



MURILO TEIXEIRA
AVELINO

FAZENDA PÚBLICA EM JUÍZO

NA **MEDIDA CERTA**
PARA
CONCURSOS

2026



EDITORA
*Jus*PODIVM

www.editorajuspodivm.com.br

5ª Edição
revista, atualizada
e ampliada

INCIDENTE DE SUSPENSÃO DE DECISÕES CONTRA O PODER PÚBLICO

1. GENERALIDADES

Aquilo que denominados *incidente de suspensão de decisões contra o Poder Público* recebe, em doutrina e jurisprudência, diversas tantas outras denominações. Fala-se em *suspensão de segurança*, *suspensão de tutela antecipada contra a Fazenda Pública*, *suspensão de liminar* ou simplesmente *pedido de suspensão*.

A divergência na nomenclatura possui uma razão de ser: diversas fontes formais consagram a específica **prerrogativa de a Fazenda Pública** (e, em certos casos, do Ministério Público) **requerer a suspensão da eficácia de decisões judiciais proferidas contra si**.

Vejamos: i) art. 4º da Lei nº 8.437/92 (dispõe sobre a concessão de medidas cautelares contra o Poder Público); ii) art. 15 da Lei nº 12.016/09 (lei do mandado de segurança); iii) art. 12 da Lei nº 7.347/85 (lei da ação civil pública); iv) art. 16 da Lei nº 9.507/97 (lei do *habeas data*); v) art. 25 da Lei nº 8.038/90 (Código de Defesa do Consumidor); art. 1º da Lei nº 9.494/97 (dispõe sobre a concessão de tutela antecipada contra a Fazenda Pública). Todos tratam do *pedido de suspensão*.

É preciso compreender, portanto, os contornos deste instrumento de suma importância para a atuação diária da Fazenda Pública em juízo.

2. NATUREZA JURÍDICA E CONTORNOS BÁSICOS

Primeiro, prevalece a compreensão de que se trata de **incidente processual**.

Não restam dúvidas de que esta técnica **não é um recurso**. Recursos estão previstos na lei em rol taxativo e, em momento algum, se insere ali o *pedido*

de suspensão. Da mesma maneira, a função típica de um recurso é *substituir* a decisão impugnada (art. 1.008 do CPC), o que não ocorre pela utilização da técnica especial. Por último, recursos são dotados de prazo preclusivo, o que não há para o pedido de suspensão. O **pedido de suspensão pode ser manejado a qualquer tempo enquanto não houver transitado em julgado a decisão.**

Da mesma maneira, **não se trata de ação autônoma**, pois tem por objeto exatamente uma decisão judicial proferida em face do Poder Público. Inclusive, caso esta decisão transite em julgado, não será mais possível manejar o incidente de suspensão. Da mesma forma, **não é sucedâneo recursal**, pois não tem por objeto cassar ou reformar a decisão proferida em face do Poder Público, mas apenas suspender sua eficácia.

Em segundo lugar, o pedido é para que se **suspenda a eficácia** de uma decisão proferida contra o Poder Público. Não há qualquer elemento de substitutividade. Há, única e tão somente, suspensão da executividade da decisão enquanto não houver o trânsito em julgado da ação principal. É possível que impeça a eficácia da decisão desde o início, ou que a interrompa uma vez já iniciada. Tudo a depender do momento em que manejado o pedido de suspensão e deferida a ordem.

Eis aqui, portanto, o seu caráter **acautelatório**. Evita-se a ocorrência de **grave dano à saúde, à segurança e à economia públicas**, suspendendo a eficácia da decisão. Trata-se, portanto, de **medida cautelar em patrocínio ao interesse público**¹.

Da mesma maneira, o incidente de suspensão **não serve para que o Poder Público obtenha tutela provisória favorável a si. Não é este o seu objeto. Serve apenas para que obtenha a suspensão de decisão contrária à Fazenda Pública.**

Em terceiro lugar, serve à suspensão da eficácia de **qualquer decisão, provisória ou definitiva, desde que eficaz, prejudicial à Fazenda Pública e ainda não transitada em julgado.** Assim, o pedido de suspensão pode ter por objeto decisão de tutela provisória (liminar ou não), sentença ou acórdão proferido em face do Poder Público, em demanda individual ou coletiva. Importa apenas que a decisão seja apta a produzir efeitos imediatos e não haja trânsito em julgado (art. 4º, *caput* e §1º, da Lei nº 8.437/92).

