min. Gilmar Mendes, j. 22.04.2010) e repetiu-se no âmbito do Tribunal Regional Federal da 1ª região, quando foram suspensas duas decisões de tutela antecipada da Justiça Federal de primeira instância que determinavam a instalação de unidades da Defensoria Pública nas subseções judiciárias de Guajará-Mirim (RO) e Cruzeiro do Sul (AC), tendo em conta a ofensa à autonomia e a ameaça de lesão à ordem pública pela ocorrência de efeito multiplicador, caracterizado por sucessivas ações civis públicas solicitando a abertura de novas unidades da instituição sem que houvesse a respectiva previsão orçamentária. Embora tenha sido ajuizada pela União, a STA 183/RS é típico exemplo de me-

dida que poderia ser utilizada pela própria Defensoria Pública. Isto fica claro na decisão tomada na Suspensão de Liminar 866 (STF, SL 866 AgR/ES, STF, Pleno, rel. min. Dias Toffoli, j. 13/09/2019), ajuizada pela Defensoria Pública da União e que versava sobre a implantação de núcleo da Defensoria Pública na Subseção Judiciária de Cachoeiro de Itapemirim (ES), com lotação de pelo menos um defensor público federal, entendendo-se que a lotação de defensor público em determinada unidade faz parte da estruturação administrativa do órgão, não cabendo ao Poder Judiciário interferir em suas questões internas sem que haja nítida interferência na atribuição exclusiva da instituição para proceder à lotação de seus membros, em violação do comando do artigo 134, §1º, da Constituição Federal.

A única restrição em relação ao requerimento de suspensão formulado pela Defensoria Pública fica por conta da pertinência entre o pedido e suas finalidades institucionais - voltada à defesa dos necessitados e à promoção dos direitos humanos, assim como para resguardar os direitos da própria instituição - qualificada, em qualquer dos casos, pela presença de interesse público.

Na Suspensão de Segurança 5.049/BA, ajuizada pela Fundação Nacional do Índio - FUNAI visando obstar reintegração de posse em terra indígena, foi apresentado pedido de extensão, incidentalmente, pela Defensoria Pública, com o intuito de suspender, igualmente, similar reintegração de posse, pelas mesmas razões que fundamentaram a decisão anteriormente tomada naqueles autos. Em decisão monocrática²⁴, o Ministro Dias Toffoli indeferiu o pedido de extensão sob o fundamento de que não há legitimidade processual ativa da Defensoria Pública para propor o incidente de suspensão de segurança "para a defesa de seus assistidos". Entendeu-se, assim, que a legitimidade da Defensoria Pública para ajuizar suspensão de segurança somente ocorre com o objetivo de obstar os efeitos de decisões que impliquem violação de suas prerrogativas institucionais. Até então, em nenhum dos processos envolvendo o tema, o Supremo Tribunal houvera feito tal diferenciação, admitindo-se, como se verifica nos casos supramencionados, de forma geral, a legitimidade para o manejo do pedido de suspensão.

Com efeito, legitimidade da Defensoria Pública, no que se refere ao pedido de suspensão, abrange tanto (1) a defesa das funções institucionais e de seus membros (artigo 4º, IX, LC 80/1994), quanto (2) o exercício de sua finalidade institucional (a defesa dos necessitados e a promoção dos direitos humanos).

Dois poderão ser os interesses mediatos do Estado-defensor ao tutelar a ordem jurídica por meio de Pedidos de Suspensão: (a) Interesse institucional próprio, próximo ao que se qualifica como interesse público secundário, a

24. STF. Pleno. Medida Cautelar na Suspensão de Segurança 5.049. Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 24.10.2019.

fim de evitar lesões à ordem, saúde, economia e segurança pública no que se refere ao seu atuar administrativo e sua independência institucional; (b) Interesse institucional referente à tutela dos necessitados, concernente à atuação enquanto *custos vulnerabilis* no âmbito coletivo, utilizando-se da suspensão como mecanismo de proteção da ordem, segurança, saúde e economia pública, porém em prol dos necessitados vulneráveis²⁵.

