

# Compatibilidade do instituto da suspensão de segurança com o recurso de agravo de instrumento no âmbito dos tribunais

Isabelle de Lamartine Nogueira Passarinho

Analista do MPU – Direito. Assessora-Chefe de Contencioso Externo e Legislação no Ministério Público Federal. Especialista em Direito Público – Direito, Estado e Constituição pela União Educacional do Planalto Central (Uniplac).

**Resumo:** Este artigo aborda o instituto jurídico da suspensão de segurança, de legitimidade do Ministério Público e das pessoas jurídicas de direito público interno, sobretudo no que diz respeito ao efeito processual por ele produzido com relação à suspensão da eficácia de uma decisão interlocutória e sua compatibilidade com os efeitos advindos de decisão proferida em sede de agravo de instrumento interposto contra a mesma decisão. Nesta hipótese, apresentar-se-ão dois instrumentos jurídicos distintos a fim de se combater a eficácia jurídica de uma mesma decisão judicial, ocasião em que surge o questionamento acerca da compatibilidade da decisão proferida em sede de suspensão de liminar e a produção de seus efeitos no processo com relação a eventual decisão igualmente proferida em sede de agravo de instrumento dirigido contra a mesma decisão interlocutória. Questiona-se, assim, qual decisão deve prevalecer no âmbito processual e os fundamentos legais e jurídicos para tanto.

**Palavras-chave:** Suspensão de segurança. Processo Civil. Agravo de instrumento. Processo. Compatibilidade.

**Abstract:** This article deals with the legal institute of Suspension of Security, of legitimacy of the Public Ministry and of legal entities of internal public law, especially with regard to the procedural effect produced by it in relation to the suspension of the effectiveness of an interlocutory decision and its compatibility with the effects arising from a decision handed down in an interlocutory appeal filed in the face of

the same decision. In this hypothesis, two different legal instruments will be presented in order to combat the legal effectiveness of the same judicial decision, when the question arises about the compatibility of the decision issued in the context of the preliminary injunction suspension and the production of its effects in the process regarding the eventual decision also rendered in the interlocutory appeal filed in the face of the same interlocutory decision. It is questioned, therefore, which decision should prevail in the procedural scope and the legal and juridical foundations for that purpose.

**Keywords:** Safety suspension. Civil procedure. Bill of appeal. Process. Compatibility.

**Sumário:** 1 Introdução. 2 Considerações acerca do instituto da suspensão de segurança: liminar, sentença ou acórdão. 2.1 Natureza jurídica e cabimento. 2.2 Legitimidade, interesse de agir e competência. 3 Do agravo de instrumento e sua compatibilidade com a suspensão de liminar. 3.1 Da eficácia temporal da decisão proferida em suspensão de liminar. 3.2 Análise de recente caso concreto. 4 Conclusões.

## 1 Introdução

O presente artigo tem por escopo a abordagem acerca da compatibilidade processual entre o instituto da suspensão de segurança dirigido contra decisão interlocutória no âmbito processual e o agravo de instrumento interposto contra a mesma decisão judicial.

Para tanto, examinar-se-á, detidamente, o instituto da suspensão de segurança, sua natureza jurídica e suas peculiaridades procedimentais, bem como a restrição legal quanto à sua legitimidade, o que confere ao Ministério Público brasileiro e às pessoas jurídicas de direito público a possibilidade de manejá-lo em hipóteses bem específicas relacionadas ao interesse público inerente ao caso concreto.

Em seguida, abordar-se-á o recurso de agravo de instrumento e a solução que o legislador confere no tocante à conformidade processual de ambos os instrumentos dirigidos à suspensão da eficácia de determinada decisão interlocutória que, emanada do Poder Judiciário, potencialmente vulnere o interesse público primário, o qual se busca resguardar.

## 2 Considerações acerca do instituto da suspensão de segurança: liminar, sentença ou acórdão

### 2.1 Natureza jurídica e cabimento

A suspensão de execução de liminar, sentença ou acórdão, denominada pela doutrina e pela jurisprudência como *suspensão de Segurança*, constitui instituto jurídico de relevância na atuação finalística do Ministério Público e, bem assim, da Fazenda Pública em Juízo, na medida em que abrange lides nas quais se esteja diante de decisão apta a ocasionar prejuízo a interesses públicos eminentes na ordem jurídico-social.

O instituto encontra previsão legal específica e se revela cabível tão somente nas hipóteses legalmente previstas para tanto.

Tem cabimento, assim, restrito, tratando-se de medida a ser proposta pelo Ministério Público e Fazenda Pública e julgada pelo Presidente do Tribunal ao qual couber o conhecimento e julgamento do respectivo recurso a ser interposto contra a decisão combatida, quando provocado e na hipótese em que se esteja diante de julgado que acarrete grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e (ou) à economia pública.

