



A TUTELA DE URGÊNCIA NO ÂMBITO DO DIREITO COLETIVO A CONTRA FAZENDA PÚBLICA

URGENT JUDICIAL RELIEF IN COLLECTIVE LITIGATION AGAINST THE PUBLIC TREASURY

MEDIDAS URGENTES EN EL ÁMBITO DEL DERECHO COLECTIVO CONTRA EL FONDO PÚBLICO

 <https://doi.org/10.56238/levv16n51-047>

Data de submissão: 19/07/2025

Data de publicação: 19/08/2025

Isabela Pontes Guimarães

Mestranda em Direito Coletivo e Difuso
Instituição: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP)
E-mail: Isapontes77@gmail.com

RESUMO

O presente artigo examina a aplicação da tutela de urgência no contexto das ações coletivas propostas contra a Fazenda Pública, com enfoque na compatibilização entre a efetividade da jurisdição e os limites impostos pela legislação infraconstitucional. Inicialmente, discute o desenvolvimento das ações coletivas no ordenamento jurídico brasileiro, seu fundamento no microssistema coletivo e sua função de garantir o acesso à justiça na defesa de direitos transindividuais. Em seguida, o estudo aborda a tutela de urgência no processo coletivo, destacando sua natureza cautelar e satisfativa, os requisitos legais (art. 300 do CPC/2015) e a aplicabilidade das normas do Código de Processo Civil às ações coletivas. Posteriormente, o texto trata das especificidades da concessão de medidas urgentes contra entes públicos, analisando as restrições previstas nas Leis nº 8.437/92, 9.494/97 e 12.016/2009. Por fim, analisar-se-á as jurisprudências do STF e STJ, bem como doutrina especializada, a fim de entender como essas limitações são aplicadas na prática.

Palavras-chave: Tutela de Urgência. Ações Coletivas. Fazenda Pública. Processo Civil. Direitos Fundamentais.

ABSTRACT

The present article examines the application of urgent relief (tutela de urgência) in the context of class actions filed against the Public Treasury, with a focus on reconciling the effectiveness of jurisdiction and the limits imposed by infraconstitutional legislation. It initially discusses the development of class actions in the Brazilian legal system, their foundation in the collective procedural microsystem, and their role in ensuring access to justice in the protection of transindividual rights. Next, the study addresses urgent relief in collective proceedings, highlighting its precautionary and satisfactive nature, the legal requirements (Article 300 of the Brazilian Code of Civil Procedure of 2015), and the applicability of the CPC rules to class actions. Subsequently, the text examines the specificities of granting urgent measures against public entities, analyzing the restrictions set forth in Laws No. 8.437/92, 9.494/97, and 12.016/2009. Finally, it analyzes the case law of the Brazilian Supreme Federal Court (STF) and the Superior Court of Justice (STJ), as well as specialized legal scholarship, in order to understand how these limitations are applied in practice.



Keywords: Urgent Relief. Class Actions. Public Administration. Civil Procedure Law. Fundamental Rights.

RESUMEN

Este artículo examina la aplicación de medidas urgentes en el contexto de las acciones colectivas interpuestas contra el Tesoro Público, centrándose en la compatibilidad entre la efectividad de la jurisdicción y los límites impuestos por la legislación infraconstitucional. Inicialmente, se analiza el desarrollo de las acciones colectivas en el ordenamiento jurídico brasileño, su fundamento en el microsistema colectivo y su papel para garantizar el acceso a la justicia en la defensa de los derechos transindividuales. Posteriormente, el estudio aborda las medidas urgentes en las acciones colectivas, destacando su carácter cautelar y satisfactorio, los requisitos legales (artículo 300 del Código de Procedimiento Civil de 2015) y la aplicabilidad de las normas del Código de Procedimiento Civil a las acciones colectivas. Posteriormente, el texto aborda las particularidades de la concesión de medidas urgentes contra entidades públicas, analizando las restricciones previstas en las Leyes n.º 8.437/92, 9.494/97 y 12.016/2009. Finalmente, analizaremos la jurisprudencia del Supremo Tribunal Federal (STF) y del Tribunal Superior de Justicia (STJ), así como la doctrina jurídica especializada, para comprender cómo se aplican estas limitaciones en la práctica.

Palabras clave: Medidas de Emergencia. Acciones Colectivas. Hacienda Pública. Procedimiento Civil. Derechos Fundamentales.



1 INTRODUÇÃO

O acesso à justiça é um dos pilares do Estado Democrático de Direito, e sua efetividade exige que o Poder Judiciário ofereça instrumentos céleres e adequados para a proteção de direitos ameaçados ou lesados. Nesse contexto, a tutela jurisdicional deve se adaptar à complexidade das relações sociais contemporâneas, permitindo não apenas a resolução de litígios, mas a prevenção de danos irreversíveis e a efetividade do direito material.

As tutelas provisórias, em especial as tutelas de urgência, surgem como resposta à necessidade de se assegurar o resultado útil do processo, evitando o perecimento do direito ao longo da tramitação da demanda judicial. Essa lógica se torna ainda mais relevante no âmbito das ações coletivas, em que estão em jogo direitos de grande relevância social, muitas vezes de titularidade difusa ou de grupos vulneráveis, e cuja tutela tempestiva é essencial para a concretização dos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da igualdade e outros.

Tal instituto no processo coletivo visa assegurar a adequada prestação jurisdicional quando há perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo. No entanto, sua concessão, especialmente contra o Poder Público, é permeada por diversas limitações legais que geram intensos debates doutrinários e jurisprudenciais.

A relevância do tema se justifica diante da crescente judicialização de demandas coletivas e da complexidade que envolve a concessão de tutelas de urgência nesses processos, especialmente quando dirigidas contra o Poder Público. A utilização adequada desses instrumentos é fundamental para assegurar a efetividade dos direitos coletivos e evitar prejuízos irreparáveis à coletividade.

Inicialmente, cumpre ressaltar que o ordenamento jurídico brasileiro estabelece um microssistema de defesa dos direitos coletivos, composto por legislações como a Lei da Ação Civil Pública, o Código de Defesa do Consumidor e o próprio Código de Processo Civil, com aplicação subsidiária, que permitem a adoção de medidas urgentes para proteger direitos transindividuais. Contudo, quando essas medidas se dirigem contra entes públicos, surgem obstáculos normativos, especialmente impostos pelas Leis nº 8.437/92, 9.494/97 e 12.016/2009.

Diante disso, propõe-se analisar como o ordenamento jurídico brasileiro trata a concessão de tutelas de urgência em ações coletivas ajuizadas contra a Administração Pública, investigando quando essas restrições são aplicadas e em que situações, bem como, se tais normas estão compatíveis com os princípios constitucionais, verificando entendimentos doutrinários e jurisprudenciais.

A presente pesquisa foi realizada de cunho qualitativo, com abordagem dedutiva, realizada por meio de levantamento bibliográfico e documental, com base em livros, artigos acadêmicos, legislação e decisões judiciais de tribunais superiores. O trabalho está estruturado em quatro seções principais: na primeira, apresenta-se o conceito e a finalidade das ações coletivas,



situando o tema no contexto do microssistema coletivo. Na segunda, aborda-se a tutela de urgência no processo coletivo, com atenção aos seus fundamentos e à sua aplicabilidade. A terceira seção trata da possibilidade de concessão dessa tutela contra o Poder Público, explorando as limitações legais e a evolução jurisprudencial sobre o tema.

Por fim, são apresentadas as conclusões, ressaltando os principais achados da pesquisa e as implicações práticas da tutela de urgência nas ações coletivas.

2 CONCEITO E FINALIDADE DAS AÇÕES COLETIVAS

Primeiramente, evidencia-se que em épocas anteriores, o sistema legislativo brasileiro foi formulado para solucionar demandas individuais ou ofensas aos direitos, que eram levados a exame pelo Poder Judiciário. Com a promulgação do Código de Processo Civil de 1973, ainda havia no seu texto legal relevância a tutela de direitos individuais. Após isso, adveio o Código de Processo Civil de 2015, que mesmo tratando em grande parte da defesa de interesses individuais, estabeleceu algumas questões relacionadas com a tutela dos direitos transindividuais¹. Até possibilitou ao juiz em seu art. 139, inciso X. In verbis:

Art. 139. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe:

(...)