Não faz sentido realizar a diferenciação posta na decisão mencionada, excluindo, *a priori*, a defesa dos assistidos, ainda que indiretamente, da abrangência do instrumento processual manejado pela Defensoria Pública, já que, também neste caso (salvaguarda dos direitos dos necessitados), ocorre a defesa das finalidades institucionais, colocadas, de forma geral, na Constituição (artigo 134), ou seja, a promoção dos direitos humanos e a defesa dos direitos, individuais e coletivos, dos vulneráveis. Referida finalidade é, ao cabo, de interesse público, pois voltada para a realização de direito fundamental por meio da prestação de serviço estatal de assistência jurídica. Com efeito, a efetivação de direito fundamental é também de interesse (primário) do Estado. Tome-se, como exemplo, a própria medida que visa sustar a reintegração de posse em grande área na qual encontram-se pessoas vulneráveis (pobres, mulheres, crianças, idosos, deficientes). O próprio direito humano à moradia, neste caso, revela o interesse público, já que calcado no programa constitucionalmente traçado como dever do Estado. Seria interesse público simplesmente desalojar estas pessoas, deixando-as em situação ainda mais precária?

Nada obstante isso, o Superior Tribunal de Justiça, na SLS n. 3156²⁶, entendeu que não há previsão legislativa que atribua à Defensoria Pública legitimidade processual ativa para propor o incidente de suspensão de segurança na defesa de seus assistidos. Ou seja, a legitimação institucional estaria restrita, segundo tal decisão, tão somente ao objetivo de sustar efeitos decisórios que culminem em violação de suas prerrogativas institucionais. Desta decisão monocrática, propôs-se agravo interno, que acarretou na confirmação pela Corte Especial²⁷, a qual pontuou, também, que a ausência de legitimidade, no caso, decorria da impossibilidade de o pedido de suspensão servir à defesa dos interesses privados dos assistidos²⁸. Este último ponto também merece maior reflexão, pois a discussão envolvia a tutela de direitos fundamentais de um grupo em situação de vulnerabilidade, o que vai além de mera soma de

25. ALMEIDA FILHO, Carlos Alberto Souza de; MAIA, Maurílio Casas. O Estado-Defensor e sua Legitimidade para os Pedidos de Suspensão de Liminar, Segurança e Tutela Antecipada. *Revista de Processo*, vol. 239/2015, p. 247-261, Jan/2015 DTR\2014\21367.

26. STJ, 3.156, Ministro Humberto Martins, DJe de 12/08/2022.

27. STJ, Corte Especial, relatora Ministra Maria Thereza de Assis Moura, EDcl no AgInt na SLS 3156, julgado em 7/02/2024. Vencida a Sra. Ministra Nancy Andrichi.

28. Este ponto consta especificamente da decisão Agravo Interno na SLS 3156 STJ, julgado em 22/11/2022.

interesses particulares, não equivalendo simplesmente aos interesses privados dos assistidos. Contra a decisão, foi protocolado Recurso Extraordinário, que, até o fechamento desta edição, ainda não havia sido remetido ao STF.

É provável que o entendimento firmado no SLS n. 3156, da Corte Especial do STJ, seja reformado pelo Supremo Tribunal Federal. Isto porque o STF já reconheceu expressamente que a atuação da Defensoria Pública é legítima tanto na defesa de interesses institucionais próprios quanto na defesa dos necessitados. No bojo da SL 1696/SP, entendeu-se “que o art. 4º da Lei 8.437/1992 deve receber interpretação que preserve a legitimidade da Defensoria Pública para requerer a suspensão de decisões judiciais, na defesa de grupos socialmente vulneráveis” (trecho da decisão)²⁹. Na STP 1007 MC/CE (2024) o Pleno do STF referendou, por unanimidade de votos, medida cautelar em Pedido de Suspensão que confirmou a legitimidade da instituição para a tutela de vulneráveis, reforçando sua função de garantir o acesso à justiça e a proteção dos grupos em desvantagem social³⁰. A decisão acautelatória, posteriormente confirmada³¹, mencionou expressamente que é legítima a atuação da Defensoria em duas hipóteses distintas: (1) Defesa de interesse institucional próprio. (2) Atuação da instituição na defesa dos necessitados; na linha do que vem sendo defendido pela doutrina³².