Segundo decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF), *o pleito de suspensão de liminar é medida de contracautela que visa a assegurar o resultado útil e a eficácia do recurso que vier a ser interposto*. Nesse sentido, colaciona-se ementa de julgado que, embora relativamente antigo, manifesta entendimento persistente no âmbito do Supremo Tribunal Federal:

EMENTA: I – suspensão de segurança: natureza cautelar e pressuposto de viabilidade do recurso cabível contra a decisão concessiva da ordem.

*A suspensão de segurança, concedida liminar ou definitivamente, é contracautela que visa à salvaguarda da eficácia plena do recurso que contra ela se possa manifestar, quando a execução imediata da decisão, posto que provisória, sujeita a riscos graves de lesão a interesses públicos privilegiados – a ordem, a saúde, a segurança e a economia pública: sendo medida cautelar, não há regra nem princípio segundo os quais a suspensão da segurança devesse dispensar o pressuposto do *fumus**

*boni juris* que, no particular, se substantiva na probabilidade de que mediante o futuro provimento do recurso venha prevalecer a resistência oposta pela entidade estatal à pretensão do impetrante. (STF. Agravo Regimental em suspensão de segurança 846-3/DF, rel. min. Sepúlveda Pertence, DJ de 8 nov. 1996, grifo nosso).

A Lei n. 8.038, de 28 de maio de 1990, que institui normas procedimentais para os processos que tramitam perante o Superior Tribunal de Justiça (STJ) e o Supremo Tribunal Federal (STF) previu, em capítulo destinado à abordagem de “outros procedimentos” a serem manejados em referidos Tribunais Superiores, o seguinte, *in verbis*:

Art. 25 – Salvo quando a causa tiver por fundamento matéria constitucional, compete ao Presidente do Superior Tribunal de Justiça, a requerimento do *Procurador-Geral da República* ou da *pessoa jurídica de direito público interessada*, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública, suspender, em despacho fundamentado, a execução de liminar ou de decisão concessiva de mandado de segurança, proferida, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos Tribunais dos Estados e do Distrito Federal. (Grifo nosso).

Por seu turno, a Lei n. 8.437, de 30 de junho de 1992, que dispõe sobre a concessão de medidas cautelares contra os atos do Poder Público, em seu art. 4º, preconizou o seguinte:

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

Em 2009, sobreveio a nova Lei do Mandado de Segurança, Lei n. 12.016, de 7 de agosto de 2009, que disciplina o mandado de segurança individual e coletivo. Referida legislação, à semelhança da lei outrora vigente sobre a matéria – Lei n. 4.348, de 26 de junho de 1964 –, igualmente trouxe a previsão do instituto da suspensão segurança, nos seguintes termos:

Art. 15. Quando, a requerimento de pessoa jurídica de direito público interessada ou do Ministério Público e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, o presidente do Tribunal ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso suspender, em decisão fundamentada, a execução da liminar e da sentença, dessa decisão caberá agravo, sem efeito suspensivo, no prazo de 5 (cinco) dias, que será levado a julgamento na sessão seguinte à sua interposição. (Grifo nosso).

Por sua vez, a Lei de Ação Civil Pública (LACP), Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985, ao tratar da aptidão do juiz para proferir decisão liminar com ou sem justificativa prévia da parte demandada, preconiza também a possibilidade da suspensão da execução do *decisum*, o que se dará mediante requerimento da pessoa jurídica de direito público interessada e nas situações previstas nas demais legislações de regência. Vejamos:

Art. 12. Poderá o juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificativa prévia, em decisão sujeita a agravo.

§ 1º A requerimento de pessoa jurídica de direito público interessada, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública, poderá o Presidente do Tribunal a que competir o conhecimento do respectivo recurso suspender a execução da liminar, em decisão fundamentada, da qual caberá agravo para uma das turmas julgadoras, no prazo de 5 (cinco) dias a partir da publicação do ato. (Grifo nosso).

A par de referidas legislações, também os regimentos internos do STJ e do STF preveem os institutos da suspensão de segurança, de liminar e de sentença, suas específicas hipóteses de cabimento, os legitimados ativos e a autoridade competente para julgá-los. Nesse sentido, vejamos, respectivamente, as disposições regimentais:

## CAPÍTULO I

### Da suspensão de segurança, de liminar e de Sentença

Art. 271. Poderá o Presidente do Tribunal, a requerimento da pessoa jurídica de direito público interessada ou do Procurador-Geral da República, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, suspender, em despacho fundamentado, a execução de liminar ou de decisão concessiva de mandado de segurança, proferida,

em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos Tribunais dos Estados e do Distrito Federal. (Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça, grifo nosso).

