



Processos nº 0048796-22.2020.8.19.0000 e 0048748-63.2020.8.19.0000

DECISÃO

Nos autos da **Suspensão de Segurança nº 0048796-22.2020.8.19.0000**, o Município do Rio de Janeiro pretende sustar os efeitos da liminar, proferida nos autos da Ação Civil Pública nº 0139148-23.2020.8.19.0001, proposta pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro perante o Juízo da 16ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital, nos seguintes termos:

“(...) A sustação da tramitação na etapa em que se encontra o processo legislativo é medida que se impõe, a fim de que não se aprove uma lei com efeitos concretos e fáticos danosos a toda a sociedade. Assim, preenchidos os requisitos da tutela de urgência, a verossimilhança das alegações embasada por prova mínima, porém contundente, e o perigo da demora, ante a iminência da aprovação da lei, DEFIRO a liminar para determinar a SUSPENSÃO IMEDIATA da tramitação do Projeto de Lei Complementar nº 174/2020, para tanto, DETERMINO a intimação:

a) da Câmara Municipal para que se abstenha de prosseguir no trâmite do Projeto de Lei Complementar nº 174/2020, restituindo-se-o ao Poder Executivo Municipal, a fim de que sejam elaborados todos os estudos e diagnósticos técnicos previstos na legislação de regência, assim como a fim de que seja assegurada a efetiva participação popular e submissão ao COMPUR, na forma do que determina a lei, sob pena de caracterização de ato atentatório à dignidade da justiça, ficando a mesma sujeita à



aplicação das sanções previstas no § 2º do art. 77 do CPC; b) do Município do Rio de Janeiro promova a retirada do PLC 174/2020 da Câmara, a fim de que sejam elaborados todos os estudos e diagnósticos técnicos previstos na legislação de regência, assim como a fim de que seja assegurada a efetiva participação popular e submissão ao COMPUR, na forma do que determina a lei, sob pena de caracterização de ato atentatório à dignidade da justiça, ficando a mesma sujeita à aplicação das sanções previstas no § 2º do art. 77 do CPC; 2) Citem-se e intimem-se os réus da presente decisão, COM URGÊNCIA, devendo a mesma ser cumprida pelo OJA de plantão. 3) Intimem-se.

Em face da aludida decisão foram interpostos os Agravos de Instrumento nº 0047244-22.2020.8.19.0000 e nº 0047595-92.2020.8.19.0000, distribuídos à 26ª Câmara Cível do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro em 17/07/2020, ainda não apreciados.

Em suas razões, defende que a decisão impugnada causa violação à ordem pública, por paralisar o processo legislativo de aprovação do Projeto de Lei Complementar 174/20, deflagrado pelo Chefe do Executivo Municipal (a partir da Mensagem nº. 168), cuja fase de deliberação já havia sido iniciada, com a conclusão da primeira votação.

Afirma que o Parquet pretende a declaração de inconstitucionalidade de uma lei ainda não existente no mundo jurídico, buscando um controle preventivo de constitucionalidade sem competência constitucional para tanto, haja vista que o processo legislativo ainda está em curso.

Invoca o princípio da separação dos poderes, questionando que o juízo de primeiro grau interveio em função típica e essencial do Poder



Legislativo Municipal, impedindo a Câmara Municipal do Rio de Janeiro de legislar, bem como impediu o Poder Executivo de ver o seu projeto de lei apreciado.

Assevera que cabe ao Poder Legislativo, instância representativa do povo, batizada pelo voto popular, apreciar proposição legislativa, tratando-se de tema inserido na seara exclusivamente política.

Requer o deferimento da suspensão dos efeitos da decisão de antecipação de tutela, deferida no Processo Judicial nº 0139148-23.2020.8.19.0001, até o trânsito em julgado da decisão final a ser proferida no feito, na forma do art. 4º, § 7º, da Lei 8.437/92, autorizando-se o regular prosseguimento do processo legislativo.

Nos autos da **Suspensão de Segurança nº 0048748-63.2020.8.19.0000**, a Câmara Municipal do Rio de Janeiro também pretende sustar os efeitos da liminar em análise.

