

DO PEDIDO DE SUSPENSÃO DE LIMINAR E SENTENÇA NO DIREITO TRIBUTÁRIO

Fatima Cristina Fontoura
Jullia Theodoro de Moura
Matheus Mello Medeiros Avilla

Resumo

O instrumento processual da Suspensão de Liminar e Sentença tem sido utilizado de forma indiscriminada, gerando insegurança entre os jurisdicionados e desequilíbrio de forças entre contribuinte e fisco no caso das Suspensões de Liminares e Sentenças em matérias de Direito Tributário. Dentro desse contexto, faz-se uma breve análise da natureza jurídica da medida judicial e conclui-se com algumas reflexões acerca de como sua aplicação poderia ser repensada. O objetivo é demonstrar que uma medida judicial legalmente prevista pode também gerar insegurança jurídica, principalmente se utilizada e aplicada de forma indiscriminada.

Palavras-chave:

Direito Tributário. Medida judicial. Suspensão de Liminares e Sentença. Insegurança jurídica.

INTRODUÇÃO

As pessoas de Direito Público têm se utilizado de medida judicial de Suspensão de Liminar e Sentença (SLS) para suspender os efeitos de multiplicidade de decisões que possam causar “grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas”.

Sendo assim, contribuintes podem se ver na situação de estarem obrigados ao recolhimento de um tributo inconstitucional, quando deferida a inclusão de sua decisão liminar no escopo da SLS, com o único fundamento de que os efeitos dessa decisão podem causar grave prejuízo ao erário público.

Tal situação se mostra irrazoável quando se verifica que os contribuintes possuem poucos fundamentos jurídicos para atacar a decisão que defere a suspensão

de suas liminares, enquanto o Poder Público possui uma série de possibilidades para requerer a suspensão de liminares ao Presidente do Tribunal.

É o que será demonstrado no decorrer do presente artigo, após breve fundamentação legal da Suspensão de Liminares e Sentenças e sua natureza jurídica, falaremos do seu uso pelas Fazendas Públicas e terminaremos em conclusões a respeito de como essa medida judicial acaba repercutindo nos jurisdicionados.

1. DA SUSPENSÃO DE LIMINARES E SENTENÇAS

A Suspensão de Liminar e Sentença (SLS) é uma medida judicial utilizada exclusivamente pelo Ministério Público ou por Pessoa Jurídica de Direito Público interessada, por meio da qual se requer ao Presidente do Tribunal a suspensão de liminares contrárias a entes de Direito Público, em caso de manifesto interesse público na paralisação das tutelas, para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, nos termos dos artigos nº 4¹, da Lei nº 8.437/92 e nº 15, §1⁰², da Lei nº 12.016/09, em caráter excepcional³:

Resta cristalino que a suspensão dos efeitos da medida liminar ou da concessão da segurança no mérito somente ocorrerá em casos excepcionais, em que possam ser causados danos ao erário público.

¹ Art. 4º Compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

² 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.

³ Quintanilha, Gabriel, S. e Felipe Carvalho Pereira. *Mandado de segurança no direito tributário - DIG*. Disponível em: Minha Biblioteca, (2nd edição). Editora Saraiva, 2016.

Ressalta-se que a SLS também é cabível quando negado provimento ao Agravo de Instrumento da pessoa de Direito Público contra medida liminar, bem como que a interposição deste não interfere, prejudica ou condiciona o julgamento do pedido de suspensão, conforme §§ 2^o e 3^o, do referido dispositivo legal.

Ou seja, caso o ente público já tenha interposto Agravo de Instrumento face a uma decisão liminar, o qual teve provimento negado, poderá, ainda, apresentar pedido de suspensão da liminar diretamente ao Presidente do Tribunal, o qual será analisado sob uma ótica distinta⁶:

Por fim, e talvez mais importante, o pedido em análise não caracteriza devolução da matéria em litígio, já que a formulação feita ao presidente em sede da suspensão não é a mesma que posta ao desembargador comum, relator do processo de apelação ou de agravo de instrumento. Os aspectos da decisão atacada pelo recurso e objeto do pedido de suspensão devem ser vislumbrados sob óticas distintas.

Ademais, o artigo 4^o, §7^o, da Lei nº 8.437/92 e artigo 15, §4^o, da Lei nº 12.016/09, ainda preveem que será concedido efeito suspensivo liminar ao pedido, se constatada a plausibilidade do direito, bem como a urgência na concessão da medida. Já o §8^o, do referido artigo 4^o, e §5^o, do citado artigo 15, dispõe que as liminares de

⁴ § 2^o É cabível também o pedido de suspensão a que se refere o § 1^o deste artigo, quando negado provimento a agravo de instrumento interposto contra a liminar a que se refere este artigo.

⁵ § 3^o 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.

