

SUSPENSÃO DE TUTELA PROVISÓRIA 1.116 SÃO PAULO

REGISTRADO	: MINISTRO PRESIDENTE
REQTE.(S)	: MUNICIPIO DE MONGAGUA
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE MONGAGUÁ
REQDO.(A/S)	: RELATORA DA ADI Nº Nº 2395525-28.2025.8.26.0000 DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO
ADV.(A/S)	: RENATO CARVALHO DONATO
ADV.(A/S)	: ELIABE DONIZETE ELIAS
ADV.(A/S)	: DANILO AUGUSTO RUIVO

DECISÃO: Trata-se de pedido de Suspensão de Liminar formulado pelo Município de Mongagua/SP, mediante o qual, com amparo nos arts. 4º, *caput*, da Lei n.º 8.437/1992, requer a concessão de contracautela para suspensão dos efeitos de medida de urgência concedida liminarmente pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2395525-28.2025.8.26.000.

Ao analisar os autos, constata-se que o Partido Socialista Brasileiro (PSB) ajuizou a sobredita ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em face dos artigos 2º a 7º do Decreto nº 7.958/2025, o qual regulamenta a Lei Complementar 95/2025. Referida legislação disciplina a emissão de alvará provisório de funcionamento para estacionamento na localidade.

Informa que, não obstante o Município seja composto por uma população de sessenta mil habitantes, entre os dias 15 de dezembro e 15 de março, há um aumento substancial de turistas - em torno de um milhão - o que gera uma pressão sobre todos os serviços públicos fundamentais. Nesse sentir, a fim de garantir a ordem, em relação a estacionamentos temporários, editou as leis ora impugnadas.

O ente público assevera que, ao conceder a liminar na ação de controle para suspender a eficácia das normas contestadas até o fim do julgamento do processo, sob o fundamento de que o Decreto extrapolou o

poder regulamentar vez que criou obrigações tributárias e sanções sem respaldo em lei formal, violou-se os Princípios da Legalidade tributária e Reserva legal em matéria tributária, Anterioridade e Anterioridade nonagesimal, Vedação ao confisco e Capacidade contributiva, bem como ofensa aos Princípios da Razoabilidade e Proporcionalidade.

Defende que o Decreto Municipal questionado *“não apenas fixou valores de alvará escalonados pela capacidade de vagas, mas também estabeleceu um regime de ISSQN por estimativa e penalidades rigorosas para coibir sonegação e a ocupação irregular de espaços, garantindo que o custo da atividade estatal de polícia fosse devidamente suportado por aqueles que auferem lucros extraordinários na cidade”* (eDoc1, p. 2).

À vista desse cenário, alega o Requerente, está-se diante de “[...] grave iminência de lesão aos bens jurídicos tutelados (saúde, segurança e ordem econômica)”, porquanto ofensiva à autonomia municipal, mormente sua capacidade de auto-organização, ato que garante à municipalidade *“o equilíbrio entre o lucro privado da exploração do solo e o custo público da manutenção da cidade”* (eDoc 1, p.8).

Ao final, pugna o Município pela suspensão imediata da eficácia da decisão liminar até o julgamento de mérito da Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Instado a se manifestar (eDoc 10), o Partido Socialista Brasileiro (PSB) aduz com a inexistência de nexo causal entre o deferimento da liminar e a crise-financeira suportada pelo Município, tampouco que exista demonstração de grave lesão. Sustenta que o incidente de suspensão de liminar não serve a validar ato normativo manifestamente incompatível com a Constituição da República (e Doc 13, p. 5).

A Procuradoria-Geral da República opinou pelo não conhecimento do pedido, em parecer assim ementado (eDoc 17):

“Suspensão de Tutela Provisória. Constitucional. Tributário. Decisão proferida pelo Tribunal de Justiça de São

Paulo que determinou a suspensão do Decreto n. 7.958/2025 do Município de Mongaguá. Legislação municipal que disciplina a expedição de Alvará de Funcionamento. Extrapolação dos limites do poder regulamentar. Exame de legislação infraconstitucional e das premissas fáticas delineadas na decisão objurgada. Não cabimento do recurso extraordinário e, por consequência, da medida de contracautela perante a Suprema Corte. Parecer por que o pedido não seja conhecido.”

É o relatório. **Decido.**

Nos termos do art. 297 do Regimento Interno deste Supremo Tribunal Federal, cabe ao Ministro Presidente, *“a requerimento do Procurador-Geral, 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 da decisão concessiva de mandado de segurança, proferida em única ou última instância, pelos tribunais locais ou federais”*.

A seu turno, a Lei n.º 8.432/1992, em seu art. 4º, estabelece competir *“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”*.