Por fim, a técnica reflete uma **prerrogativa processual do Poder Público**. Somente os entes que compõem este conceito podem se valer do pedido de suspensão. Uma vez instaurado o procedimento, o particular prejudicado pela

1. RODRIGUES, Marco Antonio. *A Fazenda Pública no Processo Civil*. São Paulo: Atlas, 2016, p. 253.

decisão poderá manejar o Agravo Interno (veremos adiante o regime recursal), mas a provocação inicial e a legitimidade ativa são apenas da Fazenda Pública.

3. LEGITIMIDADE

Como colocamos acima, o pedido de suspensão de decisões é uma **prerrogativa processual do Poder Público**. Assim, a legitimidade ativa limita-se aos entes que compõem a Fazenda Pública.

Estamos nos referindo, pois, aos entes da Administração Pública Direta e Indireta. União, Estados, Distrito Federal e Municípios; autarquias e fundações públicas de Direito Público. Da mesma maneira, para os entes despersonalizados, a exemplo dos órgãos públicos – a quem se reconhece capacidade judiciária – a possibilidade de manejo do pedido de suspensão é limitada à proteção de suas prerrogativas institucionais e interesses específicos. É o exemplo dos Tribunais de Contas e das Câmaras Legislativas.

A jurisprudência reconhece, da mesma forma, legitimidade ativa às concessionárias de serviços públicos, às empresas públicas e sociedades de economia mista, **desde que atuando na tutela do interesse público primário**². Quer dizer, tais pessoas jurídicas de direito privado podem manejar o pedido de suspensão tendo por objeto decisão judicial que atinja o objeto da concessão ou a prestação do serviço público, impactando na manutenção ou higidez do serviço prestado no interesse da sociedade. Esta legitimidade ativa é, portanto, estrita.

Além disso, **a lei consagra a legitimidade ativa também ao Ministério Público** que poderá manejar o pedido de suspensão de segurança (art. 4º, *caput*, da Lei nº 8.347/92 e art. 15, *caput*, da Lei nº 12.016/09) e, nos casos em que não o fizer, atuará como fiscal da ordem jurídica.

Atente-se que o ente público (ou Ministério Público) que propõe o pedido de suspensão **não precisa necessariamente ser parte na ação originária**³. Impõe-se, todavia, que a decisão que se pretende ver cassada a eficácia

2. O STJ, analisando a legitimidade de concessionária para o manejo do pedido de suspensão, manifestou no sentido que só é admissível o pedido se **relacionado com os termos da própria concessão e prestação do serviço público**. Veja-se: “AGRAVO INTERNO CONTRA DECISÃO QUE DEFERE PEDIDO DE SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO DE ENERGIA ELÉTRICA. RETIRADA DE PATROCÍNIO DE PLANO PRIVADO DE PREVIDÊNCIA. AUSÊNCIA DE INTERESSE PÚBLICO PRIMÁRIO. AGRAVO INTERNO PROVIDO. 1. O Pedido de Suspensão de Segurança constitui incidente processual por meio do qual a pessoa jurídica de direito público ou o Ministério Público busca a proteção do interesse público contra um provimento jurisdicional que cause grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública. 2. A pessoa jurídica de direito privado delegatária de serviço público somente tem legitimidade ativa para ingressar com pedido de suspensão de segurança na hipótese em que estiver atuando na defesa de interesse público primário relacionado com os termos da própria concessão e prestação do serviço público. 3. Agravo interno provido” (STJ. Corte Especial. AgInt na SLS 3.169-RS, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, julgado em 15/3/2023).
3. CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 611.

(=suspensa) possa potencialmente causar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

Quanto à legitimidade passiva, é preciso compreender que não há, propriamente, um *réu*. Trata-se de incidente cujo objeto restrito é a suspensão da eficácia de uma decisão e, portanto, não impacta diretamente na esfera de direito do beneficiário da decisão que se pretende suspender a eficácia. Assim, não há propriamente um sujeito que ocupe o polo passivo da demanda incidental. De toda sorte, o beneficiário da decisão deverá ser ouvido para se manifestar em 72 (setenta e duas) horas (art. 4º, §2º, da Lei nº 8.437/92), sendo normalmente indicado na parte inicial da petição dedicada à *qualificação* das partes.

4. COMPETÊNCIA

Trata-se de incidente de **competência originária de Tribunal**. Jamais poderá ser manejado o pedido de suspensão perante juiz singular.

A competência para conhecer do pedido de suspensão é do Presidente do Tribunal competente para conhecer do recurso em face da **decisão final do juízo a quo**. É esta a compreensão que deve ser dada à primeira parte do *caput* do art. 4º da Lei nº 8.437/92, ao dispor que *competete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso (...)* (a previsão é repetida no art. 15, *caput*, da Lei nº 12. 016/2009 e no art. 12, §1º, da Lei nº 7.347/85).