### CAPÍTULO III

#### Da suspensão de segurança

Art. 297. Pode o Presidente, a requerimento do *Procurador-Geral*, ou da *pessoa jurídica de direito público interessada*, e *para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública*, suspender, em despacho fundamentado, a execução de liminar, ou da decisão concessiva de mandado de segurança, proferida em única ou última instância, pelos tribunais locais ou federais. (Regimento Interno do Superior Tribunal Federal, grifo nosso).

Com efeito, pelas disposições legais e normativas, conclui-se ser o instituto em questão um *incidente processual* a ser manejado com vistas à tutela da ordem, da saúde, da segurança e da economia públicas, assegurando-se, no caso concreto, a supremacia e a indisponibilidade do interesse público primário, nas hipóteses em que a decisão contra a qual se age puder provocar lesão de natureza grave ao referido interesse titularizado pela sociedade como um todo.

Não se busca, por meio da suspensão de liminar, sentença ou acórdão, a reforma da decisão vergastada – medida esta que, registre-se, cabe à esfera recursal.

Intenta-se, por outro lado, a suspensão da eficácia da decisão combatida, sob o argumento de que, caso seja executada a decisão, esta poderá ocasionar dano irreparável ao interesse da coletividade, seja na seara da saúde, da segurança, da economia ou da própria ordem pública.

Roga-se, assim, pelo afastamento episódico e temporário dos efeitos da decisão proferida pelo Juízo da causa, como medida de garantia ao interesse público no caso concreto.

E, neste ponto, revela-se eminente a atuação do Ministério Público brasileiro no manejo da suspensão de segurança, na qualidade de legitimado cuja função se qualifica por essencial à função jurisdicional do Estado e ao qual incumbe, precipuamente, a defesa

da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis e, portanto, do interesse público primário.

A corrente doutrinária à qual aqui se filia entende, pois, que o requerimento de suspensão da eficácia da decisão possui natureza jurídica de *incidente processual*,<sup>1</sup> tratando-se, assim, de uma questão jurídica a ser levantada pela parte legitimada no curso de um processo judicial principal. Não se inaugura, com isso, um novo processo ou uma nova relação jurídico-processual, mas se discute a nova *quaestio juris* no curso da demanda outrora já inaugurada.

Segundo essa parcela majoritária da doutrina, o incidente de suspensão de segurança não impugna a decisão judicial visando à sua anulação ou à sua reforma e, nesse sentido, se diferencia, sobremaneira, dos instrumentos e dos sucedâneos recursais.<sup>2</sup> Não se trata assim, de recurso e, igualmente, de sucedâneo recursal, mas de incidente a ser manejado no bojo de um processo em curso.

Por seu turno, a jurisprudência dos tribunais superiores preconiza que a suspensão de segurança constitui medida de contracautela, de modo que a parte deve demonstrar a configuração do perigo de dano e o *fumus boni iuris* aptos à suspensão da eficácia da decisão combatida. Colaciona-se excerto de julgado do STF que traz o referido entendimento acerca da natureza jurídica do incidente em questão:

AGRAVOS REGIMENTAIS NA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. TRIBUTÁRIO. IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS – ICMS. SERVIÇO DE ENERGIA ELÉTRICA E DE TELECOMUNICAÇÕES. PRINCÍPIO DA SELETIVIDADE. ALÍQUOTAS. EFEITO MULTIPLICADOR. AGRAVOS REGIMENTAIS AOS QUAIS SE NEGA PROVIMENTO. I – *A natureza excepcional da contracautela permite tão somente juízo mínimo de delibação sobre*

---

1 Nesse sentido, DINAMARCO, Cândido Rangel. *Suspensão do mandado de segurança pelo presidente do Tribunal*. Fundamentos do processo civil moderno. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. t. 1. p. 613.

2 DIDIER JR., Fred; CUNHA, Leonardo José Carneiro da. *Curso de direito processual civil*. Volume 3: Meios de impugnação às decisões judiciais e processo nos tribunais. 17. ed. São Paulo: JusPodivm, 2020. p. 495-496.

*a matéria de fundo e análise do risco de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.* Controvérsia sobre matéria constitucional evidenciada e risco de lesão à economia pública comprovado. Os atos administrativos gozam de presunção de legitimidade e veracidade, não afastada na hipótese. Efeito multiplicador demonstrado, conforme pontuado no RE 714.139-RG. II – O depósito judicial não transfere a plena titularidade e disponibilidade do montante depositado. III – Agravos regimentais aos quais se nega provimento. (STF – Pleno – SS 3717 AgR – rel. min. presidente Ricardo Lewandowski, julgado em 29.10.2014 – DJe-226, de 17 nov. 2014, grifo nosso).