Ainda no tocante à legitimidade, por fim e de forma geral, os requisitos para sua aferição, que estão abstratamente nas regras que tratam do pedido de suspensão (contraposição ao interesse público, evitando a ocorrência de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia), não dispensam à análise do caso concreto, para se verificar a legitimação na hipótese concretamente posta.

Convém observar que na legislação que trata do pedido suspensivo, não há exigência de que o requerente seja parte na ação originária. Sendo assim, mesmo a pessoa jurídica que não seja parte pode formular o incidente. Nesse sentido, decidiu o Superior Tribunal de Justiça (STJ. AgInt na SLS 2.487/SC. Corte Especial. Rel. Ministro João Otávio De Noronha. Julgado em 25.08.2020. DJe 27/08/2020). Além disso, a legitimidade do Ministério Público se justifica a partir do interesse público tutelado pelo incidente. Pelo mesmo motivo poderá intervir como *custos iuris*, quando não tenha requerido inicialmente a suspensão.

29. STF, SL 1696/SP, Ministro Luís Roberto Barroso, julgado em 30/12/2023.

30. STF, Tribunal Pleno, STP 1007 MC/CE, relator Ministro Luís Roberto Barroso, julgado em 07/08/2024.

31. STF, STP 1007 MC/CE, Ministro Luís Roberto Barroso, julgado em 03/12/2024..

32. Trata-se, possivelmente, da decisão que enfrentou com maior profundidade a questão, sendo indicada leitura do seu interior teor. Ver, também: ALMEIDA FILHO, Carlos Alberto Souza de; GONÇALVES FILHO. *Pedido de suspensão aos tribunais e a defesa dos vulneráveis: sobre a tutela do interesse público pela Defensoria Pública*. In MAIA, Maurilio Casas; ETIENNE, Adolfo Filgueiras (Orgs.). *Defensoria Pública e a defesa constitucional de grupos sociais vulneráveis*. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2024. p. 469-487.

Diante do caso concreto mais de uma pessoa pode ser legitimada, diante do interesse público tutelado e da decisão cuja execução se pretende obstar. Não há nada que impeça, inclusive, o litisconsórcio, entre dois legitimados, por exemplo, duas pessoas jurídicas; uma pessoa jurídica e o Ministério Público ou uma pessoa jurídica e a Defensoria Pública.

Na Suspensão de Segurança 3.361, a Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça entendeu que, de forma excepcional, cabe Suspensão de Segurança contra decisão tomada em *processo criminal* (STJ, Corte Especial, SS 3.361, julgado em 15.03.2023).

A corte também decidiu que a pessoa jurídica de direito privado delegatária de serviço público somente tem legitimidade para o pedido de suspensão de segurança quando estiver atuando na defesa de interesse público primário relacionado com os termos da concessão. No caso, embora se tratasse de concessionária de serviço público, a questão discutida não se referia à prestação do serviço, mas a interesse privado sem relação direta ou indireta com a atividade da concessionária (STJ, AgInt na SLS 3.169-RS, j. 15/3/2023). Situação similar foi analisada em outro caso, no qual não ficou comprovado de forma inequívoca que a pretensão deduzida visava à tutela do interesse público primário, ou seja, a própria subsistência da prestação do serviço público, sujeito ao princípio da continuidade, concluindo-se pela ausência de legitimidade extraordinária da concessionária (STJ, AgInt na SLS 3.204-SP, Rel. Ministra Presidente Maria Thereza de Assis Moura, Corte Especial, por maioria, julgado em 23/11/2023).