Em suas razões, questiona que a ação civil pública originária ataca a própria democracia representativa, uma vez que o MP busca se imiscuir no processo deliberativo do Poder Legislativo, a fim de fazer valer sua opinião sobre o projeto de lei.

Defende que a decisão vergastada afronta a ordem pública e a independência entre os Poderes, princípio constitucional que constitui cláusula pétrea e imanente à própria ideia de Estado de Direito, ao transgredir o processo democrático de produção das leis e, assim, subverter a vontade popular expressa pelo voto dos representantes eleitos pelo povo, a quem cabe traçar as políticas públicas.



Acrescenta que a ordem econômica e a ordem social também foram agredidas, na medida em que o PLC n. 174/2020, o qual teve a sua tramitação interrompida, possui, em síntese, como principais objetivos alterar pontualmente parâmetros urbanísticos e realizar regularizações viáveis e adequadas segundo os critérios estritos da proposição legislativa, a fim de atender às necessidades sociais, respeitado o ordenamento ambiental, e, assim, fomentar a economia e possibilitar o incremento de arrecadação.

Aduz que a única hipótese de controle judicial do processo de produção das normas jurídicas admitido pelo Supremo Tribunal Federal é a de mandado de segurança impetrado exclusivamente por parlamentar, tendo como causa de pedir, apenas e tão somente, a violação a normas constitucionais do processo legislativo.

Rechaça o argumento de que o PLC nº 174/2020 seria norma de efeitos concretos, na medida em que a proposição legislativa contém generalidade e abstração, bastando, para tanto, a leitura de seus artigos 4º, 5º, 6º e 7º, do PLC nº 173/2020, cujos dispositivos não se dirigem a destinatário específico.

Assevera que, ao contrário do alegado pelo Parquet na exordial da ação civil pública, não existe dever da Câmara Municipal de invocar a prévia manifestação do COMPUR, como se houvesse aqui uma questão de prejudicialidade.

Pugna pelo deferimento da suspensão postulada, de forma a sustar os efeitos da medida liminar até o trânsito em julgado.

É O RELATÓRIO. DECIDO.



A possibilidade de intervenção que a Lei nº 8.437/92 outorga à Presidência dos Tribunais, por meio da suspensão de liminares deferidas contra atos do Poder Público, tem caráter excepcional, somente se justificando nas hipóteses nela explicitadas, ou seja, para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas e nos casos de manifesto interesse público ou ilegitimidade, consoante a dicção do seu artigo 4º.

O saudoso professor *Teori Albino Zavascki* leciona a este respeito *que*¹:

“São dois, portanto, os requisitos a serem atendidos cumulativamente: primeiro, manifesto interesse público ou flagrante ilegitimidade; segundo, grave lesão. A falta de um deles inviabiliza a suspensão pelo Presidente do Tribunal, sem prejuízo, evidentemente, do efeito suspensivo ao recurso, que poderá, se for o caso, ser deferido pelo relator”.

Na hipótese em tela, o Juízo da 16ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital concedeu o pleito antecipatório a fim de suspender a tramitação do Projeto de Lei Complementar nº 174/2020, com a sua devolução ao Poder Executivo Municipal para elaboração de todos os estudos e diagnósticos técnicos previstos na legislação, de molde a assegurar a efetiva participação popular e submissão ao Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR), na forma do que determina a lei.

Por natureza, existem o controle preventivo de constitucionalidade, exercido pelo Poder Legislativo e o controle repressivo de constitucionalidade, esse operado pelo Poder Judiciário.

¹ Zavascki, Teori Albino, *Antecipação de Tutela*, ed. Saraiva, São Paulo, 1999, p. 175.



No tocante ao controle preventivo, cabe à Câmara dos Deputados, às Assembleias Legislativas e às Câmaras de Vereadores, dentro das suas respectivas competências, debater previamente e de forma democrática, por meio de comissões – um exemplo é a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados – eventuais inconstitucionalidades dos projetos de leis ou emendas propostas. Essa medida visa evitar que atos viciados de constitucionalidade ingressem no ordenamento jurídico.