Também nesse mesmo sentido, há demais julgados emanados dos Tribunais Superiores. A título exemplificativo, vejamos: Supremo Tribunal Federal, SS 3.589 AgR, voto do rel. min. presidente Gilmar Mendes, julgado em 22.4.2010, DJe n. 91, de 21.5.2010; Supremo Tribunal Federal, SS 3.259 AgRg/SP, rel. min. Ellen Gracie, julgado em 07.04.2008; Superior Tribunal de Justiça – Corte Especial, AgRg na SS 1.404/DF, rel. min. Edson Vidigal, julgado em 25.10.2004, DJ 6 dez. 2004.

## 2.2 Legitimidade, interesse de agir e competência

No que se refere à legitimidade ativa para o manejo da suspensão de segurança e, bem assim, à competência para julgá-la, os termos legais foram expressos. Da leitura do texto das leis que preveem o cabimento da suspensão de segurança, são legitimados para ingressar com o requerimento de suspensão o Ministério Público – na defesa de seu mister constitucional previsto no art. 127 da Constituição Federal – e, também, a pessoa jurídica de direito público interessada, ou seja, a entidade de direito público a qual terá de suportar os efeitos da decisão cuja suspensão se pretende obter.

Assim, União, estados, Distrito Federal e municípios, suas autarquias e fundações públicas de direito público, apresentadas por seus respectivos órgãos, possuem legitimidade para a promoção do incidente processual em questão, assim como a têm os órgãos do Ministério Público em sua atuação institucional com vistas à defesa, sobretudo, dos interesses individuais e sociais indisponíveis e da ordem jurídica.



No tocante à legitimidade do Ministério Público para o manejo da suspensão de segurança, esta decorre da própria atribuição conferida pelo Constituinte a esse órgão independente, encontrando fundamento, assim, no art. 127 da Constituição Federal.<sup>3</sup> Trata-se de emanção de seu próprio mister constitucional.

Tem-se por fundamento jurídico, também, a Lei Complementar n. 75/1993, que dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União, legislação esta que, em seu art. 5º, preconiza, exemplificativamente, as funções institucionais inseridas no plexo de atribuições do *Parquet*, nelas se encontrando diversas atividades afetas à defesa do interesse público primário, o que se coaduna com a defesa da ordem jurídica, da segurança pública, da saúde e da economia nacionais, requisitos estes do instituto ora em análise.<sup>4</sup>

---

3 “Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. [...] Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: [...] II –zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia [...]”

4 Lei Complementar n. 75/1993:

“Art. 5º São funções institucionais do Ministério Público da União:

I – a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e dos interesses individuais indisponíveis, considerados, dentre outros, os seguintes fundamentos e princípios:

- a) a soberania e a representatividade popular;
- b) os direitos políticos;
- c) os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil;
- d) a indissolubilidade da União;
- e) a independência e a harmonia dos Poderes da União;
- f) a autonomia dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- g) as vedações impostas à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;
- h) a legalidade, a impessoalidade, a moralidade e a publicidade, relativas à administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União;

II – zelar pela observância dos princípios constitucionais relativos:

O incidente processual não possui prazo legal para ser formalizado pelos legitimados ativos. Sendo assim, uma vez verificando-se que a decisão proferida em determinado feito implica grave dano à ordem, à saúde, à segurança e (ou) à economia, o legitimado poderá deduzir seu pedido específico ao presidente do Tribunal ao qual compete o julgamento de eventual recurso a ser interposto contra a decisão, com vistas, assim, a afastar a eficácia do *decisum*, sem que incida um prazo prescricional ou decadencial para tanto.

Registre-se que, nada obstante a inexistência de prazo legal – mas considerando a própria natureza e escopo do instituto, ressalte-se –, a ideia é de que deva ser apresentado com a maior brevidade possível,

- 
- a) ao sistema tributário, às limitações do poder de tributar, à repartição do poder impositivo e das receitas tributárias e aos direitos do contribuinte;
  - b) às finanças públicas;
  - c) à atividade econômica, à política urbana, agrícola, fundiária e de reforma agrária e ao sistema financeiro nacional;
  - d) à seguridade social, à educação, à cultura e ao desporto, à ciência e à tecnologia, à comunicação social e ao meio ambiente;
  - e) à segurança pública;

III - a defesa dos seguintes bens e interesses:

- a) o patrimônio nacional;
- b) o patrimônio público e social;
- c) o patrimônio cultural brasileiro;
- d) o meio ambiente;
- e) os direitos e interesses coletivos, especialmente das comunidades indígenas, da família, da criança, do adolescente e do idoso;

IV - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos da União, dos serviços de relevância pública e dos meios de comunicação social aos princípios, garantias, condições, direitos, deveres e vedações previstos na Constituição Federal e na lei, relativos à comunicação social;

V - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos da União e dos serviços de relevância pública quanto:

- a) aos direitos assegurados na Constituição Federal relativos às ações e aos serviços de saúde e à educação;
- b) aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade;

VI - exercer outras funções previstas na Constituição Federal e na lei”.

sobretudo com vistas a evitar que o Juízo reconheça a inexistência do *periculum in mora* – entendendo, pois, insubsistentes os argumentos relativos à gravidade do dano causado – ou da iminência de causar ao interesse público, diante de eventual decurso de prazo que entenda razoável a afastar a necessidade de suspensão da decisão combatida.

