JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS

SUSPENSÃO DE SEGURANÇA — CONTRACAUTELA — FUMUS BONI JURIS

— *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 contracautelela 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 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 a prevalecer a resistência oposta pela entidade estatal à pretensão do impetrante.*

— *Distrito Federal: polícia civil e militar: organização e manutenção da União: significado.*

— *Ao prescrever a Constituição (art. 21, XIV) que compete à União organizar e manter a polícia do Distrito Federal — apesar do contra-senso de entregá-la depois ao comando do Governador (art. 144, § 6º) — parece não poder a lei distrital dispor sobre o essencial do verbo “manter”, que é prescrever quanto custará pagar os quadros de servidores policiais: desse modo a liminar do Tribunal de Justiça local, que impõe a equiparação de vencimentos entre policiais — servidores mantidos pela União — e servidores do Distrito Federal parece que, ou impõe a estas despesas que cabe à União ou, se a imputa a esta, emana de autoridade incompetente e, em qualquer hipótese, acarreta risco de grave lesão à ordem administrativa.*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Agravo Regimental em Suspensão de Segurança n. 846

Agravante: Sindicato dos Delegados de Polícia do Distrito Federal

Relator: Presidente Sepúlveda Pertence

Voto vencido: Ministro Marco Aurélio

Fundamentação de votos da maioria — Ministros Maurício Corrêa,
Carlos Velloso e Octávio Gallotti

Vistos, relatados e discutidos estes autos, Federal, em sessão plenária, na conformidade acordam os Ministros do Supremo Tribunal da ata do julgamento e das notas taquigráfi-

cas, por maioria de votos, em negar provimento ao agravo regimental.

Brasília, 29 de maio de 1996.

Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE —
Presidente e Relator

RELATÓRIO

O SR. MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: A decisão pela qual deferi o requerimento de suspensão de execução de liminar tem o teor seguinte (f. 94/97):

“O Distrito Federal requer suspensão da execução de liminar concedida por acórdão do Conselho Especial do Tribunal de Justiça, que deu provimento a agravo regimental, em mandado de segurança coletivo impetrado pelo Sindicato dos Delegados de Polícia Civil do DF, para garantir aos filiados, ativos e inativos, do impetrante, bem como aos integrantes da respectiva categoria, isonomia de remuneração com os integrantes da carreira de Procurador do Distrito Federal (f. 40).

O impetrante buscou amparo nos artigos 241 e 135, comb. com o art. 39, § 1º, da Constituição da República, que, segundo ele, nos termos de orientação jurisprudencial do STF (v.g. ADIns 171, 15.4.93, Pertence; 138, DJ 1.6.93; 465, DJ 25.11.94 e DJ 9.6.95 e 765, DJ 1.7.95), instituam isonomia especial para as duas carreiras, independentemente de qualquer intermediação legislativa.

Baseou-se, ainda, nas Leis distritais 837/94 (art. 3º) e 851/95 (art. 3º), sob alegação de que esta última, ainda que parcialmente suspensa por decisão do STF na MCADIn 1.291, continua vigente em relação aos Delegados de Polícia Civil do DF com a restrição da revisão automática não tomar em consideração a modificação da remuneração dos cargos da Magistratura e do Ministério Público.

Alegou que, além de inexistir recusa da União em repassar as verbas necessárias ao que é devido aos seus filiados, a relação jurídica de repasse de recursos financeiros seria estranha aos servidores, dizendo respeito apenas à União e ao Distrito Federal.

O ato omissivo das autoridades coatoras, disse, reveste-se de natureza política, e tem

origem na dificuldade em resolver o problema da proporcionalidade de vencimentos das demais categorias policiais diversas da de Delegado.

O 1º. Desemb. Natanael Caetano, Relator, indeferiu o pedido de liminar, por ausência do requisito do *periculum in mora* (desp. transcrito à f. 77), mas, interposto agravo regimental pelo impetrante, foi provido pelo Conselho Especial do Tribunal de Justiça, vencido o Relator (Cert. f. 14).

Dá o presente pedido de suspensão, que se funda na ameaça de grave lesão à ordem pública administrativa e à economia pública: “a administração está sendo compelida a pagar dezenas de servidores, com base em provimento liminar sujeito a reforma até mesmo no mesmo grau de jurisdição, verbas bastante significativas, cuja recuperação será praticamente inviável” e a decisão contribuirá certamente, com a ilusão de êxito que cria, para a insegurança das relações jurídicas com possíveis decisões conflitantes.