Pode-se dizer, portanto, que as pessoas jurídicas de direito privado que sejam prestadoras de serviço público ou estejam no exercício de função delegada pelo Poder Público, têm legitimidade para formular pedido de suspensão de segurança, desde que na defesa do interesse público primário, segundo as decisões do Superior Tribunal de Justiça.

AÇÃO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E DEFENSORIA PÚBLICA¹

Inicialmente, há que se questionar qual a natureza da ação de improbidade a partir da nova redação trazida pela Lei 14.320/2021. A resposta trará impactos em várias outras questões relacionadas ao tema, incluindo a legitimação ativa. Não se trata de tarefa das mais simples, todavia.

Diante da antiga redação da Lei 8.429/1992 prevalecia o entendimento no sentido de que a ação por improbidade era uma ação coletiva, mais especificamente, uma ação civil pública², ligada à tutela de um interesse transindividual, que é a probidade ou a moralidade administrativa. Com efeito, a Constituição Federal deixa evidente que a moralidade é um bem coletivo. Poderia, então, o legislador dizer que não é, retirando o caráter coletivo de uma das ações que tutela esse bem jurídico?

Mesmo diante da velha redação da Lei 8.429/1992, havia, contudo, quem defendesse a distinção entre a ação civil pública e ação de improbidade³, o que revela que, mesmo antes da alteração legal, não era pacífico o entendimento de que a ação de improbidade é uma ação civil pública e de que a lei de improbidade trata, basicamente, de aspectos materiais (ficando os processuais no âmbito da Lei 7.347/85). Segundo essa visão, a nota distintiva da ação de improbidade seria o seu viés sancionador, no que se afastaria da ação civil pública. Sua função principal seria punir o corrupto que participa da Administração Pública e, secundariamente, ressarcir o erário. Ou seja, uma ação

1. Este capítulo é constituído, em grande medida, pelo que foi publicado originariamente na Revista de Processo (*A legitimidade da Defensoria Pública para a ação de improbidade após a lei 14.230/2021*). Revista de Processo, vol. 341, p. 203-220, jul. 2023, DTR\2023\6618).
2. Essa era a posição compartilhada por este autor até a edição de 2021 deste livro.
3. Nesse sentido: RABELO, Manoel Alves. FACHETTI, Gilberto. A inexistência de fungibilidade entre a ação civil de improbidade administrativa (Lei 8.429/1992) e a ação civil pública (Lei 7.347/1985). *Revista de processo*, São Paulo, vol. 153/2007, p. 47-64, nov. 2007, DTR\2007\680.

com caráter eminentemente repressivo, que não tem como escopo prevenir a lesão ao direito, mas aplicar sanções, ainda que tais sanções previstas na lei de improbidade possam ter naturezas diversas - de natureza tipicamente civil e de natureza punitiva⁴. Diferentemente, a ação civil pública teria como escopo primeiro a proteção dos interesses e bens coletivos envolvidos.

A reforma empreendida pela Lei nº 14.230/2021 evidenciou certa intenção do legislador de afastar a ação de improbidade do âmbito do microsistema do processo coletivo⁵. A prova disso encontra-se na nova redação do artigo 17-D (*caput* e parágrafo único, com a nova redação) que exclui do âmbito da ação de improbidade os bens jurídicos tutelados pela Lei nº 7.347/1985 e, mais genericamente, os interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, remetendo tais questões para a Ação Civil Pública. Ainda, no artigo 17, *caput*, onde está disposto que o rito a ser seguido na ação de improbidade é o procedimento comum previsto do Código de Processo Civil, salvo o disposto na própria lei 8.429. Estas novas disposições vieram em substituição aos antigos dispositivos que remetiam a LIA à Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/85).

No novo texto, restaram duas menções à Lei 7.347/85. A constante no artigo 17-D, supramencionada. Outra que dispõe sobre a possibilidade de a ação por improbidade ser convertida em uma ação civil pública (artigo 17, §16), o que poderá ocorrer por decisão motivada, quando o magistrado identificar a existência de ilegalidades ou de irregularidades administrativas a serem sanadas sem que estejam presentes todos os requisitos para a imposição das sanções aos agentes incluídos no polo passivo da ação de improbidade.