Na peça processual, o legitimado deve demonstrar que a execução da decisão judicial cujos efeitos se pretende suspender ocasionará lesão grave à *ordem pública*, à *saúde*, à *segurança* e (ou) à *economia públicas*, comprovando, assim, a adequação e a necessidade de adoção de medida drástica – a suspensão de sua eficácia –, tendo em vista a presença de inexorável interesse público ou, ainda, flagrante ilegitimidade do *decisum*, ou seja, contrariedade a aspectos que envolvam um exame mais aprofundado de justiça e equidade, proporcionalidade e razoabilidade.

O incidente deve ser, então, endereçado ao presidente do Tribunal competente para o julgamento de eventual recurso interposto contra a decisão cujos efeitos se intente afastar.

Consoante expôs a então ministra do Supremo Tribunal Federal Ellen Gracie, em sua obra *Suspensão de Sentença e de Liminar*,<sup>5</sup> o incidente “não comporta dilação probatória, devendo o postulante trazer com o pedido todos os documentos que sustentem as afirmativas de potencial agressão aos interesses públicos tutelados”.

Sendo assim, à semelhança do que ocorre com relação à ação constitucional do mandado de segurança, na suspensão de segurança não há de se falar em instrução probatória na via processual, motivo pelo qual o legitimado ativo deve comprovar o alegado documental e de pronto, no ato de apresentação da petição ao respectivo presidente do Tribunal competente para o exame da questão.

Trata-se, pois, de um instrumento processual complementar na atuação da defesa do interesse público primário em processo judicial, a ser articulado por legitimados específicos e legalmente

---

5 NORTHFLEET, Ellen Gracie. *Suspensão de sentença e de liminar*. RePro97. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 188.

previstos, quais sejam, os órgãos do Ministério Público ou os representantes da Fazenda Pública em Juízo, com o intento de se evitar grave dano à ordem pública, econômica ou afeto às áreas da segurança ou saúde públicas.

A suspensão de segurança comporta, assim, um exame restrito acerca da presença dos requisitos legais, da potencialidade do dano e da adequação da medida, sem que se adentre no exame meritório da decisão judicial ou se promova a reforma da decisão proferida pela instância precedente, medida esta que cabe, especificamente, à seara dos recursos.

Pois bem. Especificamente no que concerne à suspensão de segurança dirigida contra decisão interlocutória proferida pelo Juízo da causa, tratando-se, pois, da denominada Suspensão de Liminar, uma vez manejada no processo pelos legitimados ativos, surge o questionamento acerca se sua compatibilização processual com relação ao recurso cabível contra essa mesma decisão.

### **3 Do agravo de instrumento e sua compatibilidade com a suspensão de liminar**

Surge, pois, a discussão acerca da compatibilidade da suspensão de segurança com os instrumentos recursais a serem interpostos contra a decisão que se busca suspender e, bem assim, acerca da eficácia temporal da decisão proferida em sede de suspensão de segurança pela Presidência do Tribunal competente para julgá-la.

Analisar-se-á, aqui, notadamente, a relação processual entre a suspensão de liminar – dirigida contra uma decisão interlocutória de natureza precária e, no geral, proferida no início do deslinde processual – e o recurso de agravo de instrumento, cabível contra decisões interlocutórias.

O novo Código de Processo Civil (Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015), no art. 1.015, preconiza que o agravo de instrumento constitui recurso cabível contra determinadas decisões de natureza interlocutória e, no art. 1.016, dispõe sobre a autoridade judiciária a quem será dirigido o recurso, ou seja, o Tribunal, de

modo que a interposição se direcionará diretamente à segunda instância, e não ao Juízo de primeira instância do qual emanou a decisão combatida. Nesse sentido:

### CAPÍTULO III DO AGRAVO DE INSTRUMENTO

Art. 1.015. Cabe agravo de instrumento contra as decisões interlocutórias que versarem sobre:

- I - tutelas provisórias;
- II - mérito do processo;
- III - rejeição da alegação de convenção de arbitragem;
- IV - incidente de desconsideração da personalidade jurídica;
- V - rejeição do pedido de gratuidade da justiça ou acolhimento do pedido de sua revogação;
- VI - exibição ou posse de documento ou coisa;
- VII - exclusão de litisconsorte;
- VIII - rejeição do pedido de limitação do litisconsórcio;
- IX - admissão ou inadmissão de intervenção de terceiros;
- X - concessão, modificação ou revogação do efeito suspensivo aos embargos à execução;
- XI - redistribuição do ônus da prova nos termos do art. 373, § 1º;
- XII - (VETADO);
- XIII - outros casos expressamente referidos em lei.