Por outro lado, o controle repressivo de constitucionalidade, exercido pelo Poder Judiciário, ocorre quando, ainda que passado pelo controle preventivo, uma lei ou emenda à Constituição ingressa no ordenamento jurídico em contrariedade com a Constituição. Nessas hipóteses, compete ao Judiciário, por meio de controle difuso ou concentrado, declarar inconstitucional uma norma ou lei.

É o entendimento do jurista e Ministro do Supremo Tribunal Federal Alexandre de Moraes:

“A presente classificação pauta-se pelo ingresso da lei ou ato normativo no ordenamento jurídico. Assim, enquanto o controle preventivo pretende impedir que alguma norma maculada pela eiva da inconstitucionalidade ingresse no ordenamento jurídico, o controle repressivo busca dele expurgar a norma editada em desrespeito à Constituição. Tradicionalmente e em regra, no direito constitucional pátrio, o Judiciário realiza o controle repressivo de constitucionalidade, ou seja, retira do ordenamento jurídico uma lei ou ato normativo contrários à Constituição. Por sua vez, os poderes Executivo e Legislativo realizam o chamado controle preventivo, evitando que uma espécie normativa inconstitucional passa a ter vigência e eficácia no ordenamento



jurídico.” (MORAES, Alexandre de. DIREITO CONSTITUCIONAL. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2011)

Portanto, o controle preventivo de constitucionalidade das leis é realizado precipuamente pelo Poder Legislativo (atuação nas Comissões e em Plenário), e ainda pelo Executivo por meio de veto. Com o decorrer do tempo, a doutrina e a jurisprudência paulatinamente firmaram posição no sentido de admitir também o controle judicial preventivo de constitucionalidade, mas apenas em situações excepcionais, sendo certo que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do MS 32.033/DF, definiu as balizas aptas a possibilitar tal modalidade de controle.

Conforme a ementa do julgamento acima citado, *“não se admite, no sistema brasileiro, o controle jurisdicional de constitucionalidade material de projetos de lei (controle preventivo de normas em curso de formação). O que a jurisprudência do STF tem admitido, como exceção, é a legitimidade do parlamentar - e somente do parlamentar - para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de lei ou emenda constitucional incompatíveis com disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo (MS 24.667, Pleno, Min. Carlos Velloso, DJ de 23.04.04). Nessas excepcionais situações, em que o vício de inconstitucionalidade está diretamente relacionado a aspectos formais e procedimentais da atuação legislativa, a impetração de segurança é admissível, segundo a jurisprudência do STF, porque visa a corrigir vício já efetivamente concretizado no próprio curso do processo de formação da norma, antes mesmo e independentemente de sua final aprovação ou não”.* (grifos nossos)

Ainda segundo a ementa acima citada, *“a prematura intervenção do Judiciário em domínio jurídico e político de formação dos atos normativos em curso no Parlamento, além de universalizar um sistema de controle*



preventivo não admitido pela Constituição, subtrairia dos outros Poderes da República, sem justificação plausível, a prerrogativa constitucional que detém de debater e aperfeiçoar os projetos, inclusive para sanar seus eventuais vícios de inconstitucionalidade. Quanto mais evidente e grotesca possa ser a inconstitucionalidade material de projetos de leis, menos ainda se deverá duvidar do exercício responsável do papel do Legislativo, de negar-lhe aprovação, e do Executivo, de apor-lhe veto, se for o caso. Partir da suposição contrária significaria menosprezar a seriedade e o senso de responsabilidade desses dois Poderes do Estado. E se, eventualmente, um projeto assim se transformar em lei, sempre haverá a possibilidade de provocar o controle repressivo pelo Judiciário, para negar-lhe validade, retirando-a do ordenamento jurídico". (grifos nossos)

Cumprе ressaltar a existência de modelo exclusivo de controle de normas (sucessivo e repressivo), exercido pelos órgãos e instituições arroladas na Constituição Federal e na Constituição Estadual, mediante ação própria. Caso se admitisse controle prévio de projeto de lei, estariam ultrapassados os limites constitucionais da intervenção do Judiciário no processo de formação das leis, comprometendo não só o modelo de controle repressivo amplo em vigor, mas o próprio princípio da separação de poderes.