Em suma, é o seguinte:

- É do **Presidente do Tribunal de Justiça** a competência para conhecer do pedido de suspensão de decisão proferida por juiz estadual;
- É do **Presidente do Tribunal Regional Federal** a competência para conhecer do pedido de suspensão de decisão proferida por juiz federal ou por juiz estadual no exercício de competência federal;
- É do **Presidente do Superior Tribunal de Justiça** a competência para conhecer do pedido de suspensão de decisão proferida por Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal quando a demanda originária tiver por objeto **matéria infraconstitucional**, cujo acórdão for impugnável por Recurso Especial;
- É do **Presidente do Supremo Tribunal Federal** a competência para conhecer do pedido de suspensão de decisão proferida por Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal quando a demanda originária tiver por objeto **matéria constitucional**, cujo acórdão for impugnável por Recurso Extraordinário.

Também é da competência do **Presidente do STF** conhecer do pedido de suspensão de decisão proferida por Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal quando a demanda originária tiver por objeto **matéria constitucional e infraconstitucional**.

Da mesma maneira, é da competência do **Presidente do STF** conhecer do pedido de suspensão de decisão proferida por Tribunal Superior.

Isso significa que **um Tribunal nunca conhecerá de um pedido de suspensão de decisão proferida por si**. Assim como o juiz de primeiro grau não conhece do pedido quanto a suas próprias decisões, um Tribunal não conhecerá do pedido de suspensão quanto a qualquer decisão proferida monocraticamente, pelos seus órgãos fracionários, pelo Plenário ou mesmo pelo seu Presidente. **A competência** para o pedido de suspensão é sempre definida levando em conta o recurso cabível – na demanda originária – em face da decisão definitiva da instância **a quo**.

Nesse sentido, caso o Presidente de um Tribunal analise pedido de suspensão manejado em face de decisão proferida pelo próprio Tribunal, será cabível o manejo de Reclamação para preservação da competência do Tribunal *ad quem*. Esta compreensão foi materializada no enunciado nº 198 da III Jornada de Direito Processual Civil do CJF: “Caberá reclamação às Cortes superiores, nos termos do art. 988, inciso I, do CPC, quando o presidente de tribunal analisar pedido de suspensão de liminar deferida por um de seus pares ou por órgão fracionário do próprio tribunal”.

5. CABIMENTO

Caberá o manejo do pedido de suspensão de decisão proferida contra o Poder Público quando se vislumbrar a potencialidade de **grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas** (art. 4º, *caput*, da Lei nº 8.437/92, art. 15, *caput*, da Lei nº 12.016/2009 e art. 12, §1º, da Lei nº 7.347/85).

A ideia de *grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas* exige a concretização de conceitos jurídicos indeterminados. Em outros termos, não há um rol de matérias que se enquadram no dispositivo em comento.

Uma diretriz que parece necessária é a **interpretação restrita das hipóteses de cabimento**, sob pena de esta excepcional técnica se tornar ordinária. A concessão desta *cautela* em homenagem ao **interesse público primário**, deve passar por filtro restrito de aplicação, guardando-se para situações em que o perigo de lesão à saúde, segurança e economia públicas seja, de fato,

grave⁴. Podemos citar, por exemplo, casos em que haja grande potencial multiplicador, que ponham em risco a continuidade de serviços públicos essenciais ou causem desrespeito às normas constitucionais orçamentárias.

Obviamente, para que seja cabível, é imperioso que a decisão contra a qual se maneja o pedido de suspensão possua eficácia. Independentemente de estarmos diante de decisão interlocutória, sentença ou acórdão, somente será cabível o pedido se a decisão puder produzir efeitos imediatos.

Outro requisito fundamental para que caiba a instauração do incidente é que a demanda originária (onde foi proferida a decisão que se pretende suspender a eficácia) tenha sido proposta *em face do Poder Público*. O Superior Tribunal de Justiça proferiu decisão no sentido de que **não cabe o pedido de suspensão quando a ação originária foi proposta pelo Poder Público**. Essa interpretação decorre da própria redação do art. 4º da lei nº 8.437/92, que expressamente fala em *ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes*.