Parágrafo único. Também caberá agravo de instrumento contra decisões interlocutórias proferidas na fase de liquidação de sentença ou de cumprimento de sentença, no processo de execução e no processo de inventário.

Art. 1.016. O agravo de instrumento será dirigido diretamente ao Tribunal competente, por meio de petição com os seguintes requisitos: [...].

Pois bem. Perpassado o exame acerca do cabimento do agravo de instrumento,<sup>6</sup> pode-se concluir que a possibilidade jurídica de utilização do incidente da suspensão de liminar e de interposição de recurso contra a mesma decisão consiste em circunstância processual respaldada pelo próprio legislador.

E, nesse ponto, o legislador acertou na previsão sobre o potencial manejo do incidente e do recurso, sobretudo tendo em vista o fato de que aquele não possui natureza jurídica recursal, motivo pelo qual não implicará qualquer violação ao princípio da unicidade recursal ou singularidade, segundo o qual se faz possível a interposição de somente um único recurso contra a mesma decisão em determinado momento processual, sob pena de incidência do instituto da preclusão consumativa.

Nesse sentido, a Lei n. 8.437/1992, em seu art. 4º, § 6º, preconiza que 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.

Idêntica previsão consta do art. 15, § 3º, da Lei n. 12.016/2009, segundo o qual a

interposição de agravo de instrumento contra liminar concedida nas ações movidas contra o poder público e seus agentes não prejudica nem condiciona o julgamento do pedido de suspensão a que se refere este artigo.

Sendo assim, pelos termos legais, temos que suspensão de liminar e agravo de instrumento poderão coexistir no processo, não havendo de se falar em qualquer prejuízo na interposição recursal diante de uma preexistência do manejo da suspensão de liminar contra a mesma decisão judicial.

---

6 O STJ reconheceu a taxatividade mitigada do art. 1.015 do novo Código de Processo Civil: “O rol do art. 1.015 do CPC é de taxatividade mitigada, por isso admite a interposição de agravo de instrumento quando verificada a urgência decorrente da inutilidade do julgamento da questão no recurso de apelação” (STJ. REsp n. 1.704.520/MT (2017/0271924-6). Corte Especial. Rel. min. Nancy Andrighi. Data de julgamento: 5.12.2018. *DJe*: 19 dez. 2018).

Assim, no caso em que proferida em primeira instância uma decisão judicial interlocutória – a exemplo de uma decisão liminarmente proferida em sede de tutela de urgência –, contra esta cabe o manejo da suspensão de liminar perante o respectivo Tribunal, se atendidos os requisitos legais para tanto e, também, a sua recorribilidade mediante a via do agravo de instrumento, também dirigido ao Tribunal, nos termos do que autoriza o art. 1.015, inciso I, c/c o art. 1.016 do novo Código de Processo Civil.<sup>7</sup>

### 3.1 Da eficácia temporal da decisão proferida em suspensão de liminar

Saneada, pois, a questão afeta à possibilidade jurídica de que estejam presentes no processo, contra a mesma decisão judicial interlocutória, suspensão de liminar e agravo de instrumento, merece ressalva a análise acerca da eventual coexistência de decisões conflitantes proferidas pelo Tribunal competente em ambos os instrumentos processuais – a primeira pela Presidência, e a segunda pelo desembargador relator ou pela Turma –, momento em que se passa à análise da eficácia temporal de referidas decisões.

Nesse ponto, a Lei n. 8.038/1990, em seu art. 25, § 3º, dispõe que a “suspensão de segurança vigorará enquanto pender o recurso, ficando sem efeito, se a decisão concessiva for mantida pelo Superior Tribunal de Justiça ou transitar em julgado”, o que se identifica, *ipsis litteris*, com os termos do art. 297, § 3º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, e do art. 271, § 3º, do Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça.<sup>8</sup>

---

7 “Art. 1.015. Cabe agravo de instrumento contra as decisões interlocutórias que versarem sobre:

[...] I - tutelas provisórias; [...]

Art. 1.016. O agravo de instrumento será dirigido diretamente ao Tribunal competente, por meio de petição com os seguintes requisitos: [...]”

8 Regimento Interno do STF: “Art. 297. [...] § 3º A suspensão de segurança vigorará enquanto pender o recurso, ficando sem efeito, se a decisão concessiva for mantida pelo Supremo Tribunal Federal ou transitar em julgado”.

Destarte, na hipótese de pendência do recurso de agravo e da suspensão de liminar, caso sobrevenha sentença – portanto, decisão de mérito – que confirme os termos da liminar outrora proferida no feito, a decisão concessiva da suspensão de liminar perderia a sua eficácia com a superveniência de decisão meritória, de modo que a sentença se sobreporia ao instrumento da suspensão?