“X - quando se deparar com diversas demandas individuais repetitivas, oficiar o Ministério Público, a Defensoria Pública e, na medida do possível, outros legitimados a que se referem o art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985 , e o art. 82 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 , para, se for o caso, promover a propositura da ação coletiva respectiva.”

Gonçalves (2019) expõe que o direito pelo fato de ser um mecanismo de serviço à sociedade, este deve ser adaptado conforme as inovações e anseios desta são mudados. Em virtude disso, foi necessário surgir o direito material para defender os interesses transindividuais.

Ainda, Gonçalves (2019) afirma que o direito transindividual “se caracteriza por pertencer a um grupo, categoria ou classe de pessoas que tenham entre si um vínculo, seja de natureza jurídica, seja de natureza fática”

Segundo essa linha Cappelletti e Garth (2002) entendem que “Interesses “difusos” são interesses fragmentados ou coletivos, tais como o direito ao ambiente saudável, ou à proteção do consumidor.”

¹ GONÇALVES, Marcus Vinicius R. Coleção sinopses jurídicas ; v. 26 - Tutela de interesses difusos e coletivos. 13. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2019. E-book. p.26. ISBN 9788553608874. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553608874/>. Acesso em: 23 jun. 2025.



Nesse sentido, a tutela se tornará coletiva quando houver a proteção dos direitos da coletividade, por essência (direitos metaindividuals – difusos e coletivos em sentido estrito) ou por opção legislativa (direitos individuais homogêneos) (PINHO, 2025, p. 3)²

Ou melhor, a tutela coletiva se configura, especialmente pela sua abrangência. Pinho (2025) afirma que:

“(...) seja por possuir como objeto bens jurídicos propriamente transindividuals (ação coletiva que envolva direitos difusos ou coletivos), seja porque seus efeitos atingem uma coletividade, em uma discussão concreta (ação coletiva que envolva direitos individuais homogêneos) ou abstrata (incidentes de fixação de tese jurídica e controle de constitucionalidade).”

Tal instituto tem como função primordial proporcionar aos indivíduos um mais adequado acesso à justiça, contudo, não traz um procedimento diferente do direito processual. Além disso, essa tutela deve seguir os ditames constitucionais, podendo estes serem relativizados dependendo da situação concreta.

As normas processuais e materiais que versam sobre as ações que tutelam os interesses coletivos, estão previstas em múltiplas legislações que integram o chamado microssistema das ações coletivas. Tal ordenamento é composto, principalmente, pela Lei da Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/85) e pelo Título III do Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/90), com aplicação subsidiária do Código de Processo Civil (Lei n. 13.105/15).

Cabe frisar que há outras ações que tutelam direitos coletivos, como a Ação Popular (Lei nº 4.717/1965), mandado de segurança coletivo (Lei nº 12.016/2009) e mandado de injunção coletivo (Lei nº 13.300/2016).

No que se refere às ações coletivas, esta é o único mecanismo que pode substituir diversos processos individuais, sendo por meio desta a coletividade beneficiada ou um determinado grupo ou classe, dependendo do direito tutelado no procedimento.

A averiguação do interesse tutelado ocorre mediante os pedidos formulados, o qual tem a identificação da espécie de direito coletivo lato sensu que a ação coletiva busca tutelar (difuso, coletivo stricto sensu ou individual homogêneo), podendo haver cumulação de pedidos.

Os direitos coletivos lato sensu Pizzol (2019) informa que estão previstos no art. 81 e em seus incisos do Código de Defesa do Consumidor, sendo divididos em: interesse difuso - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuals, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato (inciso I); interesse coletivo - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os

² PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; PORTO, José Roberto M. Manual de Processo Coletivo - 2^a Edição 2025. 2. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. p.2. ISBN 9788553624041. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553624041/>. Acesso em: 23 jun. 2025.



transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base (inciso II); e individual homogêneo - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum (inciso III).

Os direitos coletivos stricto sensu são indivisíveis e abrangem indivíduos determinados ou determináveis, que estão interligados entre si ou com a parte contrária pela relação jurídica estabelecida. Os direitos difusos tratam-se de sujeitos que são deverasmente difíceis de identificar individualmente e seu vínculo ocorre de uma relação fática e não jurídica, sendo indeterminados e indetermináveis. Por fim, os direitos individuais homogêneos são caracterizados por terem titulares determinados ou determináveis e uma origem comum, relação de natureza fática, e seu objeto é divisível³.

Como já abordado anteriormente, o processo coletivo faz a “litigação de interesse público”, sendo usado para lides que abarcam, interesses que tem a finalidade preservar a harmonia e a elaboração dos objetivos constitucionais da sociedade, como dos consumidores, meio ambiente, saúde, educação e de comunidades necessitadas e minoritárias (deficientes, idosos, crianças e adolescentes) (JR DIDIER; JR ZANETI, 2025, p. 69).

Desse modo, a ação coletiva é vista como uma ferramenta de maior eficácia da aplicabilidade do princípio de inafastabilidade da jurisdição e promove a concretização do devido processo legal. Demonstra total sintonia com as preocupações sociais voltada à obtenção de resultados concretos, bem como, garante melhoria na atuação do sistema judicial, acarretando em tratamentos isonômicos e segurança jurídica, evitando decisões conflitantes em casos similares (PIZZOL, 2019, p. 14).

O surgimento do procedimento coletivo auxilia indivíduos que confrontam inúmeros obstáculos - custas processuais, honorários advocatícios, a demora do judiciário na resolução das demandas individuais, falta de conhecimento em saber que seu direito foi lesado ou de propor uma ação, desconfiança dos advogados e dentre outros - a conseguirem adequada prestação jurisdicional (PIZZOL, 2019, p. 14).

Além disso, esse mecanismo tem grande relevância social e política, atua como um mediador de conflitos sociais, bem como, permite sua participação e intervenção em controvérsias de amplas dimensões e evita a banalização das demandas em decorrência da sua fragmentação.

Pizzol (2019) argumenta que tais grandes repercussões sofreram intervenções do judiciário, haja vista que estas não foram devidamente recepcionadas ou resolvidas pelo Poder competente, por complacência, limitações organizacionais ou desinteresse governamental. Logo, resta ao sistema judicial precisar se adequar à ampla abrangência do que está sendo discutido no processo, o que

³ GONÇALVES, Marcus Vinicius R. Coleção sinopses jurídicas ; v. 26 - Tutela de interesses difusos e coletivos. 13. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2019. E-book. p.18. ISBN 9788553608874. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553608874/>. Acesso em: 23 jun. 2025.



acarreta na produção de efeitos para um grupo específico ou até mesmo para a coletividade em geral. Em virtude disso, algumas decisões acarretam repercussões sistêmicas, trazendo dificuldades de adoção destas pelos outros poderes, questionamentos institucionais ou conceituais, pelo fato que a legitimidade do Judiciário se apoia em sua competência técnica, e não em origem eleitoral ou política.

O fato da ação coletiva ser proposta, já reduz o volume de processos individuais, como também, traz grande visibilidade e impacto aos entes públicos, podendo influenciá-los e motivá-los a buscar soluções consensuais, como o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), isso fortalece a atuação do Poder Judiciário, uma vez que racionaliza sua atividade laboral com a redução de sobrecarga processual.

Ainda que o processo coletivo possua desafios e deficiências a serem aperfeiçoadas, como a necessidade de melhor divulgação das decisões e prioridade na tramitação, as fontes indicam que ele é, sem dúvida, um instrumento eficaz para a solução de conflitos transindividuais.