O sistema jurídico deve ser analisado a partir da premissa de que todos os seus postulados estão em harmonia, sob pena de quebrar a lógica intrínseca a ele próprio. Diante de um ordenamento jurídico que consagra o princípio da separação dos poderes, não cabe ao Judiciário antecipar o desfecho de um debate parlamentar, devendo o governo, em conjunto com a sociedade, exercer a oportunidade de debater e resolver questões constitucionais por meio de canais democráticos, sem prejuízo do enfrentamento no momento oportuno, pelo Judiciário, da matéria pela via judicial repressiva adequada.



Por conseguinte, sob o risco de indevida imersão do Poder Judiciário nos atos legislativos, mostra-se precipitado neste momento determinar o trancamento do projeto de lei ora impugnado, frisando-se, que a inconstitucionalidade de projeto de lei, em regra, não pode ser objeto de controle preventivo jurisdicional, nos termos do precedente do STF acima aludido e cuja ementa a seguir colocamos:

Ementa: CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DE PROJETO DE LEI. INVIABILIDADE. 1. Não se admite, no sistema brasileiro, o controle jurisdicional de constitucionalidade material de projetos de lei (controle preventivo de normas em curso de formação). O que a jurisprudência do STF tem admitido, como exceção, é “a legitimidade do parlamentar - e somente do parlamentar - para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de lei ou emenda constitucional incompatíveis com disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo” (MS 24.667, Pleno, Min. Carlos Velloso, DJ de 23.04.04). Nessas excepcionais situações, em que o vício de inconstitucionalidade está diretamente relacionado a aspectos formais e procedimentais da atuação legislativa, a impetração de segurança é admissível, segundo a jurisprudência do STF, porque visa a corrigir vício já efetivamente concretizado no próprio curso do processo de formação da norma, antes mesmo e independentemente de sua final aprovação ou não. 2. Sendo inadmissível o controle preventivo da constitucionalidade material das normas em curso de formação, não cabe atribuir a parlamentar, a quem a Constituição nega habilitação para provocar o controle abstrato repressivo, a prerrogativa, sob todos os aspectos mais abrangente e mais eficiente, de provocar esse mesmo controle



antecipadamente, por via de mandado de segurança. 3. A prematura intervenção do Judiciário em domínio jurídico e político de formação dos atos normativos em curso no Parlamento, além de universalizar um sistema de controle preventivo não admitido pela Constituição, subtrairia dos outros Poderes da República, sem justificção plausível, a prerrogativa constitucional que detém de debater e aperfeçoar os projetos, inclusive para sanar seus eventuais vícios de inconstitucionalidade. Quanto mais evidente e grotesca possa ser a inconstitucionalidade material de projetos de leis, menos ainda se deverá duvidar do exercício responsável do papel do Legislativo, de negar-lhe aprovação, e do Executivo, de aporlhe veto, se for o caso. Partir da suposição contrária significaria menosprezar a seriedade e o senso de responsabilidade desses dois Poderes do Estado. E se, eventualmente, um projeto assim se transformar em lei, sempre haverá a possibilidade de provocar o controle repressivo pelo Judiciário, para negar-lhe validade, retirando-a do ordenamento jurídico. 4. Mandado de segurança indeferido. (MS 32033, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Relator(a) p/ Acórdão: Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 20/06/2013, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-033 DIVULG 17- 02-2014 PUBLIC 18-02-2014). (grifos nossos)

Outrossim, tendo em vista que o Projeto de Lei nº 174, cuja tramitação foi interrompida pela decisão objeto da presente suspensão de segurança, tem por escopo, em princípio, alterar pontualmente parâmetros urbanísticos e realizar regularizações segundo os critérios estritos da proposição legislativa, de modo a atender às necessidades sociais, fomentando a economia e possibilitando o incremento de arrecadação, impõe-se reconhecer a autonomia da Administração Municipal para, com esteio nas normas vigentes, realizar o primeiro juízo quanto à regularidade das



construções, objeto de sua discricionariedade, cabendo ao Judiciário apenas o controle, *a posteriori* e pontual, da legalidade ou ilegalidade dos atos administrativos de licença ou ainda das construções erigidas sem a devida regularização, nos termos de precedente exarado pelo Superior Tribunal de Justiça, cuja ementa reproduzo:

“RECURSO ORDINÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICENÇA DE OBRAS DE MODIFICAÇÃO E REFORMA NO MORRO DA URCA E NO MORRO DO PÃO DE AÇÚCAR E LICENÇA PARA A INSTALAÇÃO DE ELEVADORES DESTINADOS A DEFICIENTES FÍSICOS. ALEGADA OMISSÃO DO PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. NÃO-EVIDENCIADA A PRESENÇA DE SUPOSTO DIREITO LÍQUIDO E CERTO. DISCRICIONARIEDADE DA MUNICIPALIDADE. NÃO-CABIMENTO DE INTERFERÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO NA ESPÉCIE. Consoante asseverado pela impetrante, bem como pela autoridade apontada como coatora e pela Corte Estadual, uma vez que os Morros da Urca e do Pão de Açúcar são bens tombados pela União Federal, qualquer obra neles realizada deve ter a "aprovação prévia por diversos outros órgãos que realizarão os estudos necessários à outorga da referida licença" (fl. 96). In casu, porém, da análise atenta dos elementos constantes nos autos, verifica-se que não restou demonstrado o pretense direito líquido e certo de que se diz titular a impetrante. Com efeito, carecem os autos de elementos esclarecedores no sentido de que seu pedido esteja devidamente instruído de modo a determinar que seja proferida uma decisão administrativa no prazo estabelecido pela lei. A esse respeito, enfatizou o Tribunal a quo que "não foram carreadas aos autos as provas necessárias, pré-constituídas de molde a comprovar a existência de direito líquido e certo a amparar a pretensão da impetrante, uma vez que as



exigências preliminares ao licenciamento urbanístico não foram atendidas ou, pelo menos, seu cumprimento não restou demonstrado. De fato, não foi feita ou não ficou comprovada a retirada dos elementos estranhos ao Plano Diretor, tais como quiosques, estandes e lanchonete, esta construída em 1992, nem foi realizado estudo de impacto ambiental, devidamente aprovado, imprescindível à apreciação da pretensão ao licenciamento" (fl. 96). É consabido que se não concebe a produção de prova na angusta via do mandado de segurança, que reclama a demonstração incontestável da existência de direito líquido e certo. Ainda que assim não fosse, com fulcro no princípio da discricionariedade administrativa e na supremacia do interesse público, a Municipalidade tem liberdade para decidir pela conveniência ou não da execução da obra. Como ensina Hely Lopes Meirelles, "só o administrador, em contato com a realidade, está em condições de bem apreciar os motivos ocorrentes de oportunidade e conveniência na prática de certos atos (...). Só os órgãos executivos é que estão, em muitos casos, em condições de sentir e decidir administrativamente o que convém e o que não convém ao interesse coletivo". Recurso ordinário improvido. (RMS 19.535/RJ, Rel. Ministro FRANCIULLI NETTO, SEGUNDA TURMA, julgado em 01/09/2005, DJ 31/05/2006, p. 244) (grifos nossos)

No mesmo sentido já se pronunciou a jurisprudência do nosso Tribunal de Justiça:

0048891-28.2015.8.19.0000 - AGRAVO DE INSTRUMENTO

Des(a). MARCO AURÉLIO BEZERRA DE MELO - Julgamento:

10/12/2015 - DÉCIMA SEXTA CÂMARA CÍVEL



AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO AMBIENTAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM O FIM DE COMPELIR A MUNICIPALIDADE DE NITERÓI À REALIZAÇÃO DE ESTUDOS PARA O FIM DE ELABORAÇÃO DE PLANO URBANÍSTICO ADEQUADO PARA A REGIÃO DE PENDOTIBA. DECISÃO DE DEFERIMENTO PARCIAL DA ANTECIPAÇÃO DE TUTELA PRETENDIDA. INCONFORMISMO MANIFESTADO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO, NA CONDIÇÃO DE AUTOR DA DEMANDA. TUTELA ANTECIPADA QUE É CONDICIONADA À PROVA INEQUÍVOCA DA VEROSSIMILHANÇA DAS ALEGAÇÕES AUTORAIS, ASSOCIADA À COMPROVAÇÃO DO RISCO DE DANO IRREPARÁVEL OU DE DIFÍCIL REPARAÇÃO OU DO ABUSO DO DIREITO DE DEFESA OU, AINDA, DE QUE A MATÉRIA É INCONTROVERSA, O QUE NÃO OCORRE NESTES AUTOS. NÃO SE PODE, SOB O RISCO DE INDEVIDA IMERSÃO DO PODER JUDICIÁRIO NO PROCESSO LEGISLATIVO, DETERMINAR A INTERRUPÇÃO DE TRAMITAÇÃO DE PROJETO DE LEI, MORMENTE QUANDO NÃO HÁ A COMPROVAÇÃO CABAL DE IRREGULARIDADE, HAVENDO AINDA PARECER FAVORÁVEL ELABORADO PELA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA, O QUE GERA INEGÁVEL PRESUNÇÃO CONTRÁRIA AOS INTERESSES DO AGRAVANTE. OBSERVE-SE, OUTROSSIM, QUE MESMO O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE PREVENTIVO DE LEI É VEDADO, EM REGRA, PELO STF. QUANTO À PRETENSÃO DE VEDAÇÃO AO LICENCIAMENTO DE NOVAS CONSTRUÇÕES NA REGIÃO, TAL MEDIDA, ALÉM DE ADENTRAR INEGÁVEL MÉRITO ADMINISTRATIVO, SEM A COMPROVAÇÃO DE QUALQUER ILEGALIDADE, IMPLICA EM ABSOLUTO ENGESSAMENTO DA REGIÃO, O QUE NÃO PARECE, EM UM JUÍZO DE COGNIÇÃO SUMÁRIA,



ADEQUADO, SENDO PLAUSÍVEL APENAS O CONTROLE PONTUAL, PELO PODER JUDICIÁRIO, DE EVENTUAIS ILEGALIDADES NA CONCESSÃO DOS REFERIDOS LICENCIAMENTOS. PRECEDENTE. APLICABILIDADE, ADEMAIS, DO VERBETE SUMULAR 59-TJRJ. DECISÃO MANTIDA. RECURSO DESPROVIDO.

Data de Julgamento: 10/12/2015 - Data de Publicação: 18/12/2015 ()*

A Suspensão de Segurança é um instituto oferecido ao Poder Público na defesa do interesse coletivo. Consiste em um meio de suspender decisão judicial, nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, no caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública.

O pedido de suspensão não tem natureza de recurso. Nele não se pede nem a reforma, nem a anulação do ato judicial. Pede-se, simplesmente, a suspensão da sua execução. Assim, pode ocorrer que, da decisão que antecipa tutela, a entidade pública formule, concomitantemente, agravo de instrumento e pedido de suspensão. Nada impede que assim proceda, já que se trata de medidas com diferente natureza e com fundamentos também autônomos. Em tal caso, a decisão do Presidente, deferindo a suspensão, terá eficácia até o julgamento do recurso ou mesmo após ele, se não ultrapassado o juízo de admissibilidade.

Assim, para se obter o direito à suspensão dos efeitos da antecipação da tutela, da liminar ou da sentença, é necessário que o ato propicie grave lesão à ordem, saúde, segurança e economia públicas, sendo defeso à Presidência do Tribunal de Justiça analisar o mérito da controvérsia que, como cediço, deverá ser apreciado em razão de interposição de recurso próprio.



MARCELO ABELHA, ao tratar dos limites objetivos do incidente nos ensina que *"o objeto de julgamento desse incidente é a verificação se há o risco potencial de grave lesão entre a decisão proferida e os interesses públicos tutelados pelo incidente."*² (grifo nosso).

O STF tem se inclinado em admitir como requisitos necessários para a concessão do pedido de suspensão o perigo na demora (*periculum in mora*), constituído este pela grave lesão a um dos quatro requisitos expressos no art. 4º da Lei nº 4.348/64, somados **à plausibilidade da tese do requerente** (STF – AGSS 846-DF, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, julgado em 29.06.96 – *in* INFORMATIVO 33; SS 1.740-BA, Rel. Min. CARLOS VELLOSO – *in* D.J. de 27.03.00).