Acerca desse instituto, colho a doutrina de Leonardo Carneiro da Cunha, *verbis*:

“[...] o pedido de suspensão cabe em todas as hipóteses em que se concede tutela provisória contra a Fazenda Pública ou quando a sentença produz efeitos imediatos, por ser impugnada por recurso desprovido de efeito suspensivo automático. Daí se poder dizer que, hoje em dia, há a suspensão

de liminar, a suspensão de segurança, a suspensão de sentença, a suspensão de acórdão, a suspensão de cautelar, a suspensão de tutela antecipada e assim por diante.

[...] Rigorosamente, o pedido de suspensão destina-se a tutelar interesse difuso, ostentando, portanto, natureza de uma postulação coletiva. **O pedido de suspensão não tem natureza recursal, por não estar previsto em lei como recurso e, igualmente, por não gerar a reforma, a anulação nem a desconstituição da decisão.** [...] o pedido de suspensão consiste numa ação cautelar específica destinada, apenas, a retirar da decisão sua executividade; **serve, simplesmente, para suspender a decisão, mantendo-a, em sua existência, incólume.** No pedido de suspensão, há uma pretensão específica à cautela pela Fazenda Pública.

Ao apreciar o pedido de suspensão de liminar, o presidente do tribunal examina **se houve grave lesão à ordem, à saúde, à economia ou à segurança públicas.** Tradicionalmente, a jurisprudência entende que o presidente do tribunal, ao analisar o pedido de suspensão, não adentra o âmbito da controvérsia instalada na demanda, **não incursionando o mérito da causa principal.**

O pedido de suspensão funciona, por assim dizer, como uma espécie de ‘cautelar ao contrário’, devendo, bem por isso, haver **a demonstração de um *periculum in mora* inverso, caracterizado pela ofensa a um dos citados interesses públicos relevantes e, ainda, um mínimo de plausibilidade na tese da Fazenda Pública,** acarretando um juízo de cognição sumária pelo presidente do tribunal.” (*A Fazenda Pública em Juízo*. 21.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024, p. 535-542, *grifos meus*).

Diante desse panorama, a jurisprudência desta Corte Constitucional firmou compreensão segundo a qual o incidente de contracautela é via

processual autônoma, à disposição de pessoas jurídicas de direito público e do Ministério Público, vocacionada ao resguardo do interesse público primário nas demandas em face do Poder Público e de seus agentes. **Trata-se de medida excepcional, condicionada à demonstração, em juízo perfunctório, de que o ato impugnado carregue, em si, elevado risco à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas, cuja competência do Presidente deste Supremo Tribunal Federal é definida pelo cariz constitucional do processo subjacente** (v.g.: STA 782 AgR, Tribunal Pleno, Rel. Ministro Dias Toffoli, j. 29.11.2019; e SS 5.112, Tribunal Pleno, Rel. Ministra Cármen Lúcia, j. 07.04.2017).

No mesmo sentido, transcrevo lição constante do seguinte excerto do voto lavrado pela e. Ministra Rosa Weber, por ocasião do julgamento da SL 1.595 (j. 03.05.2023):

“Nessa linha, imprescindível que, na suspensão de liminar, a causa de pedir esteja vinculada à potencialidade de violação da ordem, da saúde, da segurança ou da economia públicas, sendo, ainda, indispensável, para o cabimento de tal medida, perante o Supremo Tribunal Federal, que o processo subjacente esteja fundado em matéria de natureza constitucional direta.”

Consolidou-se, ainda, o entendimento de que, por essa via processual, além da potencialidade do ato questionado em causar lesão ao interesse público, é necessário que a controvérsia do processo subjacente seja de natureza constitucional, a fim de determinar-se a competência do Presidente deste Supremo Tribunal Federal, e que a decisão tenha sido proferida por Tribunal (STA 782 AgR/SP, Relator Min. Dias Toffoli; SS 5112 AgR/SC, Relatora Min. Cármen Lúcia). Sobreleva transcrever importante lição da i. Ministra Rosa Weber quando da apreciação da SL 1595, Plenário, DJe 3.5.2023:

“Nessa linha, imprescindível que, na suspensão de liminar, a causa de pedir esteja vinculada à potencialidade de violação da ordem, da saúde, da segurança ou da economia públicas, sendo, ainda, indispensável, para o cabimento de tal medida, perante o Supremo Tribunal Federal, que o processo subjacente esteja fundado em matéria de natureza constitucional direta (SS 3.075-AgR/AM, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJ 29.6.2007; SS 5.353-AgR/BA, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 17.12.2020; STA 782-AgR/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 18.12.2019, v.g.).”