3 TUTELA DE URGÊNCIA NO PROCESSO COLETIVO

3.1 CONCEITO E FUNDAMENTO LEGAL

A tutela de urgência (antecipada e cautelar) pode ser concedida no processo coletivo desde que estejam presentes os pressupostos previstos no art. 300 (probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo). Além de proteger o direito ameaçado, a tutela de urgência cumpre um papel fundamental na regulação do comportamento das partes durante o processo. Conforme observa Tommaseo, a experiência jurisprudencial demonstra que, muitas vezes, o interesse da parte ao pleitear a antecipação de tutela reside justamente na necessidade de obter uma orientação jurisdicional segura que lhe permita pautar sua conduta diante da relação jurídica ainda indefinida. Trata-se de permitir que o processo, mesmo antes de sua conclusão definitiva, produza efeitos concretos que auxiliem a parte a agir de forma juridicamente adequada.⁴

Destaca-se que, em regra, ela segue os pressupostos e fundamentos gerais aplicáveis ao processo individual, sendo inclusive incluída a estabilização da tutela provisória (art. 304 e 305). (PIZZOL, 2019, p. 214)

Na vigência do CPC/73 havia o entendimento que a tutela antecipada nos processos coletivos deveria ser aplicada com base nos requisitos do art. 84,§3º do CDC e 12 do LACP. Isso ocorria, pelo fato de que tinha o entendimento que os requisitos da tutela de urgência do CDC eram mais brandos que os do art. 273 do CPC/73. Nesse sentido, com a vigência do novo CPC, não há mais necessidade disso, já que os requisitos da tutela de urgência foram uniformizados com o art. 300 do CPC/2015. Por isso, no processo coletivo aplica-se às regras do CPC nas tutelas provisórias (PIZZOL, 2019, p. 214)

⁴ FERRUCIO TOMMASEO, I provvedimenti d'urgenza, Padova, Cedam, 1983, p. 259



No microssistema de ações coletivas os dispositivos que tratam sobre a tutela de urgência, que seriam o art. 4º e 12º da LACP c/c art. 84, §3º do CDC, art. 7º, inciso III da Lei de mandado de segurança e art. 5, §4º da Lei de Ação Popular.

Com isso, Jr Didier e Jr Zaneti (2025) verificam que no microssistema das ações coletivas, a tutela de urgência satisfativa será liminar, contudo, não tem previsão de tutela antecipada de caráter antecedente, sendo aplicada regras do CPC, pois a liminares dispostas no processo coletivo são de caráter incidental.

Por outra lado, Bueno (2018) ainda ressalta-se que na lei tem um outro requisito para a concessão de tutela de urgência, o qual seria o perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão (art. 300, §3º do CPC), este requisito se aplica a qualquer tutela de urgência, mas não deve ser visto como uma barreira intransponível para a concessão da medida, haja vista que tem-se a possibilidade de haver a reparação dos danos causados pelo requerido, no caso de haver revogação ou modificação da decisão que concedeu a tutela. A rigor, tal requisito abrange o “perigo inverso”, ou seja, deve-se analisar os riscos que ambas as partes processuais irão ter dentro do processo coletivo, o risco do autor/ da coletividade se a medida não for deferida e o risco do réu se esta for deferida.

3.2 APlicabilidade em ações coletivas

Primeiramente, a tutela de urgência pode ser concedida em qualquer processo, independente da natureza da pretensão e do procedimento. No processo coletivo, pode ser usado para requerer tutela satisfativa ou assecuratória (garantir a eficácia de uma futura decisão, assegurando que os direitos das partes sejam preservados até que o processo seja concluído) em qualquer direito coletivo tutelado e em todas as espécies de ações coletivas (PIZZOL, 2019, p. 215)

Com já abordado, no sistema normativo das ações coletivas dispositivos que tratam sobre a tutela de urgência tem os art. 4º e 12º da LACP c/c art. 84, §3º do CDC, art. 7º, inciso III da Lei de mandado de segurança e art. 5, §4º da Lei de Ação Popular.

Diante disso, resta claro que nesses dispositivos a tutela de urgência satisfativa será liminar, contudo, não tem previsão de tutela antecipada de caráter antecedente, sendo aplicada às regras do CPC, pois a liminares dispostas no processo coletivo são de caráter incidental.

Importante ressaltar que as previsões no microssistema coletivo não afasta a aplicação subsidiária do CPC, tendo inclusive sido admitido pelo STJ (AgInt nos EDcl no Ag n. 1.434.409/RS, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 23/11/2020, DJe de 25/11/2020) de pedido de tutela antecipada. In vebis:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. TUTELA ANTECIPADA. REQUISITOS . PROBABILIDADE DO DIREITO E PERIGO DE DANO OU RISCO AO RESULTADO ÚTIL DO PROCESSO. NÃO VERIFICADOS NO PRESENTE CASO. TUTELA ANTECIPADA INDEFERIDA. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO . I - O presente



feito decorre de agravo de instrumento interposto por Corporação Andina de Fomento - CAF, pessoa jurídica de direito internacional público, contra decisão prolatada pelo Juízo da 2ª Vara Federal de Canoas/RS que, em autos de ação popular, reconheceu a incompetência do juízo quanto a uma parte dos pedidos, determinando a cisão do processo com o declínio da competência a favor do Juízo estadual. Nesta Corte, foi indeferido o pedido de tutela antecipada. II - A tutela provisória está disciplinada nos arts. 294, 299 e 300 do Código de Processo Civil, e exige, para a sua concessão, a presença dos pressupostos ali descritos, quais sejam, a probabilidade do direito (fumus boni iuris) e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo (periculum in mora), os quais precisam aqui ser evidenciados de fato . (...) VI - Por outro lado, a presença do periculum in mora também não se caracteriza, na medida em que os processos terão o devido andamento, em ambas as esferas de competência. VII - Agravo interno improvido. (STJ - AgInt nos EDcl no Ag: 1434409 RS 2020/0101499-8, Relator.: Ministro FRANCISCO FALCÃO, Data de Julgamento: 23/11/2020, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 25/11/2020).

Destaca-se que Bueno (2018) menciona que esse instituto tem previsão nas leis que preveem ações coletivas. Inicialmente, têm o art. 5, §4º da Lei 4.717/65 (Lei da Ação Popular), o qual dispõe que pode ser feito pedido liminar na defesa do patrimônio público, do ato lesivo impugnado, ou seja, pode ser concedida tutela de urgência em favor do autor da ação popular.

Ainda, salienta que a petição inicial pode constar o pedido de tutela de urgência, podendo ser concedida inaudita altera parte (sem precisar ouvir as partes), não há preclusão temporal (refere-se à perda do direito de realizar uma ação ou apresentar um recurso devido ao transcurso do tempo) para a feitura deste pedido, podendo ser feito a qualquer momento do processo.

Ademais, afirma que o art. 7º, inciso III da lei nº 12.016/2009 (Lei do mandado de segurança) estabelece ao juiz o poder de suspender o ato que motivou o pedido de forma imediata. No ato de suspensão temporária, o ato questionado demonstra natureza satisfativa, assim, a liminar do Mandado de Segurança é uma tutela antecipada.

No que se refere aos requisitos para concessão desta liminar, tem que averiguar o fundamento relevante - grande probabilidade do direito alegado existir - e do ato impugnado puder resultar a ineficácia da medida pleiteada - periculum in mora (risco de dano ou do risco ao resultado útil).

No referido dispositivo, Bueno (2018) evidencia que não há menção de que tal pedido deve ser feito pelo impetrante, todavia, a lei foi elaborada na vigência do CPC/73, o qual determinava a indispensabilidade do pedido do autor. Desse modo, fica o questionamento: Cabe a atuação de ofício do magistrado? Ao analisar o CPC/2015 em seus dispositivos não há previsão expressa condicionando a concessão de tutela de urgência a pedido expresso da parte, e ao mesmo tempo não há artigos que preveem a permissão de sua concessão de ofício, ainda que em situações excepcionais, como previa o CPC/73 (art. 797).

Ressalta que no mesmo artigo na parte final, fica a critério do juiz exigir uma caução, fiança ou depósito, como uma condição para a concessão da liminar visando assegurar eventual ressarcimento à parte contrária pelos danos gerados pela concessão da tutela de forma indevida.

Já no art. 7, §3º entende que a liminar perderá sua eficácia quando houver a sentença definitiva, se a decisão for denegatória esta será revogada e suspenderá seus efeitos, se a decisão for concessiva,



a liminar perde seus efeitos, mas na prática eles continuam os mesmos, só que sendo gerados pela sentença que os deferiu. E em caso de interposição de recurso, a eficácia da sentença é mantida, pois o recurso não tem efeito suspensivo.

No que se refere ao art. 8º, este determina que será decretada perempção ou caducidade da medida cautelar nas hipóteses previstas no dispositivo.

Com relação à tutela de urgência nas ações civis públicas, Jr Didier e Jr Zaneti (2025) a legislação dessa ação já admitia a concessão de tutela provisória satisfativa, antes do CPC/2015. O art. 12 da LACP permite a concessão de liminar de natureza satisfativa, contudo, não indica quais os requisitos necessários para essa concessão. Assim, tem-se a interpretação extensiva que se aplica os requisitos gerais da tutela de urgência.