No mais, é, em tese, possível a cumulação de pedidos a partir da norma inserta no artigo 327, §2º, do Código de Processo Civil, adotando-se o procedimento comum. O dispositivo do CPC permite o trânsito de técnicas processuais entre ritos diferentes, consubstanciando-se em norma de flexibilização dos procedimentos processuais. Não se deve desconsiderar, demais disso, que o rito da ação de improbidade administrativa é o comum - previsto no CPC - como dispõe expressamente o artigo 17, *caput*, da Lei de Improbidade, o que reforça a possibilidade de acumulação dos pedidos entre as ações de improbidade e civil pública. Isso também se justifica pela economia processual. Citando como exemplo a hipótese de cumulação entre duas ações - uma com base na Lei 8.429/1992 para reparação do dano patrimonial e aplicação das

4. ZAVASCKI, Teori. *Processo coletivo*: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. Edição digital ProView.

5. Posicionando-se pela separação entre a ação de improbidade e a ação civil pública, após a alteração legal: NETO, Rogério Rudiniki. Ação Civil Pública x Ação de Improbidade Administrativa. In: CAMBI, Eduardo Augusto Salomão. GARCIA, Emerson. ZANETI JÚNIOR, Hermes (Orgs). *Improbidade Administrativa*: principais alterações promovidas pela Lei 14.230/2021. Belo Horizonte: D'Plácido, 2022. p. 287-304.

sanções e outra com assento na Lei 7.347/1985, visando a reparação por dano moral coletivo, a doutrina arremata: “não faz sentido algum, do ponto de vista da economia processual, da razoável duração do processo e do princípio da eficiência (arts. 5º, LXXVIII e 37, caput, da CF), exigir – como uma interpretação apressada do art. 17-D da LIA pode sugerir – a concomitância de duas ações atinentes ao mesmo evento”⁶.

Diante desse novo contexto, pode surgir uma afirmação e uma indagação. A primeira, é no sentido de que, por expressa vontade do legislador, a ação de improbidade não é – doravante – uma ação civil pública. A segunda, questiona: diante das novas disposições, que afastam situação jurídicas coletivas do âmbito de alcance da ação, o processo da improbidade não pode ser mais considerado como coletivo? Ou, em outros termos, não sendo mais possível encaixar a improbidade no âmbito da ação civil pública, qual seria a natureza da ação de improbidade?

Primeiramente, é relevante observar que não é uníssona a posição de que a ação de improbidade deixou de ser uma ação civil pública. Com efeito, há quem defenda que, a rigor, o que a Lei 14.230 prescreveu foi uma forma específica de ação civil pública, que é diferenciada. O caráter repressivo, extraído do novo texto legal, incluído aí o *caput* do artigo 17-D, para essa doutrina, tem o fim exclusivo de distinguir a ação civil pública de improbidade das demais ações civis públicas que se fundam na Lei da ACP (Lei 7.347/1985), considerando que na improbidade há imposições de sanções de caráter pessoal (artigo 17-D, *caput*) que se fundam na responsabilidade subjetiva⁷.

Esta linha de pensamento gera certa preocupação. Como se sabe, a expansão da legitimidade coletiva – de forma geral – no Brasil é fruto de um longo processo, não isento de consideráveis resistências. Em suma, partiu-se de um modelo centrado na legitimidade exclusiva, chegando ao momento atual, onde a legitimação é concorrente e disjuntiva. Essa experiência tem se mostrado positiva e muito relevante para o avanço da tutela coletiva. Considerar que existem diversas ações civis públicas, com legitimidade restrita, traz o risco de, mediante a paulatina criação de diversos subsistemas espaçados, esvaziar a ação coletiva “genérica” (aquela da Lei 7.347/1985), o que equivaleria a um regresso, perdendo-se toda a evolução que foi construída ao longo das últimas décadas. No caso da ação de improbidade há, ainda, que se considerar que a alteração de 2021 buscou reduzir ainda mais a legitimidade – centrando-a

6. CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo. FAVRETO, Rogério. GAJARDONI, Fernando da Fonseca. JUNIOR, Luiz Manoel Gomes. *Comentários à nova lei de improbidade administrativa*: Lei 8.429/1992, com as alterações da lei 14.230.2021. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. Edição digital ProView.

7. GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. *Panorama crítico da Lei de Improbidade Administrativa, com as alterações da Lei 14.230/2021*. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura*, vol. 20/2022, p. 97-141, jan.-mar. 2022, DTR\2022\738.

somente na figura do Ministério Público -, em evidente retroação do espectro de proteção ao direito difuso envolvido (a probidade administrativa).

De toda sorte, se for certo que a ação de improbidade é uma ação civil pública específica (como querem os que fazem a distinção), pensamos que sua especialização não se justifica em razão de uma restrição quanto à legitimidade, cuja finalidade seria a de reduzir o âmbito de proteção à moralidade administrativa, o que vai na contramão da evidente vontade constitucional. E se for uma ação civil pública genérica, deve ser em todos os sentidos, atraindo a legitimidade daqueles que constam no rol da do artigo 5º da Lei 7.347/1985. Com efeito, não é a legitimação ativa o elemento central que define a natureza da ação e, a bem da verdade, a previsão da legitimidade no texto da lei é fruto de política legislativa, que encontra limites no próprio quadro jurídico subjacente à norma escrita, considerada a harmonia e unidade do ordenamento, além da supremacia das normas constitucionais.

Em segundo lugar, é certo que a natureza jurídica da ação prevista na Lei de Improbidade não é penal⁸, mesmo diante de seu caráter repressivo e sancionatório⁹. O artigo 17-D foi expresso ao dispor que “a ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas nesta Lei, e não constitui *ação civil*”. Daí surge mais uma dificuldade com relação à nova redação, pois, se não se trata de matéria ligada ao processo coletivo, também não é uma ação penal e, segundo a literalidade do texto, não constitui ação civil.

Diante disso, surgem duas correntes. A primeira, entendendo que se deve reconstruir o sistema tradicional de categorias classificatórias (ações civis ou penais), alocando a ação de improbidade fora do gênero processo coletivo e em uma categoria própria, o processo administrativo sancionador, que engloba o processo penal, o processo da justiça desportiva e o processo administrativo sancionador, entre outras espécies. Ou seja, dentro do gênero ou categoria “processo punitivo/sancionador” podem ser agrupados, por afinidade de características, espécies ou subcategorias que têm como nota comum o exercício do poder punitivo e o regime jurídico de proteção ao réu. A ação por improbidade se encai-

8. No mesmo sentido: CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo. Favreto, Rogério. Gajardoni, Fernando da Fonseca. JUNIOR, Luiz Manoel Gomes. *Comentários à nova lei de improbidade administrativa*: Lei 8.429/1992, com as alterações da lei 14.230.2021. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. Edição digital ProView.

9. Um mesmo ato pode originar a responsabilização em várias esferas. Por exemplo: “O processo e o julgamento de prefeito municipal por crime de responsabilidade (Decreto-Lei 201/67) não impede sua responsabilização por atos de improbidade administrativa previstos na Lei 8.429/1992, em virtude da autonomia das instâncias.” Este é o teor do Tema 576, submetido ao regime de repercussão geral, fixado pelo STF (leading case RE n. 976.566/PA, relator Ministro Alexandre de Moraes, Plenário, DJe 25/9/2019). A posição não se altera após o advento da modificação trazida pela Lei 14.230, em 2021. Nesse sentido, decidiu o STJ que os agentes políticos municipais se submetem aos ditames da Lei de Improbidade Administrativa, sem prejuízo da responsabilização política e criminal estabelecida no DL n. 201/1967 (AREsp 2.031.414-MG, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, por unanimidade, julgado em 13/6/2023).