⁶ Rocha, Caio C. Série IDP – Linha pesquisa acadêmica - Pedido de suspensão de decisões contra o Poder Público, 1^a Edição. Disponível em: Minha Biblioteca, Editora Saraiva, 2012.

⁷ § 7^o 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.

⁸ § 4^o 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.

⁹ § 8^o 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.

¹⁰ § 5^o 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.

objetos idênticos poderão ser suspensas em uma única decisão, inclusive as liminares supervenientes, mediante simples aditamento do pedido original¹¹:

Tal dispositivo cria uma espécie de “súmula vinculante” no âmbito dos tribunais e, exatamente por isso, deve ser lido com cautela. A interpretação deve ser restrita, cabendo a referida suspensão somente em casos realmente idênticos, nunca parecidos, sob pena de afastar da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito, o que é intocável, como cláusula pétrea em nossa Constituição.

Neste ponto, ressalta-se que, caso seja proferida a decisão final que determina a efetiva suspensão da liminar – e não aquela que concede o efeito suspensivo à SLS, é necessário que os legitimados apresentem nova Suspensão de Liminar ao Tribunal, conforme entendimento do E. Tribunal de Justiça de Goiás:

“(…) Dessa forma, além de se poder deferir uma suspensão que atinja, a um só tempo, várias liminares, pode-se igualmente estender os efeitos da suspensão anteriormente concedida a vários outros provimentos de urgência, sobrestando os respectivos cumprimentos.

(…)

Contudo, verifica-se que a decisão preliminar acostada ao evento 08, cujos efeitos pretende o Estado de Goiás sejam estendidos aos mandados de segurança acima listados, restou substituída pela decisão de mérito constante do evento 615, não sendo possível, portanto, a extensão de seus efeitos. Outrossim, este pedido de suspensão encontra-se demasiadamente complexo em virtude da quantidade de ações originárias envolvidas, o que impede seu deslinde final.

Ao teor do exposto, **indefiro** o pedido de extensão dos efeitos da decisão preliminar acostada ao evento 08 formulado no evento 764 e reiterado no evento 772, competindo ao Estado de Goiás ajuizar nova suspensão de liminar em relação aos mandados de segurança listados.” (SL nº 5106103-92.2022.8.09.0051, Des. Presidente Carlos Alberto França, TJGO, 15/09/2022, DJe 20/09/2022, g.n.).

¹¹ Quintanilha, Gabriel, S. e Felipe Carvalho Pereira. *Mandado de segurança no direito tributário - DIG*. Disponível em: Minha Biblioteca, (2nd edição). Editora Saraiva, 2016.

Ainda, registra-se que a Medida Provisória nº 2.180/01, com a inclusão do §9º¹² no referido artigo 4º, trouxe, expressamente, a manutenção da suspensão até o trânsito em julgado da decisão de mérito na ação principal.

Posteriormente, o Supremo Tribunal Federal (STF) colocou fim à discussão sobre a revogação da suspensão quando da prolação da sentença, ao formular a Súmula 626:

A suspensão da liminar em mandado de segurança, salvo determinação em contrário da decisão que a deferir, vigorará até o trânsito em julgado da decisão definitiva de concessão da segurança ou, havendo recurso, até a sua manutenção pelo Supremo Tribunal Federal, desde que o objeto da liminar deferida coincida, total ou parcialmente, com o da impetração.

Registra-se, também, que a Lei nº 8.437/92 não menciona prazo para que o Poder Público apresente pedido de SLS. Assim, depreende-se que é possível formular o pedido de suspensão a qualquer momento, desde que a decisão que se pretende suspender não seja irreversível ou esteja com trânsito em julgado.

Além disso, será cabível Agravo, em cinco dias, da decisão que deferiu o pedido de suspensão da liminar pelo Presidente do Tribunal e, após, a interposição de Recursos Excepcionais. Contudo, é pacífica a jurisprudência dos C. STJ e STF no sentido de que não é possível reavaliar o mérito da decisão que suspende liminares, a menos que a questão discutida esteja pacificada por meio de Repercussão Geral, Recurso Repetitivo ou controle concentrado de constitucionalidade¹³.

Destacaram-se em 2022, o ajuizamento de SLS pelas Procuradorias estaduais ante à sanção da Lei Complementar nº 190/2022 (que disciplinou a cobrança do DIFAL-ICMS), de modo que em menos de 3 meses da publicação da novel legislação, ao menos 6 (seis) Tribunais de Justiça já haviam deferido a suspensão de liminares relacionadas à cobrança do DIFAL no exercício de 2022¹⁴.

¹² § 9º A suspensão deferida pelo Presidente do Tribunal vigorará até o trânsito em julgado da decisão de mérito na ação principal.