Além disso, Bueno (2018) declara que o art. 12, §2º disciplina sobre a combinação de multa, em liminar, só será aplicada ao réu após o trânsito em julgado da decisão favorável do autor, sendo esta devida desde o dia em que houver caracterizado o descumprimento, esta segue os mesmos parâmetros gerais dos processos individuais.

Outrossim, o art. 4º da LACP expressa sobre o cabimento da tutela cautelar no processo coletivo, em que prevê a possibilidade de ajuizamento de ação cautelar com a finalidade de impedir o dano ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem urbanística e entre outros. Entretanto, o CPC não trata a ação cautelar com autonomia, como fazia o CPC/73. Logo, entende-se que o regime legal do LACP se refere às medidas cautelares que podem ser concedidas no âmbito do processo de conhecimento ou de execução. (PIZZOL, 2019, p. 218)

Daniel Neves (2024) entende que o legislador não se atentou a regulamentar as cautelares no processo coletivo, mas que isso não gerou nenhuma consequência relevante, já que se aplica às regras do CPC.

Entretanto, Daniel Neves (2024) entende que o processo autônomo cautelar não é afastado do microssistema coletivo, já que manteve a manutenção da cautelar antecedente. Suscita que ainda havendo no art. 308 do CPC previsão do pedido cautelar se transformar no pedido principal, teria várias hipóteses em que esse pedido cautelar chegará ao fim, sem nenhuma conversão, uma vez que se o autor não conseguir que seu pedido cautelar em caráter antecedente seja deferido, o processo prossegue os ditames dos art. 305 a 307 do CPC, logo, conclui que nesse caso terá um processo cautelar com pedido cautelar que poderá ser deferido ou indeferido na sentença.

Outrossim, sustenta que se a tutela cautelar for concedida mas não efetivada, a contagem do prazo do art. 308 não se inicia. Nesse sentido, se admite que o autor possa elaborar o pedido principal, mas tem a escolha de não querer fazê-lo e com isso se mantém a eficácia da tutela concedida, tendo o processo que prosseguir os ditames do art. 305 a 307, sendo um processo cautelar.



Ademais, Didier e Zaneti (2025), entendem que o art. 4 da LACP trata-se não de uma tutela cautelar, mas de uma tutela satisfativa inibitória, pois tem o intuito de obter auxílio do judiciário para impedir a prática de ato ilícito, e em consequência, a ocorrência de um dano (art. 497, § único do CPC), a tutela inibitória independe de dano e de verificação do dolo ou culpa. A menção de tutela cautelar ocorre apenas em decorrência da época da Lei de Ação Civil Pública.

Ante ao anteriormente dito, a tutela de urgência pode ser concedida em qualquer processo, independente da natureza da pretensão e do procedimento. No processo coletivo, pode ser usado para requerer tutela satisfativa ou assecutarória, a fim de garantir a eficácia de uma futura decisão, assegurando que os direitos das partes sejam preservados até que o processo seja concluído, podendo ser feita qualquer direito coletivo tutelado e em todas as espécies de ações coletivas.

Ao haver a concessão de tutela de urgência, pode o magistrado utilizar, para qualquer tipo de prestação ou qualquer outra medida (inclusive de pagar quantia) as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias, substitutivas da conduta do devedor) que se mostrarem adequadas e eficazes, como a multa (astreintes), as medidas de busca e apreensão, impedimento de atividade nociva, intervenção na empresa que seja adequada para impor o cumprimento da decisão, conforme disposto no art. 139, IV, do CPC (PIZZOL, 2019, p. 219).

Nas hipóteses de obrigação de fazer, não fazer ou entrega de coisa, as medidas empregadas podem permitir a obtenção da tutela específica ou do resultado prático equivalente (artigo 297, parágrafo único, CPC).

O juiz pode requerer essas medidas por meio de requerimento das partes ou por ex officio.

A medida, no processo coletivo, será efetivada pelo autor ou por qualquer outro legitimado, até mesmo pelo indivíduo, no caso de ser individual homogêneo ou em razão do transporte in utilibus da coisa julgada (art. 103, § 3º, do CDC), não dependendo do prazo de 60 (sessenta) dias disposto no art. 15 da LACP, pois apenas diz respeito a execução de sentença e extensivamente a liquidação (PIZZOL, 2019, p. 219)

4 TUTELA DE URGÊNCIA CONTRA O PODER PÚBLICO

Inicialmente, cumpre salientar que tem a possibilidade do juiz conceder tutela provisória contra a administração pública, isso está previsto no enunciado nº 130 da II jornada de Direito Processual (JDPC) do Conselho da Justiça Federal (CJF).

Ademais, tem até normas que dispõe sobre a concessão de tutela de urgência ante o ente público, as quais são: Lei nº 8.437/92 (art. 1º, art. 4º); Lei nº 9.494/97; Lei nº 12.016/09 (art. 7º, §1º e ss, art. 14, §3º) e no próprio CPC/15 no seu art. 1.059 prevê que a tutela provisória aplicada contra a Fazenda Pública deve ser fixada conforme as disposições do 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.



Contudo, é extremamente importante enunciar que há alguns limites envolvendo a aplicação de tutela de urgência em face de ente público.

Tais limitações estão dispostas nas Leis nº 8.437/92 (concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público e dá outras providências), nº 9.494/97 (Disciplina a aplicação da tutela antecipada contra a Fazenda Pública) e nº 12.016/2009 (disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências).

A Lei nº 8.437/92 em seu art. 1º, estabelece que se uma medida liminar não pode ser concedida em um Mandado de Segurança por sua restrição legal, a mesma não pode ser concedida em outros tipos de ações cautelares ou preventivas contra atos do Poder Público. Já em seu parágrafo primeiro (§1º) este afirma que não será cabível medida cautelar inominada ou sua liminar, em juízo de primeiro grau, quando for impugnado um ato de autoridade que, via MS, seja de competência originária de um tribunal. (PIZZOL, 2019, p. 221)

Nesse dispositivo tem o intuito de evitar violação às regras de competência por prerrogativa de foro (originária do tribunal) dispostas na Constituição Federal em mandado de segurança. Como se trata de norma restritiva, sua interpretação deve ser limitada, ou seja, nas hipóteses em que não for viável a impetração do Mandado de Segurança, a propositura da cautelar e a concessão de liminar são possíveis.

E em seu parágrafo segundo (§2º) nos casos de ação popular e ação civil pública, as restrições mencionadas no § 1º não se aplicam, e medidas cautelares podem ser concedidas mesmo em casos que seriam de competência originária de um tribunal em um mandado de segurança.

Quanto o §3º deste artigo, trata sobre o caráter de reversibilidade que deve ser adotado nas medidas liminares, limitação imposto às tutelas antecipadas, consoante o art. 300, §3º do CPC/15.

No entanto, como já supracitado, a doutrina e jurisprudência já consolidaram o entendimento que essa limitação não pode ser vista como uma regra inquestionável, pois mesmo em situações em que a concessão, em tese, possa levar a danos irreversíveis ao réu, mas ao mesmo tempo a sua não concessão, pode ocasionar perecimento do direito do autor, se houver elementos autorizadores, a medida pode ser concedida. Vejamos o entendimento do STJ:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. MEDICAMENTO. FORNECIMENTO . TUTELA IRREVERSÍVEL ANTECIPADA. EXCEÇÃO. DIREITO DE RECOMPOSIÇÃO DO PATRIMÔNIO. NATUREZA DO BEM JURÍDICO TUTELADO . PROIBIÇÃO DO ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA. 1. Hipótese em que, após a antecipação da tutela de forma irreversível (fornecimento de medicamentos pelo Estado), concluiu-se ser desnecessário o provimento de urgência. Contudo, não se reconheceu o direito da parte lesada de pleitear a recomposição de seu patrimônio indevidamente desfalcado, sob o argumento de que o bem jurídico tutelado (verba destinada a tratamento de saúde) possui natureza alimentar . 2. Distinguishing: inaplicabilidade do entendimento consagrado nas ações previdenciárias que versam sobre a irreversibilidade do benefício pago a maior pelo Estado por ausência de similitude fática, com absoluta distinção de pressupostos concessivos. 3. De modo geral, constatado o perigo da irreversibilidade da tutela, ela não será concedida (art. 273, § 3º, do CPC). 4. **Em casos excepcionais e devidamente justificados, pode o Judiciário deferir a**



medida de urgência, independentemente de sua reversibilidade. Precedentes do STJ. 5. A natureza do bem jurídico, tutelado por antecipação, ou sua irreversibilidade não impedem, por si sós, que a parte lesada em seu patrimônio possa pleitear a restituição. Aplicação da regra neminem laedere (a ninguém prejudicar) e da vedação ao enriquecimento sem causa. 6. **O caráter de excepcionalidade da medida de urgência deve orientar a prestação jurisdicional nos casos em que sua concessão não mais se justifica, sob pena de beneficiar poucas pessoas em detrimento de muitas.** Se o magistrado antecipa a tutela de forma injustificada, não pode permitir que uma decisão de caráter precário – posteriormente considerada indevida ou injusta – prevaleça sobre interesses mais abrangentes do que o individual do jurisdicionado, sob pena de conferir verdadeiro salvo-conduto para as lides temerárias. 7. Recurso Especial provido para reconhecer o direito do Estado de pleitear a restituição in integrum dos valores despendidos a título de antecipação de tutela. (STJ - REsp: 1078011 SC 2008/0169549-1, Relator.: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 02/09/2010, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 24/09/2010).