Sustenta o requerente que o despacho liminar desafia proibição legal expressa (L. 4.348/64, art. 5º e L. 8.437/92, art. 1º, § 3º) e contraria, ademais, os princípios constitucionais do contraditório e do devido processo legal

Pretende, ainda, o Distrito Federal, que a decisão liminar deve ser suspensa “pelo fato de basear-se em lei inconstitucional e ser deferida por Tribunal absolutamente incompetente, violando os artigos 21, XIV, 22, XXI, 39, § 1º, 109, I, todos da Constituição Federal de 1988”.

Argumenta que, por força do artigo 21, XIV, da CF, cabe à União o ônus da manutenção da Polícia Civil do DF, não sendo possível admitir ordem mandamental sem a sua manifestação. Dá a incompetência absoluta do Tribunal de Justiça para o julgamento do feito e para a decisão da liminar, cuja concessão viola o artigo 109, I, da Constituição da República.

Afirma que o artigo 39, § 1º, da CF, não dispensa complementação legislativa, e que a edição da Lei distrital 851/95 (art. 3º, 1ª parte) não soluciona a questão da regulamentação, uma vez que, criando ônus a ser suportado

pela União, é inconstitucional diante dos artigos 21, XIV e 22, XXI, da CF.

Na linha da incompetência do DF para legislar sobre vencimentos de integrantes da Polícia Civil, cita decisões na ADIn 1.291, SS 833 e na ADIn 1.045, destacando que nesta última foram suspensos dispositivos da Lei Orgânica do DF pertinentes às polícias civil, militar e corpo de bombeiros militar, inclusive o art. 19, § 3º, por força da invasão de competência e não em razão da vinculação entre as carreiras.

Além disso, o texto do artigo 39, § 1º, da CF, limita a isonomia aos vencimentos e o impetrante pleiteia a segurança para a percepção integral da remuneração, envolvendo mais do que vencimentos, violando, assim, o referido dispositivo constitucional.

Deferida vista ao impetrante, nos termos do artigo 297, § 1º, do RISTF, manifestou-se este pela não configuração dos pressupostos da suspensão, “já que não caracterizada qualquer lesão à ordem pública administrativa e à economia pública” e pela improcedência dos demais fundamentos do pedido, ditos impertinentes (f. 64/73).

Com relação à competência do Tribunal local, procura, mediante interpretação sistemática da Constituição, demonstrar o alcance limitado do seu artigo 21, XIV, e afastar a incidência do artigo 2º da L. 1533/51, segundo o qual se “considerará federal a autoridade coatora se as consequências de ordem patrimonial do ato contra o qual se requer o mandado houverem de ser suportadas pela União Federal.”

Examinando a evolução histórica da posição político administrativa da polícia civil e a interferência de outras normas constitucionais no desate da questão, entende o sindicato impetrante que a polícia civil continua com perfil distrital, tal como se tornou a partir de 1957 e, na sua organização, como ocorre na daquelas dos Estados, interfere a União no plano legislativo das normas gerais. Responde pelo seu custeio, mediante repasse ao Distrito Federal, dos recursos financeiros, “mas sem desnaturá-la nem subtraí-la, quer ao poder legislativo da Câmara Legislativa distrital, quer ao poder administrativo do Governador.”

Lembra o disposto nos artigos 24, XVI, § 1º, 42, § 2º e 144, § 6º, e argumenta com a competência legislativa privativa da União para legislar sobre a organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios, bem como organização administrativa destes, prevista no art. 22, o que, aduz, não ocorre com a polícia civil (art. 21, XIV), por estar englobada na matéria suscetível de legislação concorrente (art. 24, XVI, § 1º).

Invoca decisões do TRF/1ª Região, que negou sua competência para conhecer de ação cautelar movida pelos Delegados pretendendo a isonomia, e do STF que entenderam competente a Justiça local para julgar o mandado de segurança contra o Chefe do Ministério Público do Distrito Federal (v.g. CJ 5151 — RTJ 53/515 e CJ 5864).

Em casos similares de servidores da Polícia Civil do Distrito Federal — a partir da SS 833, com despacho longamente fundamentado — tenho deferido a suspensão da liminar.