Entende-se, neste ponto, com fundamento nas disposições constantes da Lei n. 8.038/1990 e dos Regimentos Internos do STF e do STJ, que a suspensão da liminar deve prevalecer, ainda que sobrevenha decisão meritória, e persistirá até que ocorra o trânsito em julgado da decisão concessiva de tutela de urgência ou a sua manutenção perante as Cortes Superiores, o STJ ou STF.

O Supremo Tribunal Federal, no que diz respeito aos efeitos da suspensão de segurança no mandado de segurança, ensina, em texto sumular, que a eficácia da decisão proferida em sede de suspensão deve prevalecer com relação à sentença até ulterior decisão final e definitiva do mandado de segurança. Esse o teor do Enunciado da Súmula n. 626 do STF, *in verbis*:

A suspensão da liminar em mandado de segurança, salvo determinação em contrário da decisão que a deferir, *vigora 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. (Grifo nosso).

Com efeito, prevalece o entendimento segundo o qual, em regra, a decisão proferida em sede de suspensão pelo Tribunal competente persistirá até o trânsito em julgado da ação principal, caso em que a decisão acobertada pela imutabilidade inerente à coisa julgada formal no feito substituirá os termos da decisão proferida em sede de suspensão, mantendo ou cassando os seus efeitos, na

---

Regimento Interno do STJ: “Art. 271. [...] § 3º A suspensão vigorará enquanto pender o recurso, ficando sem efeito se a decisão concessiva for mantida pelo Superior Tribunal de Justiça ou transitar em julgado” (Incluído pela Emenda Regimental n. 1, de 1991).



hipótese em que mantida, em grau de recurso, pelo STJ ou STF, a decisão que se intenta suspender.

Neste ponto, registre-se, a suspensão de liminar vigorará até que sobrevenha o trânsito em julgado na ação principal, não havendo de se falar em prejudicialidade do feito. Nesse sentido, vejamos os seguintes excertos de julgados:

[...] Em 2.7.2008, o então Presidente deste Supremo Tribunal deferiu a suspensão e essa decisão vigora até o trânsito em julgado do Mandado de Segurança [...]. A denegação da ordem não implica, como quer a Agravante, a perda de objeto da presente suspensão. [...]. Cumpre anotar que, segundo o que consta no sítio do Tribunal Regional Federal da Primeira Região na internet em 16.3.2017, a ação mandamental ainda não transitou em julgado, pois pendente de juízo de admissibilidade os recursos especial e extraordinário interpostos contra acórdão que desproveu a apelação cível da Federação Nacional dos Policiais Federais – FENAPEF (STF SS 3.585 AgR–ED, voto da rel. min. presidente Cármen Lúcia, Plenário, julgado em 7.4.2017, DJe de 8 maio 2017, grifo nosso).

[...] Por fim, não prospera a alegada prejudicialidade do presente feito, constante da petição de fl. 221, ante a ausência do necessário trânsito em julgado da apelação [...], que tramita no TRT da 5ª Região, consoante informações extraídas do sítio eletrônico, à luz da Súmula 626, segundo a qual: “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”. (STF. STA – suspensão de Tutela Antecipada – 407 AgR, voto do rel. min. presidente Cezar Peluso, Plenário, julgado em 18.8.2010, DJe de 3 nov. 2010, grifo nosso).

Acresce-se, ainda, que o instituto da suspensão constitui medida que se presta a evitar, no âmbito do Poder Judiciário, o que se denomina de *efeito multiplicador*, ou seja, o efeito que se consubstancia no aforamento, nos diversos tribunais, de processos visando ao mesmo escopo daqueles objetos da discussão em determinado feito.<sup>9</sup> Igualmente sob este fundamento, a sua formalização no

9 Nesse sentido: STF. SS 3.589 AgR, voto do rel. min. presidente Gilmar Mendes, Plenário. Julgamento: 22.4.2010, DJe n. 91, de 21.5.2010.

âmbito processual se revela cabível e, ainda mais, compatível com eventual recurso interposto contra a mesma decisão judicial.

### 3.2 Análise de recente caso concreto

Com vistas à análise prática e exemplificativa acerca do aludido instituto processual e sua concomitância com o recurso de agravo, traz-se ao conhecimento duas demandas advindas com a crise de saúde pública decorrente da pandemia da COVID-19.