Por fim, no art. 1º da Lei nº 8.437/92, em seu parágrafo quinto (§5º) foi formulado com a finalidade de proteger o erário público, uma vez que concedida a compensação de valores por meio de tutela de urgência, na hipótese desta posteriormente seja rejeitada no mérito, seria de extrema dificuldade o ente público ser ressarcido desses valores junto ao requerente. Vejamos:

Art. 1º Não será cabível medida liminar contra atos do Poder Público, no procedimento cautelar ou em quaisquer outras ações de natureza cautelar ou preventiva, toda vez que providência semelhante não puder ser concedida em ações de mandado de segurança, em virtude de vedação legal.

(...)

§ 5º Não será cabível medida liminar que defira compensação de créditos tributários ou previdenciários.

Nesse mesmo sentido, o Supremo Tribunal de Justiça em sua súmula nº 212, prévia: “A compensação de créditos tributários não pode ser deferida em ação cautelar ou por medida liminar cautelar ou antecipatória”.

Todavia, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4296, o Supremo Tribunal Federal concluiu pela inconstitucionalidade do art. 7º, §2º da Lei nº 12.016/2009, a qual dispõe:

Art. 7º Ao despachar a inicial, o juiz ordenará: (...)

§ 2º Não será concedida medida liminar que tenha por objeto a compensação de créditos tributários, a entrega de mercadorias e bens provenientes do exterior, a reclassificação ou equiparação de servidores públicos e a concessão de aumento ou a extensão de vantagens ou pagamento de qualquer natureza.

Ainda, evidencia-se a ementa do julgamento da ADI nº 4296, com o órgão julgador: Tribunal Pleno, Relator(a): Min. Marco Aurélio, Redator(a) do acórdão: Min. Alexandre de Moraes, data do julgamento: 09/06/2021 e data da publicação: 11/10/2021:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 1º, §2º, 7º, III E §2º, 22, §2º, 23 E 25, DA LEI DO MANDADO DE SEGURANÇA (LEI 12.016/2009). ALEGADAS LIMITAÇÕES À UTILIZAÇÃO DESSA AÇÃO CONSTITUCIONAL COMO



INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO DE DIREITOS INDIVIDUAIS E COLETIVOS. SUPosta OFENSA AOS ARTS. 2º E 5º, XXXV E LXIX, DA CONSTITUIÇÃO. NÃO CABIMENTO DO “WRIT” CONTRA ATOS DE GESTÃO COMERCIAL DE ENTES PÚBLICOS, PRATICADOS NA EXPLORAÇÃO DE ATIVIDADE ECONÔMICA, ANTE A SUA NATUREZA ESSENCIALMENTE PRIVADA. EXCEPCIONALIDADE QUE DECORRE DO PRÓPRIO TEXTO CONSTITUCIONAL. POSSIBILIDADE DE O JUIZ EXIGIR CONTRACAUTELA PARA A CONCESSÃO DE MEDIDA LIMINAR. MERA FACULDADE INERENTE AO PODER GERAL DE CAUTELA DO MAGISTRADO. INOCORRÊNCIA, QUANTO A ESSE ASPECTO, DE LIMITAÇÃO AO JUÍZO DE COGNição SUMÁRIA. CONSTITUCIONALIDADE DO PRAZO DECADENCIAL DO DIREITO DE IMPETRAÇÃO E DA PREVISÃO DE INVIALIDADE DE CONDENAÇÃO AO PAGAMENTO DE HONORÁRIOS SUCUMBENCIAIS. JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PROIBIÇÃO DE CONCESSÃO DE LIMINAR EM RELAÇÃO A DETERMINADOS OBJETOS. CONDICIONAMENTO DO PROVIMENTO CAUTELAR, NO ÂMBITO DO MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO, À PRÉVIA OITIVA DA PARTE CONTRÁRIA. IMPOSSIBILIDADE DE A LEI CRIAR ÓBICES OU VEDAÇÕES ABSOLUTAS AO EXERCÍCIO DO PODER GERAL DE CAUTELA. EVOLUÇÃO DO ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL. CAUTELARIDADE ÍNSITA À PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL AO DIREITO LÍQUIDO E CERTO. RESTRIÇÃO À PRÓPRIA EFICÁCIA DO REMÉDIO CONSTITUCIONAL. PREVISÕES LEGAIS EIVADAS DE INCONSTITUCIONALIDADE. PARCIAL PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 1. O mandado de segurança é cabível apenas contra atos praticados no desempenho de atribuições do Poder Público, consoante expressamente estabelece o art. 5º, inciso LXIX, da Constituição Federal. Atos de gestão puramente comercial desempenhados por entes públicos na exploração de atividade econômica se destinam à satisfação de seus interesses privados, submetendo-os a regime jurídico próprio das empresas privadas. 2. No exercício do poder geral de cautela, tem o juiz a faculdade de exigir contracautela para o deferimento de medida liminar, quando verificada a real necessidade da garantia em juízo, de acordo com as circunstâncias do caso concreto. Razoabilidade da medida que não obsta o juízo de cognição sumária do magistrado. 3. Jurisprudência pacífica da CORTE no sentido da constitucionalidade de lei que fixa prazo decadencial para a impetração de mandado de segurança (Súmula 632/STF) e que estabelece o não cabimento de condenação em honorários de sucumbência (Súmula 512/STF). 4. A cautelaridade do mandado de segurança é ínsita à proteção constitucional ao direito líquido e certo e encontra assento na própria Constituição Federal. Em vista disso, não será possível a edição de lei ou ato normativo que vede a concessão de medida liminar na via mandamental, sob pena de violação à garantia de pleno acesso à jurisdição e à própria defesa do direito líquido e certo protegida pela Constituição. Proibições legais que representam óbices absolutos ao poder geral de cautela. 5. **Ação julgada parcialmente procedente, apenas para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 7º, §2º, e 22º, §2º, da Lei 12.016/2009, reconhecendo-se a constitucionalidade dos arts. 1º, § 2º; 7º, III; 23 e 25 dessa mesma lei.** (ADI 4296, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 09-06-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-202 DIVULG 08-10-2021 PUBLIC 11-10-2021).

Diante dessa decisão do STF, restou claro que o entendimento da súmula nº 212 do STJ e parte do art. 1º, § 5º da Lei nº 8.457/92 foram superados, não podendo mais haver a vedação de pedido liminar para compensação de créditos tributários. À luz dessa interpretação o STJ na 1ª Seção do STJ, em 14/09/2022 decidiu pelo cancelamento formalmente deste enunciado⁵.

Referente ao art. 2º da Lei nº 8.437/92 dispõe que, o juiz deve intimar o representante judicial da pessoa jurídica do direito público, antes de analisar o pedido de tutela antecipada, tendo o prazo de

⁵ <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2022/16092022-Primeira-Secao-caencia-as-Sumulas-212-e-497.aspx#:~:text=A%20Primeira%20Se%C3%A7%C3%A3o%20do%20Superior%2cmedida%20liminar%20cautelar%20ou%20antecipat%C3%B3ria%22>



setenta e duas horas para o representante se pronunciar, ou seja, percebe-se que a ampla defesa e o contraditório não são aplicados posteriormente.