Desta forma, a jurisprudência entende que um mínimo de deliberação indispensável à verificação da existência do *fumus boni iuris* não implica em prejulgamento do mérito da lide, sendo, portanto, plenamente cabível (cf. AgRg 1.404/DF. Min. Edson Vidigal. STJ. DJU I 06.12.04, p. 177 e AgRg 2.295/SP, Rel. Min. Maurício Corrêa, STF. DJU 14.05.04, p. 32).

Pelos motivos acima elencados, é possível vislumbrar-se um *fumus boni iuris* específico, consistente na plausibilidade das alegações daquele que pleiteia a suspensão, havendo também, na esteira do entendimento atual do Supremo Tribunal Federal, a plausibilidade mínima de provimento do recurso contra a liminar ou a sentença, consistindo o *periculum in mora* na iminência da lesão a acarretar dano irreparável enquanto se aguarda o provimento definitivo.

² ABELHA, Marcelo Rodrigues. **Suspensão de Segurança. Sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o Poder Público.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 134-135.



O caso dos autos revela existir situação que revela risco de lesão à ordem econômica, haja vista a perspectiva de fomento da economia e, por consequência, de incremento de arrecadação.

Também restou demonstrada a alegada violação à ordem pública. Nesse ponto, importante frisar que a orientação jurisprudencial do STF consolidou-se no *leading case* relatado pelo Min. NÉRI DA SILVEIRA, quando na Presidência do antigo TFR, segundo o qual no conceito de *ordem pública* se compreende a *ordem administrativa em geral*, ou seja, a normal execução do serviço público, o regular andamento das obras públicas, o devido exercício das funções da Administração pelas autoridades constituídas. Confira:

“Quando na Lei n° 4.348/64, art. 4º, se faz menção a ameaça de lesão à ordem, tenho entendido que não se compreende, aí, apenas, a ordem pública, enquanto esta se dimensiona em termos de segurança interna, porque explicitamente de lesão à segurança, por igual, cogita o art. 4º da lei n° 4.348/64. Se a liminar pode constituir ameaça de grave lesão à ordem estabelecida para a ação da Administração Pública, por força da lei, nas suas múltiplas manifestações, cabe ser suspensa sua eficácia pelo Presidente do Tribunal. Não pode, em verdade, o juiz decidir contra a lei. Se esta prevê determinada forma para a prática do ato administrativo, não há o juiz, contra a disposição normativa, de coarctar a ação do Poder Executivo, sem causa legítima. Fazendo-o, atenta contra a ordem estabelecida, em lei, para os atos da Administração.” (TFR – Suspensão Segurança 4.405-SP, in D.J. de 7.12.79)³ (grifos nossos)

³ No mesmo sentido: STJ – AGP 1.207-RJ (lesão à ordem pública administrativa), Rel. Min. Antônio de Pádua Ribeiro – in D.J. de 29.05.00.



Ressalte-se que não está a Presidência antecipando entendimento a ser adotado no julgamento do recurso que porventura venha a ser interposto, nem emitindo juízo de valor a respeito da solução encontrada para o conflito. Os contornos da medida já foram delineados nas linhas acima. O que se pretende nesta via é tão somente evitar riscos de lesão à saúde e à ordem pública, o que restou demonstrado.

Ante o exposto, **DEFIRO o pedido**, com fundamento no artigo 4º da Lei nº 8.437/92, para determinar a suspensão dos efeitos da decisão prolatada pelo Juízo da 16ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital, até o **trânsito em julgado da decisão de mérito** na ação principal, nos termos do art. 4º, parágrafo 9º, da Lei 8.437/92.

Intimem-se os interessados, servindo esta decisão como mandado judicial, e dê-se ciência à Procuradoria Geral de Justiça e ao Juízo de origem.

Rio de Janeiro, 24 de julho de 2020.

Desembargador **CLAUDIO DE MELLO TAVARES**
Presidente do Tribunal de Justiça