Veja-se:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO EM SUSPENSÃO DE LIMINAR E SENTENÇA. AÇÃO MOVIDA PELO PRÓPRIO REQUERENTE DO INCIDENTE. INDEVIDA UTILIZAÇÃO DO PEDIDO SUSPENSIVO COMO SUCEDÂNEO RECURSAL. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. 1. A suspensão de liminar, medida excepcional de defesa do interesse público, tem a finalidade de obstar a eficácia de decisão judicial exarada em ação cognitiva em curso proposta contra o Poder Público, constituindo incidente

4. Esta compreensão é recepcionada pelo próprio Supremo Tribunal Federal. Veja-se, por exemplo, trecho da decisão proferida pela Ministra Rosa Weber: “A via eleita – suspensão de liminar – 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. O incidente de contracautela – vocacionado a impedir a execução imediata de uma decisão judicial proferida contra a Fazenda Pública e seus agentes nas hipóteses previstas em lei – reveste-se de absoluta excepcionalidade (...).”

Na mesma oportunidade, a Ministra consignou sua compreensão de que o pedido de suspensão é incabível em ações de natureza penal: “7. De início, acentuo meu entendimento no sentido do não cabimento do incidente de contracautela em matéria revestida de índole penal. Minha compreensão se assenta em pelo menos duas premissas autônomas. 7.1. A primeira delas, evidentemente, está calcada, como acima destacado, em uma exegese restritiva das leis de regência. Não há, em qualquer dispositivo legal ou regimental, norma autorizativa da suspensão de liminar em matéria penal. Vale dizer, as normas reguladoras do instrumento em análise não franqueiam a utilização da contracautela para sustar decisões proferidas em processos de natureza criminal. (...) 7.2. E aqui exponho, de forma clara e inequívoca, minha segunda premissa pelo não cabimento do incidente de contracautela em matéria penal. No âmbito do processo penal, o particular, na condição de investigado, denunciado ou réu, possui os mesmos direitos assegurados pela Constituição Federal e pelas Leis da República independentemente de sua condição pessoal ou de seu vínculo profissional. Com efeito, o Poder Público, em diversas oportunidades, chega a esta Suprema Corte, por meio de suspensão de tutela provisória e outros congêneres, objetivando, para salvaguarda do interesse público primário, a sustação de decisões proferidas contra si. Referido instrumento, contudo, como tenho reiteradamente decidido, não está à disposição de particulares. Assim, admitir a utilização do instrumento de contracautela para sustar decisões proferidas contra agentes públicos em processos de natureza penal significa conferir a eles meio processual heterodoxo, de uso restrito e sem qualquer justificativa razoável para tanto” (STF, SL 1583, Ministra Rosa Weber, Presidência. Julgado em 18/10/2022).

no qual se busca a reparação de situação inesperada que tenha promovido a alteração no status quo ante em prejuízo da Fazenda Pública. 2. Conforme entendimento firmado no Superior Tribunal de Justiça, a exigência consignada expressamente no art. 4º da Lei 8.437/1992 – de que o Poder Público seja réu na ação originária – tem como objetivo afastar situação de surpresa a que o ente público poderia ser submetido, de modo a evitar a execução provisória de decisão com potencial risco de lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas (...). (STJ. Corte Especial. AgInt na SLS 3.489-PA, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 11/2/2025).

É o caso, por exemplo, de a Fazenda Pública ter promovido ação judicial e obtido tutela provisória favorável a si. A parte adversa interpõe Agravo de Instrumento contra a decisão, sendo o recurso provido. Contra a decisão de deu provimento ao Agravo de Instrumento e, portanto, revê a tutela provisória anteriormente proferida, não caberá a instauração do incidente de suspensão.

6. PROCEDIMENTO

Trata-se, como dissemos, de incidente de **competência originária de Tribunal. Não há prazo preclusivo para sua propositura, que poderá ocorrer a qualquer tempo enquanto eficaz a decisão que se pretende obstar os efeitos**. Tudo, obviamente, desde que não tenha transitado em julgado.

O rito é célere e simplificado. O seu manejo se dá por simples petição do ente público atingido pela decisão, dirigida ao Presidente do Tribunal competente, com a devida fundamentação⁵. Deve ser juntada cópia da decisão que se pretende suspender, além de outros documentos que se entender indispensáveis à compreensão da controvérsia.

Recebida a petição inicial, caberá ao Presidente do Tribunal, alternativamente:

- Indeferir de plano o pedido se, em contato com elementos trazidos no petitório, identificar a inocorrência de lesão grave à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas;
- Sendo o caso, aplicar o art. 321 do CPC, ordenando a emenda do petitório, como forma de complementação dos documentos **necessários** à apreciação do pedido ou correção de vício formal;

5. Nesse sentido, veja-se trecho da ementa: "(...) 1. A legislação não prevê requisitos formais no pedido de contracautela. Para sua análise, exige-se tão somente requerimento da pessoa jurídica que exerce munus público, formalizado em simples petição dirigida ao presidente do tribunal ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso na causa principal. Doutrina. (...)” (STJ. Corte Especial. AgInt no AgInt na SLS 2.116-MG, Rel. Min. Laurita Vaz, julgado em 07/11/2018).