Por meio da Ação Popular n. 1021319-26.2020.4.01.3400, em trâmite perante a 9ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal e ajuizada em abril de 2020 contra a União Federal e o presidente do Banco Central, postulou-se, liminarmente, entre outros, “a concessão da tutela provisória de urgência, na modalidade de tutela inibitória, para impedir que os bancos aumentem as taxas de juros e intensifiquem a rigidez nas exigências de concessão de crédito”, sob o argumento de que, diante da recente pandemia mundial, a economia brasileira sofreu graves prejuízos, o que levou o Banco Central do Brasil a liberar o fluxo de caixa dos bancos, não tendo estes, entretanto, utilizado dessa liberação de ativos para disponibilizar mais crédito para o mercado nacional, o que vulneraria a função social a que se devem submeter os referidos agentes econômicos.

O Juízo da causa, em 15 de abril de 2020, deferiu a medida liminar, ocasião em que, entre outras medidas, determinou: “todas as instituições do Sistema Financeiro Nacional se abstenham de aumentar a taxa de juros ou intensificar as exigências para a concessão de crédito”. Contra esta decisão interlocutória as partes demandadas interpuseram o Agravo de Instrumento n. 1010663-25.2020.4.01.0000 perante o TRF da 1ª Região e pleitearam suspensão de liminar (n. 1010248-42.2020.4.01.0000), dirigida ao presidente do aludido Tribunal.

O recurso de agravo de instrumento se encontra concluso para decisão desde 20 de abril de 2020. Por sua vez, na suspensão de liminar e de sentença, o desembargador federal presidente, em decisão datada de 22 de abril de 2020, reconheceu

a existência de quadro de lesão à ordem pública administrativa e econômica, seja em razão do redimensionamento judicial de política econômico-financeira consubstanciada na Circular 3.993, de 23/03/2020, seja em razão do elevado risco à estabilidade econômico-financeira decorrente da demora na execução referida circular, seja, finalmente, em virtude do risco de crise de liquidez para as instituições financeiras, caso não sejam aplicados os novos percentuais do recolhimento compulsório.

Ainda nessa ocasião deferiu o pedido de suspensão formulado pelas partes requerentes. Não se interpôs recurso contra esta decisão, de sorte que o feito restou arquivado em 25 de maio de 2020.

Nesse sentido, nada obstante não proferida ainda decisão em sede de agravo, caso, monocraticamente, se conceda ou se negue o pedido de suspensão dos efeitos da decisão ou, ainda, no mérito, lhe seja dado ou negado provimento, fato é que a decisão proferida na suspensão de liminar continuará a produzir seus regulares efeitos até a manutenção, pelo STF ou STJ, de eventual decisão de mérito no processo ou, ainda, diante de seu trânsito em julgado.

#### **4 Conclusões**

Destarte, a partir da análise da legislação aplicável à suspensão de segurança, instituto processual de legitimidade do Ministério Público e das pessoas jurídicas de direito público, dotado de natureza jurídica de incidente processual e de eminência na defesa e no resguardo do interesse público primário, entende-se pela possibilidade jurídica de que seja manejado contra uma decisão interlocutória, concomitantemente à tramitação de um recurso de agravo de instrumento interposto contra esse mesmo *decisum*, havendo, pois, compatibilidade entre ambos os institutos sem que aquele seja prejudicado pelo manejo recursal.

Nesse ponto, diante da coexistência processual da suspensão de liminar e do agravo de instrumento – ambos dirigidos ao Tribunal ao qual compete a análise do recurso cabível contra a decisão que se busca suspender, com a diferença de que a suspensão deve ser dirigida ao presidente do aludido Colegiado –, em regra,

eventual decisão de deferimento do pedido de suspensão de liminar produzirá seus efeitos até o trânsito em julgado da decisão de mérito contrária proferida no processo ou, na hipótese de recurso, até a sua manutenção no âmbito dos Tribunais Superiores.

Revela-se, assim, a proeminência, na seara processual, do instituto da suspensão de segurança, tendo em vista que se presta ao afastamento episódico da eficácia de eventual decisão judicial que vulnere bens jurídicos relevantes e produza grave lesão à ordem pública, à saúde, à segurança e à economia pública. Nesse sentido, consiste em medida excepcional que deve atender aos estritos requisitos legais e que manifesta o desejo do legislador de tutelar o interesse público primário sem se afastar da necessária preservação da jurisdição nacional.

## **Referências**

CUNHA, Leonardo José Carneiro da. *A fazenda pública em juízo*. 7. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Dialética, 2009.

DIDIER JR., Fred; CUNHA, Leonardo José Carneiro da. *Curso de direito processual civil*. Volume 3: Meios de impugnação às decisões judiciais e processo nos tribunais. 17. ed. São Paulo: JusPodivm, 2020.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Suspensão do mandado de segurança pelo presidente do Tribunal*. Fundamentos do processo civil moderno. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de direito processual civil*. Volume único. 8. ed. Salvador: JusPodivm, 2016.

NORTHFLEET, Ellen Gracie. *Suspensão de sentença e de liminar*. RePro97. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.