Ainda, Nelson e Rosa Nery (2017) argumentam que a manifestação oferecida ao representante da pessoa jurídica de direito público, pode ser dispensada se no caso concreto, houver ameaça iminente de perecimento do direito, fica a critério do juiz analisar se dar para esperar o prazo de 72 horas ou conceder a liminar *inaudita altera parte*. Além disso, no caso do requerido ser um particular ou ente despersonalizado (mesmo público) é dispensável a audiência prévia.

Partindo dessa premissa, a decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) decidiu a concessão de tutela sem a oitiva do réu. Vejamos:

APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITO À SAÚDE.
Fornecimento de medicamento não padronizado por período indeterminado . PRELIMINARES. Nulidade da sentença. Inocorrência. Levantamento da suspensão processual decorrente do julgamento do Tema 106 . Possibilidade de concessão de liminares e tutelas de urgência contra a Fazenda Pública em matéria de direito à saúde, ainda que haja o esgotamento do objeto da ação. Urgência que justifica a concessão de liminar sem a prévia oitiva do ente público. Inexigibilidade de realização de audiência de conciliação antes da concessão de medida liminar. MÉRITO . Necessidade manifesta. Direito fundamental de eficácia imediata. Inexistência de infração a princípios constitucionais e às normas e princípios que informam a Administração. (...) (TJ-SP - APL: XXXXX20178260534 SP XXXXX-49.2017.8.26.0534, Relator.: Heloísa Martins Mimessi, Data de Julgamento: 18/12/2018, 5ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 18/12/2018).

Além disso, os arts. 4º da Lei 8.437/92 e 12, § 1º, da Lei 7.347/85, permitem a suspensão da execução de liminar ou da sentença proferida contra o Poder Público, a fim de evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública. A suspensão da segurança está também prevista na Lei do Mandado de Segurança (art. 15) e na Lei da Ação Civil Pública (LACP) (art. 12).

Vejamos o entendimento do Tribunal de Justiça da Bahia (TJBA) em que preza pela prevalência do Poder Público, já que o dispêndio de tal valor prejudicaria a economia pública. In verbis:

PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA Tribunal Pleno Processo: AGRAVO INTERNO CÍVEL n. 8019759-27.2022.8.05.0000.1.AgIntCiv Órgão Julgador: Tribunal Pleno AGRAVANTE: ADELAIDE TORRES PASSOS e outros (23) Advogado (s): MARK SANDER DE ARAUJO FALCÃO AGRAVADO: MUNICIPIO DE JUAZEIRO Advogado (s):FABRICIO DE CASTRO OLIVEIRA ACORDÃO AGRAVO INTERNO EM PEDIDO DE SUSPENSÃO DE TUTELA ANTECIPADA . FASE DE CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. POSSIBILIDADE. LEGITIMIDADE DO ENTE MUNICIPAL. PRECEDENTES . DECISÃO DO JUÍZO DE ORIGEM, QUE DEFERIU o pedido de BLOQUEIO E TRANSFERÊNCIA DE VALOR ELEVADO. VIOLAÇÃO AO REGIME CONSTITUCIONAL DOS PRECATÓRIOS. ART. 100 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL . RISCO AO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL DO INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES DE JUAZEIRO. RISCO DE LESÃO À ECONOMIA E À ORDEM PÚBLICAS COMPROVADO. AGRAVO CONHECIDO E NÃO PROVIDO. 1. Consoante o disposto no art. 4º da Lei Federal n. 8.437/1992, o Município de Juazeiro possui legitimidade para formular o excepcional pedido de



suspensão nesse Tribunal de Justiça. 2. Conforme assegurado na decisão ora agravada, além de ser parte no processo principal, é flagrante o interesse da municipalidade no caso sob deslinde. O Instituto de Previdência de Juazeiro (IPJ) é uma autarquia pública, responsável pelo pagamento das aposentadorias e das pensões dos servidores municipais, **logo, o bloqueio nas contas no importe de R\$ 19.247.651,67 (dezenove milhões, duzentos e quarenta e sete mil, seiscentos e um reais e sessenta e sete centavos) tem repercussão na municipalidade.** 3. Com relação ao marco de vigência da suspensão e da afronta à coisa julgada, que é possível, em casos excepcionais, ter como objeto do incidente de suspensão a decisão proferida em fase de cumprimento de sentença, quando há risco à ordem, à saúde, à segurança ou à economia pública. 4. A suspensão de liminar é cabível em ações movidas contra o Poder Público se houver manifesto interesse público ou flagrante ilegitimidade e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia pública. Cuida-se de incidente processual, não se tratando de sucedâneo recursal para reforma ou anulação da decisão impugnada (art. 12, § 1º, da Lei 7.347/85, art. 4º da Lei Federal n. 8.347/92, art. 15 da Lei Federal n. 12.016/09 e art. 354 do Regimento Interno deste Tribunal de Justiça). 5. Na hipótese dos autos, constata-se que o Município de Juazeiro, ora agravado, comprovou a existência de risco de grave lesão aos bens tutelados, nos precitados dispositivos legais, mormente o risco à ordem e à economia públicas, porquanto a satisfação imediata da tutela judicial objurgada vulnera a ordem cronológica de apresentação de precatórios estabelecida no art. 100 da Constituição Federal. 6. Outrossim, é forçoso reconhecer que a imediata satisfação do crédito, realce-se em valor vultoso, tem a aptidão para colocar em grave risco a ordem administrativa e a economia pública do Município requerente, haja vista o potencial de interferir no equilíbrio financeiro e atuarial do Instituto de Previdência dos Servidores de Juazeiro. 7. Portanto, da análise das argumentações ventiladas pelo agravado na petição inicial, bem como nas contrarrazões, restou demonstrado, à satisfação, o risco de grave lesão à economia e à ordem públicas, tendo por preenchido o requisito legal para o deferimento da contracautela. 8. Parecer da Procuradoria de Justiça pelo improvisoamento do recurso. 9. AGRAVO CONHECIDO E NÃO PROVIDO. ACÓRDÃO Vistos, relatados e discutidos esses autos de Agravo Interno nº 8019759-27.2022.8.05.0000.1.AGINTCIV, em que são partes, como agravante, ADELAIDE TORRES PASSOS E OUTROS e, como Agravado, o MUNICÍPIO DE JUAZEIRO, ACORDAM os Senhores Desembargadores do Egrégio Tribunal de Justiça da Bahia EM CONHECER E NEGAR PROVIMENTO AO AGRAVO INTERNO, na forma do voto do Desembargador relator. Salvador, de 2022. Des. NILSON SOARES CASTELO BRANCO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA BAHIA PROCURADOR (A) DE JUSTIÇA. (TJ-BA - Agravo: 80197592720228050000, Relator.: NILSON SOARES CASTELO BRANCO, TRIBUNAL PLENO, Data de Publicação: 31/10/2022)

Nelson Nery e Rosa Nery (2017) entendem que a suspensão de liminar e de segurança, cuja permite que o Poder Público possa suspender decisões judiciais provisórias (liminares) ou definitivas (sentenças) de mandado de segurança, seja inconstitucional, pois embora a doutrina e a jurisprudência, incluindo o Supremo Tribunal Federal (STF)⁶, tenham considerado essa figura constitucional, este entende que ela não é justificada juridicamente, pois existem recursos (como agravo e apelação) para impugnar decisões judiciais, não sendo necessário o prosseguimento desse entendimento.

Ainda, salientam que o pedido de suspensão previsto no § 4º do art. 4º da Lei 8437/92 e § 1º do art. 15 da Lei do Mandado de Segurança é inconstitucional, tendo abordado três motivos principais: o primeiro é que uma lei ordinária não amplia a competência dos tribunais superiores (STF e STJ), já que estas estão previstas taxativamente nos arts. 102 e 105 da CF/88. A segunda seria que essas normas ferem os princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, da

⁶ <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/restricao-a-antecipacao-de-decisoes-contra-a-fazenda-publica-e-constitucional/>

proporcionalidade e da razoabilidade, pois, sendo recorrida a decisão interlocutória proferida no Mandado de Segurança, torna-se desnecessária a suspensão excepcional. Ainda fere o princípio da isonomia, pois permite ao poder público diversas formas de recorrer contra decisões liminares, enquanto os particulares têm apenas uma opção, o que ocasiona um desequilíbrio na relação processual. Por fim, o poder público tem uma via alternativa para recorrer além do processo normal, mas os particulares não têm essa mesma possibilidade, o que gera uma desigualdade incompatível com o Estado Democrático de Direito. Além disso, ignora-se que o mandado de segurança é um direito fundamental e que o impetrante já obteve uma decisão favorável.