- Havendo pedido expresso nesse sentido, poderá conceder medida liminar (=tutela provisória *inaudita altera pars*) para suspender os efeitos da decisão, enquanto aguarda a manifestação do Ministério Público e do beneficiário da decisão.

Para concessão da *liminar*, cabe ao Presidente do tribunal, em decisão fundamentada, justificar os requisitos para concessão da tutela provisória, tudo conforme o art. 4º, §7º, da Lei nº 8.347/92 (regra repetida no art. 15, §4º, da Lei nº 12.016/2009):

Art. 4º, § 7º. 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.

- Intimar Ministério Público e o beneficiário da decisão para que se manifestem, em 72 (setenta e duas) horas, a respeito do pedido.
A intervenção do MP é obrigatória neste procedimento, impondo-se sua intimação.

Quanto às duas últimas hipóteses, é preciso uma nota. **Impõe-se**, no pedido de suspensão, **a ouvida do autor da demanda originária (=o beneficiário da decisão que se pretende suspender) e do Ministério Público**. Trata-se de desdobramento direto do princípio constitucional do contraditório. Esta oitiva se dá, como regra, antes de o Presidente do Tribunal proferir qualquer decisão no incidente. Todavia, em hipóteses onde há pedido de tutela provisória, poderá o magistrado decidir liminarmente. Neste caso, o autor da demanda originário e o Ministério Público serão necessariamente ouvidos depois, dando-se aquilo que se chama de *contraditório diferido*. Também e obviamente, sendo o caso de indeferimento liminar do pedido, não será necessário promover o contraditório⁶.

Esta noção é importante para compreendermos a norma que se pode extrair do art. 4º, §2º, da Lei nº 8.437/92:

Art. 4º, § 2º O Presidente do Tribunal poderá ouvir o autor e o Ministério Público, em setenta e duas horas.

Diferido, ou não, impõe-se o contraditório. A utilização do termo *poderá* não significa a dispensa do contraditório, mas apenas a possibilidade de se realizar de forma diferida, após a concessão da liminar.

6. CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 621.

Ouvidos os interessados, decidirá o magistrado, fundamentadamente (art. 93, IX, da CR c/c art. 489, §1º, do CPC c/c art. 4º, *caput*, da Lei nº 8.347/92).

Em face da decisão proferida pelo Presidente, caberá o manejo de Agravo Interno para o Plenário ou órgão Especial (como trataremos em tópico adiante).

O exercício do contraditório entre as partes pode promover, inclusive, a autocomposição. Partindo da premissa de que se admite o acordo entre as partes no incidente e indo além, há o enunciado nº 250 da IV Jornada de Direito Processual Civil do CJF: “No âmbito dos pedidos de suspensão (suspensões de liminar, de tutela provisória ou de segurança), são admissíveis acordos cujo objeto seja mais amplo que o do incidente, envolvendo a demanda de origem e até outros conflitos entre as partes”.

De toda sorte, julgando-se definitivamente o incidente e **deferida a suspensão, a decisão vigorará, como regra, até o trânsito em julgado da decisão de mérito na ação principal** (art. 4º, §9º, da Lei nº 8.347/92), independentemente dos efeitos dos recursos ali interpostos.

Os efeitos da medida somente **não** se manterão até o trânsito em julgado da decisão de mérito na ação principal se: i) a decisão do incidente, expressamente, limitar os seus efeitos; ii) o objeto da decisão suspensa for distinto, total ou parcialmente, do mérito da ação principal.

Esta lição pode ser extraída do enunciado nº 626 da Súmula do STF: “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”.

Importante destacar a compreensão doutrinária no sentido de que:

“O enunciado 626 da Súmula do STF somente tem aplicação quando a suspensão de segurança for, *originariamente*, deferida pelo próprio Tribunal Superior, não se aplicando na hipótese de a suspensão ter sido concedida por *tribunal de segunda instância*. Tanto isso é verdade que todos os precedentes que renderam ensejo à edição da Súmula 626 do STF decorrem de suspensões de segurança deferidas, *originariamente*, pelo Ministro Presidente da Suprema Corte. (...) Determinada a suspensão de liminar pelo presidente do tribunal de *segunda instância*, ela vigora mesmo com a superveniência da sentença. Sobrevindo, contudo, acórdão que a substitua, aí já não se mantém mais a suspensão deferida pelo presidente do tribunal de *segunda instância*, devendo

a questão ser erigida ao crivo do Presidente do STF ou do STJ. Concedida a suspensão por um destes, irá, então, vigorar até o trânsito em julgado”⁷.