¹³ AgRg na SLS 1.515/MG do STJ e SL 1266 ED-AgR do STF.

¹⁴ <https://www.jota.info/tributos-e-empresas/tributario/difal-icms-suspensao-liminares-11032022>

Pouco antes, em maio de 2020, cerca de 6 (seis) meses após o STF afetar em Repercussão Geral o Tema nº 1.093 (constitucionalidade da exigência do DIFAL sem Lei Complementar), ao menos a Procuradoria estadual da Bahia já havia ajuizado¹⁵ a respectiva SLS visando sustar os efeitos dos primeiros contribuintes a impetrarem suas ações.

Em resumo, quando o Poder Público verifica a existência, ou o potencial de multiplicidade de decisões que possuem manifesto interesse público, que podem gerar graves prejuízos ao erário, este poderá requerer ao Presidente do Tribunal, a suspensão destas decisões, até o trânsito em julgado dos processos de origem (§ 9º do art. 4º da Lei nº 8.437/1992), e, em caso de provimento deste pedido, ele provavelmente só será revertido após decisão final do STF sobre o tema objeto das suspensões.

2. NATUREZA JURÍDICA

No tocante à natureza jurídica da SLS, existem divergências entre os entendimentos doutrinários no que tange o instituto.

De um lado, há entendimento no sentido de que a SLS não dá origem a um novo processo, sendo, portanto, um incidente, que reflete mudança nos procedimentos processuais, no qual seus efeitos apenas atingirão aqueles autos pendentes a ele.

Por outro lado, parte da doutrina entende que a Suspensão de Liminares não pode ser compreendida como um recurso, vez que não possui o fulcro de reformar ou cassar decisão liminar ou sentença, mas limita-se a suspender os efeitos dessas. Ou seja, a decisão que defere a medida liminar ou a sentença que concede a segurança, continuam a existir, apesar de não perpetrarem seus efeitos.

Nesse sentido, essa parte da doutrina, entende que a SLS seria uma ação cautelar incidental autônoma, tendo natureza jurisdicional, ao qual se constitui a coisa julgada.

É dessa maneira que dispõe a Medida Provisória nº 2.180-35/01, que incluiu no art. 4º, da Lei nº 8.437/92, o já citado §9º, ao determinar que a suspensão

¹⁵ 8011381-53.2020.8.05.0000

deferida pelo Presidente do Tribunal ficará em vigor até o trânsito em julgado da decisão de mérito da ação principal em que proferida a decisão suspensa.

Ainda, cumpre esclarecer, que além de possuir cunho jurisdicional, a Suspensão de Liminar se reveste de natureza política e isso se justifica pelo fato de a concessão da SLS se limitar à verificação da existência de seus pressupostos legais, qual sejam a lesão à ordem, interesse à segurança e economia pública, lesão à saúde, entre outras. Assim leciona Caio César Vieira Rocha¹⁶:

“Ao sustentar a natureza política do instituto, os julgadores fundamentam a afirmação no caráter extrajurídico, em decorrência do tumulto causado pela ausência de sistematização e conhecimento amplo da matéria. O que se percebe é que quando os julgadores afirmam ser a suspensão instrumento “político” na verdade querem afirmar que o julgador é limitado à verificação da existência de um dos valores protegidos pela lei (ordem, saúde, segurança e economia públicas), e não pelo aspecto de tratar-se esse instituto de mera medida administrativa, alheia à atividade judicante, em sede da qual o presidente do tribunal exerceria juízo discricionário, baseado em senso de conveniência e oportunidade, típico de ato administrativo – como querem aqueles doutrinadores supracitados.”

Assim, forçoso reconhecer que a Suspensão de Liminares possui também cunho político em suas concessões, tendo em vista que para ser concedida uma SLS, deverão ser preenchidos os pressupostos legais, que demonstrem riscos aos cofres públicos e ao aparato Estatal.

Além disso, conclui-se que a SLS tende mais a uma natureza de ação cautelar autônoma do que a uma natureza recursal, conforme entende parte da doutrina.

3. DO USO DE PEDIDO DE SUSPENSÃO DE LIMINAR PELA FAZENDA PÚBLICA.

A Fazenda Pública, costumeiramente, a despeito do caráter excepcional deste instrumento, requer SLS fundamentando seu pedido tão somente em “perda de

¹⁶ ROCHA, Caio Cesar Vieira. **Pedido de suspensão de decisões contra o Poder Público**. São Paulo: Editora Saraiva, 2012

arrecadação”, ou na possibilidade de outros contribuintes impetrarem Mandados de Segurança similares, o que ocasionaria a “grave lesão à economia pública” e “manifesto interesse público” a justificar a concessão da medida de suspensão das decisões.

Contudo, os referidos argumentos, por si só, não são suficientes para embasar um pedido de suspensão de liminar.