No que se refere à Lei n. 9.494/97, esta foi objeto de Ação declaratória de constitucionalidade (ADC n. 4), na qual o STF deferiu, "...liminarmente, na presente causa – ação declaratória de constitucionalidade julgada procedente para confirmar, com efeito vinculante e eficácia geral e "ex tunc", a inteira validade jurídico-constitucional do art. 1º da lei 9.494, de 10/09/1997, que "disciplina a aplicação da tutela antecipada contra a fazenda pública"⁷.

Desse modo, tal legislação ao remeter às disposições da Lei nº 8.437/1992, estabelece que não será cabível a concessão de tutela antecipada contra o Poder Público quando importar na satisfação do próprio mérito da demanda, em especial nos casos em que não se admite concessão liminar em mandado de segurança, como os relacionados a pagamento de vencimentos, reclassificação ou concessão de vantagens a servidores. Contudo, cabe tutela antecipada contra a Fazenda Pública nas questões que não foram impedidas pelo ordenamento. (JR DIDIER; JR ZANETI, 2025, p.465)

Ao abordar sobre o inciso III do artigo 7º da Lei n. 12.016/2009, este estabelece que o julgador pode conceder tutela em favor do impetrante nas hipóteses em que houver fundamento relevante e quando do ato impugnado puder resultar a ineficácia da medida, caso seja finalmente deferida. Deve convencer o juiz que dispõe das melhores justificações em relação a parte contrária e que o ato coator é realmente abusivo ou ilegal. Assim, o parágrafo 5º do artigo 7º trata sobre as vedações em relação a concessão de liminares previstas neste artigo que se estendem à tutela antecipada dos artigos 273 e 461 do CPC, tornando inócuas a prestação da tutela jurisdicional em casos que promove contra o Estado, ou, em outras palavras, impedido de atuar Judiciário em face de determinadas ilegalidades praticadas pela Administração Pública.

Nelson e Rosa Nery (2017) novamente, afirmam que ao elaborar legislações que proíbem a concessão de tutelas de urgência em face da Fazenda Pública, especialmente em procedimentos cautelares ou outras ações de natureza cautelar ou preventiva, inclusive não podendo ser concedida em ações de mandado de segurança tornam-se inconstitucionais, já que a Lei não pode impor restrições ou vedações em Mandado de Segurança, pois as suas limitações são produzidas pelo texto constitucional. Além disso, no MS a proibição é ineficiente e inócuas, haja vista que essa ação é

⁷ <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630103>

propostas em situações que exigem urgência na prestação jurisdicional, por isso, o magistrado deve conceder a liminar, tendo lei ou não permitindo, devendo o sistema judicial procurar mecanismos idôneos para haver eficácia do direito ou de seu exercício, proporcionando isso por meio das liminares tout court, dos writs constitucionais e das medidas cautelares.

Além do mais, tais doutrinadores entendem que as restrições impostas pelas legislações infraconstitucionais não podem impedir a incidência do princípio basilar de acesso à justiça. Diante disso, a ouvida do representante da Fazenda Pública antes de decidir-se sobre liminar (art. 2º da Lei nº 8.437/1992) ou a restrição pura e simples ao cabimento de liminares (1º da Lei nº 8.437/1992) viola os preceitos constitucionais do direito de ação e a proibição de concessão judicial de medida de urgência. Com isso, estes entendem que as normas infraconstitucionais devem ser compatíveis com a Constituição Federal, especialmente com o princípio do art. 5º, inciso XXXV.

Isso sem mencionar que Pizzol (2019) menciona que “a vedação genérica à concessão de medidas de urgência implica violação ao princípio do acesso à justiça”.

Salienta-se que nessa temática serão verificadas que tem a corrente que defende a constitucionalidade dessas restrições argumenta que não impedem o acesso à justiça, mas apenas asseguram que a concessão da tutela provisória seja concedida de maneira adequada e razoável, respeitando os princípios constitucionais da segurança jurídica e da proteção do interesse público (Silva, 2019, p.), bem como, que as situações previstas em lei correspondem a casos nos quais já não há risco atual ao direito invocado, de modo que não estariam presentes os requisitos que justificam a concessão da medida urgente. Por outro lado, tem outra corrente que ver as vedações de concessão de tutelas de urgência contra o Poder Público como inconstitucionais, por violação dos princípios da inafastabilidade do controle jurisdicional e da efetividade da prestação jurisdicional e da isonomia, como explanado pelo Nelson e Rosa Nery.

Dessa forma, verifica-se que a concessão de tutelas provisórias contra a Administração Pública constitui matéria complexa, permeada por tensões entre a necessidade de assegurar a efetividade da jurisdição e a preservação do interesse público e da segurança jurídica.

Nesse sentido, conforme ensina Ronald Dworkin (2002, p. 305), o princípio da igualdade política exige que o Estado ofereça a todos os cidadãos, inclusive os mais vulneráveis, o mesmo nível de respeito e consideração dispensado aos mais privilegiados:

“[...] igualdade política. Esta pressupõe que os membros mais frágeis da comunidade política têm direito à mesma consideração e ao mesmo respeito que o governo concede a seus membros mais poderosos, de modo que, se algumas pessoas têm liberdade de decisão, qualquer que seja o efeito sobre o bem-estar geral, todas as pessoas devem ter a mesma liberdade.”



Tal compreensão fortalece a tese de que o Judiciário deve atuar, mesmo diante de normas restritivas, para garantir a efetividade dos direitos fundamentais e a igualdade substancial entre os jurisdicionados.

A análise do capítulo revela que, embora o ordenamento jurídico estabeleça diversas restrições legais — como as constantes nas Leis n.º 8.437/92, 9.494/97 e 12.016/2009 —, essas limitações não são absolutas e devem ser interpretadas à luz da Constituição Federal. A jurisprudência mais recente, notadamente do STF e do STJ, aponta para uma flexibilização dessas vedações em situações de urgência qualificada, sobretudo quando está em risco direito fundamental, como à saúde, ou quando presentes os pressupostos que justifiquem a medida excepcional. A doutrina majoritária, por sua vez, divide-se entre aqueles que sustentam a constitucionalidade das restrições legais e os que, como Nelson e Rosa Nery, denunciam sua inconstitucionalidade por ofensa aos princípios da inafastabilidade do controle jurisdicional, da isonomia e do devido processo legal. Em síntese, o tema exige análise cuidadosa, caso a caso, de modo a não esvaziar o papel do Poder Judiciário na proteção de direitos fundamentais diante de ilegalidades praticadas pelo Estado.

5 CONCLUSÃO

A presente pesquisa teve por escopo examinar o instituto da tutela de urgência no processo coletivo, evidenciando sua importância como instrumento de efetividade da jurisdição, especialmente em relação aos direitos coletivos, grupos vulneráveis ou que possuem repercuções sociais relevantes. Observou-se que, diante da proibição da autotutela e da necessidade de o Judiciário fornecer respostas adequadas e céleres, a tutela provisória revela-se mecanismo imprescindível para a concretização de direitos fundamentais.

Diante do surgimento do Código de Processo Civil de 2015, houve significativa evolução na sistematização das tutelas provisórias, principalmente ao unificar os requisitos da tutela de urgência, agora baseados na probabilidade do direito e no perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo (art. 300, CPC/2015). Essa uniformização trouxe maior segurança jurídica e aplicabilidade objetiva, inclusive no âmbito das ações coletivas.

Ainda, restou evidenciado que mesmo o microssistema das ações coletivas — composto pela LACP, CDC, Lei do Mandado de Segurança, entre outras — contenha dispositivos específicos sobre medidas liminares, o CPC/2015 tem aplicação subsidiária e complementar, consolidando o regime jurídico da tutela de urgência nas ações coletivas. Além disso, o estudo demonstrou que a concessão dessa tutela também se impõe contra o Poder Público, ainda que existam limitações legais, cuja constitucionalidade é debatida pela doutrina e que vem sendo relativizadas pela jurisprudência, principalmente quando estiverem em risco direitos fundamentais, como o direito à saúde, à vida e à dignidade humana.