6.1. Paralelismo entre o pedido de suspensão e o recurso na demanda originária

O pedido de suspensão visa suspender a eficácia de uma decisão proferida contra o Poder Público. Esta mesma decisão pode ser objeto do recurso próprio. **O recurso e o pedido de suspensão** não são, na maioria dos casos, prejudiciais entre si. É o art. 4º, §6º, da Lei nº 8.347/92 (regra reproduzida no art. 15, §3º, da Lei nº 12.016/2009):

Art. 4º, § 6º. A interposição do agravo de instrumento contra liminar concedida nas ações movidas contra o Poder Público e seus agentes não prejudica nem condiciona o julgamento do pedido de suspensão a que se refere este artigo.

O recurso serve à impugnação da decisão, buscando reformá-la ou anulá-la em razão de *error in iudicando* ou *error in procedendo*. O pedido de suspensão visa única e tão somente suspender os efeitos da decisão. **São, portanto, demandas distintas.**

Da mesma forma, causa de pedir e pedido são absolutamente distintos. As hipóteses que justificam o manejo dos recursos, discutindo propriamente questões processuais ou materiais relativas à causa, não permitem o manejo do pedido de suspensão.

O pedido de suspensão tem por causa de pedir a potencial grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, o que não é fundamento do recurso a ser manejado na demanda originária. O pedido de suspensão **não aborda, absolutamente, qualquer questão de mérito da ação principal.** O seu fundamento é única e tão somente a potencial gravidade da lesão a relevante interesse público.

Assim, como regra, é possível o manejo de recurso e pedido de suspensão concomitantemente. Da mesma forma, sendo uma das hipóteses do art. 988 do CPC, **cabará também e paralelamente, a Reclamação.**

Ambos manejados, o julgamento do recurso não prejudica o pedido de suspensão, nem o julgamento do pedido de suspensão prejudica o recurso.

Há um detalhe, todavia. Em caso de um recurso não possuir efeito suspensivo *ope legis*, admite-se que o recorrente requeira sua concessão, em

7. CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 625-626.

tutela provisória recursal. Nesse caso específico, se manejado o recurso pela Fazenda Pública e, paralelamente, o pedido de suspensão, se este último for julgado antes, suspendendo-se a eficácia da decisão, o pedido de tutela provisória recursal perde seu objeto⁸. **O julgamento positivo do pedido de suspensão, portanto, prejudica apenas o requerimento de concessão de efeito suspensivo ao recurso.** O recurso, então, seguirá para julgamento de mérito, sem necessidade de se apreciar ou conceder-lhe *ope iudicis* efeito suspensivo. É lógico: a decisão já estará suspensa.

Por outro lado, **a concessão de eficácia suspensiva ao recurso não prejudica a análise do pedido de suspensão.** É que, além de as demandas serem distintas, o efeito prospectivo da decisão no incidente de suspensão (que vigora até o trânsito em julgado da decisão no processo originário) *acautela* o interesse público mesmo após o julgamento do recurso.

Por fim, importante atentar ao seguinte: se o recurso e o pedido de suspensão não são prejudiciais entre si, da mesma forma, não se exige o manejo de ambos concomitantemente. **O ajuizamento concomitante é possível, mas não é obrigatório.**

Inclusive, em caso de tutela provisória concedida contra o Poder Público, poderá ser manejado apenas o Agravo de Instrumento para o respectivo tribunal local (TJ ou TRF). Após o julgamento do Agravo, mantendo-se a tutela provisória, aí então poderá ser manejado o pedido de suspensão. É que, desprovido o Agravo, caberá ao STJ ou ao STF conhecer do pedido de suspensão em vista que a decisão permanece eficaz, tendo sido proferida (substituída a decisão de piso, pelo julgamento do recurso) por Tribunal. É esta a norma inscrita no art. 4º, §5º, da Lei nº 8.347/92 e também no art. 15, §2º, da Lei nº 12.016/2009.

6.2. Regime recursal

Como se disse, a competência para conhecer do pedido de suspensão é do Presidente de Tribunal. De sua decisão (monocrática), será possível o manejo de Agravo Interno para o Plenário ou Órgão Especial do respectivo Tribunal (art. 4º, §3º, da Lei nº 8.437/92).

O prazo deste recurso é de 15 (quinze) dias, nos termos do art. 1.003, §5º, do CPC. Apesar de as leis nº 8.437/92, 12.016/2009 e 7.347/85, consagrem o prazo de 5 (cinco) dias, estes dispositivos foram alterados pelo CPC, especialmente em razão do art. 1.070 do código⁹.

8. CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 618; RODRIGUES, Marco Antonio. *A Fazenda Pública no Processo Civil*. São Paulo: Atlas, 2016, p. 260.

9. Nesse sentido, o enunciado nº 58 da I Jornada de Direito Processual Civil do CJF: "O prazo para interposição do agravo previsto na Lei n. 8.437/92 é de quinze dias, conforme o disposto no art. 1.070 do CPC".

O prazo deste Agravo Interno, portanto, **será de 15 (quinze) dias. Poderá interpor o recurso tanto o particular beneficiário da decisão que se pretende suspender, o Ministério Público ou a Fazenda Pública.** Aplica-se aqui o regramento do art. 183 do CPC, **conferindo-se prazo em dobro para a Fazenda Pública**¹⁰.

No tema, o Superior Tribunal de Justiça definiu, no julgamento do SLS nº 2572/DF, em 15/12/2021, que *o prazo para a Fazenda Pública interpor agravo interno em Suspensão de Liminar é de 15 dias (e não de 5 dias) e deve ser contado em dobro*. A íntegra do acórdão ainda não havia sido publicada até o fechamento desta edição.

Atente-se, todavia, que o STF possui julgados mais antigos, entendendo não se aplicar a dobra do prazo. Ver o SL-AgR-AgR 586 (DJE de 25/08/2017) e o SS-AgR 4390 (DJE de 27/02/2018).

O Agravo deverá ser levado a julgamento na sessão seguinte a sua interposição. Há certa divergência a respeito do cabimento ou não de sustentação oral no julgamento do Agravo Interno. O STJ possui um precedente divulgado no informativo 743 (QO no AgInt na SLS 2.507-RJ, Rel. Min. Humberto Martins, Corte Especial, DJe 22/06/2022), cujo destaque é o seguinte: “Não é cabível a sustentação oral no agravo interno interposto contra decisão do Presidente do Tribunal que defere ou indefere a contracautela em suspensão de liminar de sentença ou suspensão de segurança”. Todavia, posteriormente, foi aprovado o enunciado nº 192 da III Jornada de Direito Processual Civil do CJF: “É admissível sustentação oral no agravo interposto contra a decisão do presidente em suspensão de segurança, de liminar, de sentença e de medidas congêneres propostas pelo Poder Público”. Trata-se de tema, portanto, que merece melhor desenvolvimento.

Da decisão proferida pelo Plenário ou Órgão Especial **não será possível o manejo de outros recursos.**

Não será possível o manejo de Recurso Especial e Extraordinário, dentre outras razões, porque não há, neste procedimento, julgamento de *causa*. Se observarmos as hipóteses de cabimento dos recursos excepcionais, veremos que eles são cabíveis em face de *causa decidida* (art. 102, III e art. 105, III, ambos da CR). Aqui, como o escopo principal é a suspensão de uma decisão proferida em face do Poder Público, não há qualquer elemento de substitutividade na decisão e, portanto, não há julgamento de *causa*.

10. Enunciado nº 124 do Fórum Nacional do Poder Público: “Aplica-se o prazo em dobro para os recursos utilizados pela Fazenda Pública nas suspensões de liminares coletivas”.

A jurisprudência consagra **apenas uma exceção: caso estejam em jogo aspectos elementares da dignidade humana**, a decisão proferida por TJ ou TRF pode ser levada, via Recurso Especial, ao STJ. Nesse sentido:

“PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. GARANTIA DE BANHO AQUECIDO AOS PRESOS. DIREITOS HUMANOS FUNDAMENTAIS. ARTS. 12 E 39, IX, DA LEI 7.210/1984 (LEI DE EXECUÇÃO PENAL). (...) SUSPENSÃO DE EFICÁCIA DA TUTELA DE URGÊNCIA. ART. 4º DA LEI 8.437/1992 C/C O ART. 1º DA LEI 9.494/1997. OBRIGAÇÃO DE FAZER. ALEGAÇÃO DE DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA E DE INCIDÊNCIA DA RESERVA DO POSSÍVEL. PECULIARIDADES DO CASO CONCRETO. MANIFESTO INTERESSE PÚBLICO REVERSO. DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. (...) 6. Em regra, o Superior Tribunal de Justiça entende que decisão que concede suspensão de liminar não se sujeita à censura de Recurso Especial, já que ostenta juízo político. Nesse sentido: AgRg no REsp 957.825/CE, Rel. Ministro Og Fernandes, Sexta Turma, DJe de 13/9/2013. 7. O caso concreto, no entanto, é peculiar, por ferir triplamente aspectos existenciais da textura íntima de direitos humanos substantivos. Primeiro, porque se refere à dignidade da pessoa humana, naquilo que concerne à integridade física e mental a todos garantida. Segundo, porque versa sobre obrigação inafastável e imprescritível do Estado de tratar prisioneiros como pessoas, e não como animais. Por mais grave que seja o ilícito praticado, não perde o infrator sua integral condição humana. Ao contrário, negá-la a um, mesmo que autor de crime hediondo, basta para retirar de todos nós a humanidade de que entendemos ser portadores como parte do mundo civilizado. Terceiro, porque o encarceramento configura pena de restrição do direito de liberdade, e não salvo-conduto para a aplicação de sanções extralegais e extrajudiciais, diretas ou indiretas. Quarto, porque, em presídios e lugares similares de confinamento, ampliam-se os deveres estatais de proteção da saúde pública e de exercício de medidas de assepsia pessoal e do ambiente, em razão do risco agravado de enfermidades consequência da natureza fechada dos estabelecimentos, propícia à disseminação de patologias. 8. Em síntese, ofende os alicerces do sistema democrático de prestação jurisdicional admitir que decisão judicial, relacionada à essência dos direitos humanos fundamentais, não possa ser examinada pelo STJ sob o argumento de se tratar de juízo político. Quando estão em jogo aspectos mais elementares da dignidade da pessoa humana (um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito em que se constitui a República Federativa do Brasil – expressamente enunciado na Constituição, logo em seu art. 1º) impossível subjugar direitos indisponíveis a critérios outros que não sejam os constitucionais e legais (...)” (STJ. 2ª Turma. REsp 1.537.530-SP, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 27/04/2017).

Ainda sobre o tema, seguindo a regra geral, **não caberá ação rescisória das decisões definitivas de pedidos de suspensão, proferidas por Tribunal de Justiça e Tribunais Regionais Federais**. Esta lição é resultado do seguinte entendimento exarado pelo STJ:

“(...) 1. A decisão do Min. Presidente do STJ que determina a suspensão dos efeitos da antecipação de tutela contra a Fazenda Pública, mesmo quando transitada em julgado, não se sujeita a ação rescisória. Isso por não induzir coisa julgada material e nem impedir a rediscussão do objeto controvertido na ação principal. 2. Ação rescisória não conhecida” (STJ. Corte Especial.AR 5.857-MA, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 07/08/2019).

De toda sorte, apesar de não caber outros recursos, **caberá novo pedido de suspensão**, agora de competência do juízo *ad quem*. Assim, por exemplo, da decisão definitiva de Tribunal de Justiça sobre o pedido de suspensão, rejeitando-o, caberá o manejo de um novo pedido de suspensão ao STJ ou ao STF, a depender da matéria envolvida. Em suma: **cabe pedido de suspensão à instância superior se o pedido de suspensão na instância inferior for rejeitado definitivamente** (=após o julgamento do Agravo Interno). É este o teor do art. 4º, §4º, da Lei nº 8.347/92.

De forma mais clara, o art. 15, §1º, da Lei nº 12.016/2009, consagra a mesma regra:

Art. 15, § 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.

6.3. Suspensão de múltiplas decisões

Um único pedido pode abarcar a suspensão de múltiplas decisões proferidas em face do Poder Público, presentes e futuras. É o conteúdo do §8º do art. 4º, da Lei nº 8.347/92 (regra reproduzida no art. 15, §5º, da Lei nº 12.016/2009):

Art. 4º, § 8º. 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.

Estamos diante, aqui, de mais uma **técnica de gestão de demandas repetitivas**, voltada especialmente para a tutela do interesse público. A possibilidade de um único pedido de suspensão permitir cassar a eficácia de múltiplas decisões, traz inúmeras vantagens ao sistema de justiça.

Destacadamente, tem-se o respeito ao princípio da isonomia. Quer dizer, não se deve admitir que jurisdicionados em situações semelhantes recebam do Poder Judiciário soluções distintas para suas demandas. Assim, permitir

a apreciação de diversas decisões *com objeto idêntico* proferidas contra o Poder Público, em um único incidente, oferece tratamento isonômico aos jurisdicionados e evita divergência jurisprudencial.

Por outro lado, a possibilidade de um único pedido de suspensão abarcar diversas decisões evita o *abarroamento* do Judiciário com pedidos de suspensão *idênticos*, para casos *idênticos*.

Assim, o pedido de suspensão já poderá, originalmente, indicar a existência de diversas decisões a serem suspensas. Havendo decisões supervenientes ao seu manejo, poderá o pedido ser aditado para abarcar as novas decisões, que passarão a ser abrangidas pelo pronunciamento do Presidente do Tribunal.