No caso dos autos, tem-se que o TJSP julgou a controvérsia à luz da legislação infraconstitucional de regência e determinou a suspensão da norma sob o fundamento de que a legislação extrapolou o poder regulamentar. Confira-se (eDoc 7, p. 5):

“Apesar da possibilidade de o Chefe do Poder Executivo expedir decreto, para delimitar o alcance de lei e viabilizar o seu cumprimento, neste caso, parece mesmo ter havido abuso no poder regulamentar, pela criação de novos direitos e obrigações na ordem administrativa e tributária, e pela não observância de limites constitucionais ao poder de tributar.

O decreto impugnado trata de ato administrativo, procedimento e regime tributário distintos dos previstos na lei que ele supostamente regulamenta e há aparente ofensa aos princípios constitucionais da legalidade tributária e reserva legal em matéria tributária (artigo 150, I, da Constituição Federal), anterioridade e anterioridade nonagesimal (artigo 150, III, “b” e “c”, idem), vedação ao confisco (artigo 150, IV, idem) e capacidade contributiva (artigo 145, § 1º, idem), além de possível violação dos princípios gerais da razoabilidade e da proporcionalidade.”

Dissentir da conclusão alcançada pelo TJSP implicaria o reexame do conjunto fático-probatório constante dos autos, bem como a análise da legislação infraconstitucional pertinente. Tais circunstâncias inviabilizam eventual recurso extraordinário e, por consequência, impedem a abertura da via suspensiva. Nesse sentido:

"Agravos regimental em suspensão de segurança. Ausência de matéria constitucional. Revolvimento do conjunto fático-probatório produzido nos autos de referência. Impossibilidade de se fazer uso do instituto da suspensão como sucedâneo de recurso. Precedentes. Agravo regimental não provido." (SS 5.333-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 17.03.2020)

"Agravo interno em suspensão de segurança. Coleta de lixo urbano. Decisão cautelar do Tribunal de Contas objeto de *mandamus* na origem. Incidente manejado pelo autor do processo originário. Inadmissibilidade. Pretendida concessão de efeito ativo. Impossibilidade. Medida suspensiva que não consubstancia sucedâneo recursal. Precedentes. Inviabilidade de debate sobre legislação infraconstitucional e revolvimento fático-probatório em sede suspensiva. Precedentes. Agravo não provido. 1. A via eleita consubstancia meio processual autônomo à disposição, exclusiva, segundo as normas de regência, das pessoas jurídicas de direito público e do Ministério Público, para buscar a sustação – com objetivo de salvaguardar o interesse público primário –, nas causas contra o Poder Público e seus agentes, de decisões judiciais que potencialmente provoquem grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas. 2. Não cabe a formulação de pedido suspensivo quando o ente público requerente ostentar a posição de autor da causa principal, pois o emprego dessa medida excepcional somente se justifica em ações ajuizadas “contra o Poder Público”, ou seja, naquelas em que figure como réu (Lei nº 8.437/92, art. 4º, caput). Precedentes. 3. Nesse

sentido, inviável o manejo de suspensão que veicule pedido de concessão de efeito ativo, com a finalidade de obter liminar indeferida pelas instâncias ordinárias ou de restaurar os efeitos de *decisum* deferitório posteriormente reformado, revogado ou sustado, não consubstanciando, o instrumento da contracautela, sucedâneo recursal. 4. Tanto o exame das normas infraconstitucionais como o revolvimento fático-probatório do processo refogem aos limites estreitos das medidas suspensivas ajuizadas perante o Supremo Tribunal Federal, pois somente diante de controvérsias envolvendo conflito direto e imediato com o ordenamento constitucional justifica-se a instauração do incidente de contracautela. Precedentes. 5. Agravo não provido.” (SS 5.646-AgR, Rel. Min. Rosa Weber, Plenário, DJe de 06.11.2023)

Demais disso, nos termos da jurisprudência desta Corte, a suspensão de segurança não substitui os instrumentos processuais próprios previstos na legislação para impugnação de decisões judiciais, sejam elas pela via ordinária ou extraordinária. Assim, o pedido de suspensão de segurança não pode ser utilizado como sucedâneo de recurso, para se promover o exame do acerto ou do desacerto da decisão impugnada. Nesse sentido: STP 914-AgR, Rel. Min. Rosa Weber, Plenário, DJe de 11.05.2023; STP 791, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, DJe de 23.09.2021; e STP 157, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 17.03.2020.

Ante o exposto, nos termos do art. 21, § 1º, do RISTF, não conheço do pedido.

Publique-se.

Brasília, 5 de janeiro de 2026.

Ministro **EDSON FACHIN**

Presidente

Documento assinado digitalmente