Isso porque, em primeiro lugar, ao acolher o pedido somente nesses fundamentos seria o mesmo que reconhecer que, em matéria tributária, não seria mais possível a concessão de liminar em Mandado de Segurança, uma vez que, após seu deferimento, a Fazenda poderia tanto interpor Agravo Instrumento, quanto, independentemente deste, apresentar pedido de SLS.

Além disso, tais fundamentos frágeis não podem (ou ao menos não deveriam) bastar para que o contribuinte, mesmo com sentença e/ou acórdão que reconheça seu direito, permaneça com os efeitos suspensos até o trânsito em julgado da decisão.

A título de provocação, destaca-se que os efeitos econômicos das medidas judiciais que normalmente são objetos de SLS ajuizadas pelo Poder Público, são sempre avaliados sob a ótica fazendária, e nunca sob a ótica do contribuinte ou jurisdicionado: considera-se que o judiciário não pode permitir uma perda de arrecadação substancial do ente federado, mas pode permitir que o universo de contribuintes seja onerado com esse montante.

Nesse sentido, a Fazenda Pública acaba por utilizar o instituto da SLS para atender seus interesses, muitas vezes destoando do verdadeiro propósito pela qual foi criada e ocasionando diversos prejuízos aos contribuintes.

Dessa forma, tendo em vista que, diferentemente de quando foi criada a medida de suspensão de liminares, há outras formas de evitar o efeito multiplicador de decisões judiciais, como recursos repetitivos ou repercussão geral, bem como que a mera “perda de arrecadação” não é o suficiente para justificar a concessão da SLS, é necessário que o Judiciário analise cautelosamente as suspensões de liminares queridas pela Fazenda Pública, a fim de não impedir que a possibilidade de liminares aos contribuintes.

Considerações Finais

Ante o exposto, fica claro que o instituto das Suspensões de Liminares acaba sendo uma ferramenta processual causadora de desequilíbrio de forças do Poder Público em relação aos contribuintes.

As pessoas de Direito Público, que habitualmente se utilizam do argumento da perda de arrecadação e prejuízos ao erário público para requerer ao judiciário a Suspensão de Liminares, acabam ficando em espécie de vantagem processual com relação aos contribuintes, uma vez que sempre terão o argumento da repercussão econômica das medidas para ser usado ao seu favor, enquanto o impacto econômico que atinge os jurisdicionados dificilmente é levado em conta pelo Judiciário.

O que culmina no desequilíbrio que se verifica quando analisadas as possibilidades legais que permitem a Suspensão de Liminares: a medida que as hipóteses de concessão da medida para a pessoa de Direito Público são absolutamente extensas, as possibilidades de reversibilidade da medida se mostram bem pouco prováveis.

Como fora exposto, os tribunais superiores só costumam reconhecer a possibilidade de alteração da medida de Suspensão de Liminar deferida pela Presidência de determinado Tribunal estadual, em caso de a decisão confrontar diretamente matéria pacificada em sede de Recursos Repetitivos, Repercussão Geral, Súmula Vinculante ou controle concentrado de constitucionalidade.

E nesse contexto, trazendo para a realidade do Direito Tributário, se um grupo de contribuintes verificar a incidência de tributação ilegal e inconstitucional por parte de determinados Estados, Municípios ou União, sempre estará sujeito ao ajuizamento de Suspensão de Liminares pelos respectivos entes federados, impedindo-os de deixarem de recolher a tributação abusiva, a menos que exista decisão dotada de caráter *erga omnes* pelas instâncias superiores.

Por todo o exposto, cabe muita reflexão acerca do uso da medida da Suspensão de Liminares pelas pessoas de Direito Público, devendo ser repensado o uso do instituto pelos operadores do direito, de modo que o instrumento não cause desequilíbrios que possam prejudicar a relação de paridade que deve existir nos litígios entre o Fisco e contribuintes.

Referências

Quintanilha, Gabriel, S. e Felipe Carvalho Pereira. *Mandado de segurança no direito tributário - DIG*. Disponível em: Minha Biblioteca, (2nd edição). Editora Saraiva, 2016.

Rocha, Caio C. Série IDP – Linha pesquisa acadêmica - Pedido de suspensão de decisões contra o Poder Público, 1ª Edição. Disponível em: Minha Biblioteca, Editora Saraiva, 2012.

Quintanilha, Gabriel, S. e Felipe Carvalho Pereira. *Mandado de segurança no direito tributário - DIG*. Disponível em: Minha Biblioteca, (2nd edição). Editora Saraiva, 2016.

AgRg na SLS 1.515/MG do STJ e SL 1266 ED-AgR do STF.

ROCHA, Caio Cesar Vieira. Pedido de suspensão de decisões contra o Poder Público. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.