O enfrentamento das resistências legais à concessão de tutelas provisórias contra a Fazenda Pública mostra-se necessário à luz do princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, CF/88). O Judiciário, ao ser provocado, deve assegurar medidas eficazes e tempestivas, mesmo em face do Estado, sob pena de frustrar a própria razão de ser da função jurisdicional. A jurisprudência mais recente, inclusive do STF, têm apontado para uma leitura constitucionalmente adequada dessas restrições, reafirmando a necessidade de análise casuística e a prevalência do interesse público primário — consubstanciado na proteção dos direitos coletivos e fundamentais.

Conclui-se, que a tutela de urgência no procedimento coletivo representa não apenas um mecanismo de antecipação dos efeitos do provimento final, mas, sobretudo, um instrumento de promoção da justiça. A sua concessão deve ser interpretada como expressão do compromisso do Judiciário com a efetividade e adequação do processo, com o respeito aos direitos da coletividade e com a concretização dos valores fundamentais assegurados pela Constituição Federal.



REFERÊNCIAS

BAHIA. Tribunal Pleno. Agravo Interno Cível n. 8019759-27.2022.8 .05.0000.1. Agravo interno em pedido de suspensão de tutela antecipada . fase de cumprimento de sentença. possibilidade legitimidade do ente municipal. precedentes . decisão do juízo de origem, que deferiu o pedido de bloqueio e transferência de valor elevado. violação ao regime constitucional dos precatórios. art. 100 da constituição federal . risco ao equilíbrio financeiro e atuarial do instituto de previdência dos servidores de Juazeiro. risco de lesão à economia e à ordem públicas comprovado. agravo conhecido e não provido (...). Agravante: Adelaide Torres Passos, Agravado: Município de Juazeiro, Relator.: Nilson Soares Castelo, Data de Publicação: 31/10/2022.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação declaratória de constitucionalidade 4/df. ação declaratória de constitucionalidade – processo objetivo de controle normativo abstrato – natureza dúplice desse instrumento de fiscalização concentrada de constitucionalidade – possibilidade jurídico-processual de concessão de medida cautelar em sede de ação declaratória de constitucionalidade – inerência do poder geral de cautela em relação à atividade jurisdicional – caráter instrumental do provimento cautelar cuja função básica consiste em conferir utilidade e assegurar efetividade ao julgamento final a ser ulteriormente proferido no processo de controle normativo abstrato – importância do controle jurisdicional da razoabilidade das leis restritivas do poder cautelar deferido aos juízes e tribunais – inocorrência de qualquer ofensa, por parte da lei nº 9.494/97 (art. 1º), aos postulados da proporcionalidade e da razoabilidade – legitimidade das restrições estabelecidas em referida norma legal e justificadas por razões de interesse público – ausência de vulneração à plenitude da jurisdição e à cláusula de proteção judicial efetiva – garantia de pleno acesso à jurisdição do estado não comprometida pela cláusula restritiva inscrita no preceito legal disciplinador da tutela antecipatória em processos. Relator : Min. Sydney Sanches, data de julgamento: 01/10/2008, DJe nº 213 Divulgação 29/10/2014 Publicação 30/10/2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4296.REQTE.(S) Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB, Intdo.(A/S) Presidente da República. Ação direta de inconstitucionalidade. arts. 1º, §2º, 7º, iii e §2º, 22, §2º, 23 e 25, da lei do mandado de segurança (lei 12.016/2009). alegadas limitações à utilização dessa ação constitucional como instrumento de proteção de direitos individuais e coletivos. suposta ofensa aos arts. 2º e 5º, xxxv e lxix, da constituição. não cabimento do “writ” contra atos de gestão comercial de entes públicos, praticados na exploração de atividade econômica, ante a sua natureza essencialmente privada. excepcionalidade que decorre do próprio texto constitucional. possibilidade de o juiz exigir contracautela para a concessão de medida liminar. mera faculdade inerente ao poder geral de cautela do magistrado. inocorrência, quanto a esse aspecto, de limitação ao juízo de cognição sumária. constitucionalidade do prazo decadencial do direito de impetração e da previsão de inviabilidade de condenação ao pagamento de honorários sucumbenciais. jurisprudência consolidada do supremo tribunal federal. proibição de concessão de liminar em relação a determinados objetos. condicionamento do provimento cautelar, no âmbito do mandado de segurança coletivo, à prévia oitiva da parte contrária. impossibilidade de a lei criar óbices ou vedações absolutas ao exercício do poder geral de cautela. evolução do entendimento jurisprudencial. cautelaridade ínsita à proteção constitucional ao direito líquido e certo. restrição à própria eficácia do remédio constitucional. previsões legais eivadas de inconstitucionalidade. parcial procedência da ação. Relator: Min. Marco Aurélio; Relator p/ Acórdão: Min. Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno, julgado em 09 jun. 2021. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 202, p. – , 11 out. 2021. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%204%296%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true. Acesso em: 29 jun. 2025.



BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgInt nos EDcl no Ag n. 1.434.409/RS. Processual civil. administrativo. tutela antecipada. requisitos. probabilidade do direito e perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo. não verificados no presente caso. tutela antecipada indeferida. agravo interno improvido (...). Relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 23/11/2020, DJe de 25/11/2020. Disponível em:
<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/1206264866/inteiro-teor-1206264876>. Acesso em: 26/06/2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp: 1078011 SC 2008/0169549-1. Processual civil. administrativo. medicamento. fornecimento. Tutela irreversível antecipada. exceção. direito de recomposição do patrimônio. natureza do bem jurídico tutelado . proibição do enriquecimento sem causa. Relator.: Ministro Herman Benjamin, Data de Julgamento: 02/09/2010, T 2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 24/09/2010).Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/16638768/inteiro-teor-16807180>. Acesso em: 26/06/2025.

BUENO, Cássio. Curso sistematizado de direito processual civil. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, v. 1, p. 673-740.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à justiça. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1988. Reimp. 2002.

DIDIER, Freddie; ZANETTI, Hermes. Curso de Direito Processual Civil - Processo Coletivo. 19 ed. 4. São Paulo: Editora JusPodivm. 2025, 704 p.

DWORKIN, Ronald. Levando os direitos a sério. Tradução: Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002, 568p.

FERRUCIO TOMMASEO, I provvedimenti d'urgenza, Padova, Cedam, 1983, 259 p.

GONÇALVES, Marcus Vinicius R. Coleção sinopses jurídicas ; v. 26 - Tutela de interesses difusos e coletivos. 13. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2019. E-book. p.26. ISBN 9788553608874. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553608874/>. Acesso em: 23 jun. 2025.

NERY, Nelson; NERY, Rosa. Constituição Federal comentada. 7 ed. São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2019, 1717 p.

NEVES, Daniel. Manual de Processo Coletivo. 7 ed. São Paulo: Juspodivm, 2024, 592 p.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; PORTO, José Roberto M. Manual de Processo Coletivo - 2^a Edição 2025. 2. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. p.2. ISBN 9788553624041. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553624041/>. Acesso em: 23 jun. 2025.

PIZZOL, Patrícia. Tutela coletiva: processo coletivo e técnicas de padronização das decisões. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, 489p.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo (5^a Câmara de Direito Público).APL: XXXXX20178260534 SP XXXXX-49.2017.8.26 .0534. APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITO À SAÚDE. Fornecimento de medicamento não padronizado por período indeterminado . PRELIMINARES. Nulidade da sentença. Inocorrência. Levantamento da suspensão processual decorrente do julgamento do Tema 106 . **Possibilidade de concessão de liminares e tutelas de urgência contra a Fazenda Pública em matéria de direito à saúde, ainda que haja o esgotamento do objeto da ação. Urgência que justifica a concessão de liminar sem a prévia**



oitiva do ente público. Inexigibilidade de realização de audiência de conciliação antes da concessão de medida liminar. MÉRITO . Necessidade manifesta. Direito fundamental de eficácia imediata. Inexistência de infração a princípios constitucionais e às normas e princípios que informam a Administração. (...) Relator.: Heloísa Martins Mimessi, Data de Julgamento: 18/12/2018, , Data de Publicação: 18/12/2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Restrição à antecipação de decisões contra a Fazenda Pública é constitucional. Brasília, DF, 16 ago. 2008. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/restricao-a-antecipacao-de-decisoes-contra-a-fazenda-publica-e-constitucional/>. Acesso em: 27 jun. 2025.