A espécie nada tem de peculiar, em relação aos precedentes, salvo o brilho da réplica dos ilustres patronos do Sindicato impetrante à tese à qual me tenho inclinado — de que, por força dos arts. 21, XIV, e 22, XXI, da Constituição, a lei federal relativa a vencimentos de servidores públicos — a exemplo da Med. Prov. 831/95 e suas reedições — se aplica diretamente aos integrantes das carreiras da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal.

Não obstante a densidade da argumentação agora desenvolvida em contrário, sigo convencido da relevância das questões constitucionais envolvidas, que abrangem a própria competência do Tribunal de Justiça local para o mandado de segurança.

Reporto-me, assim, à fundamentação da decisão que proferi na referida SS 833 (D. J. 15.9.95), defiro o pedido e suspendo os efeitos do acórdão questionado, até o trânsito em julgado da decisão definitiva do Mandado de Segurança 5.657, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal.

Comunique-se”.

A essa decisão interpõe o impetrante, tempestivamente, este agravo regimental.

No primeiro capítulo de seu arrazoado, dedica-se o agravante a demonstrar que a decisão agravada é absolutamente carente de “*fundamentação pertinente*”: diz o agravante que “nenhuma linha, pior, nenhuma palavra se vê no respeitável despacho agravado, que atenda à óbvia e indeclinável necessidade de motivar-se ele, contextualmente, quanto à real configuração de algum dos *pressupostos essenciais* da suspensão de segurança, é dizer, de grave lesão à *ordem pública*, ou à *saúde pública*, ou à *segurança pública*, ou à *economia pública*” (106).

Passa a refutar os fundamentos do pedido de suspensão, os quais, aduz, ainda que displicentemente deduzidos, foram acolhidos “com benevolência” pelo despacho agravado.

À alegação do requerente de afronta à ordem pública, “em cujo conceito inclui-se a ordem administrativa em geral”, redargui o agravante que, ao contrário, a liminar concedida é que a resguardou, na medida em que assegurou aos Delegados de Polícia a isonomia — resultante não só da Constituição (CF, arts. 135, 241 e 39, § 1º), como também, especificamente, das Leis Distritais 837/94 e 851/95 — mas sonogada pela Administração.

Se, em consequência da liminar — conforme a justificação — igualmente sovina, que o requerente dedica à afirmativa de grave lesão à economia pública — a Administração está sendo compelida a pagar verbas significativas a dezenas de servidores — prossegue o agravante — isso decorre das regras do jogo processual, as quais, no particular do mandado de segurança, têm base constitucional.

E aduz:

“Assim delineado o quadro, não havia como reconhecer-se a ocorrência de qualquer um, daqueles dois pressupostos essenciais da suspensão de segurança, displicentemente apontados no pedido. Não havia, sobretudo, como fundamentar-se aceitavelmente tal reconhecimento.”

Continua o agravo (f. 110):

“Há de o Presidente, portanto, para poder suspender liminar ou segurança, declinar os fundamentos pelos quais entende presente o risco de lesão — e grave, como a querem a

lei e o Regimento Interno — à ordem pública, à saúde pública, à segurança pública, à economia pública.

Cada um desses valores pode sofrer a influência de algum subjetivismo emanado do julgador, porque, como observou certa vez o Presidente RAFAEL MAYER, eles envolvem “conceitos jurídicos indeterminados, cujo preenchimento depende de uma certa margem de discricionariedade no juízo que se faz quanto a sua verificação”. Mas isso não dispensa, senão que lhe reforça a necessidade, fundamentação cabal.”

Quanto à adoção pelo despacho agravado de motivação “per relationem”, reportando-se aos fundamentos de decisão proferida na SS 833, sustenta o agravante, “não lhe purga o pecado original de falta de fundamentação pertinente” (f. 111):

“Primeiro, porque se trata de pressupostos de fato” (...) e “como tais, são eles infungíveis e não podem ser mutuados de um mandado de segurança a outro”.

De resto, acentua;

“O único ponto de afinidade entre aquela demanda e esta é o serem policiais civis do Distrito Federal os beneficiários, ali e aqui, da tutela jurisdicional buscada. Esse ponto comum de direito suscita em ambas a questão constitucional da qualificação atual da polícia civil da Capital da República, com óbvios reflexos sobre as da competência legislativa do Distrito Federal para dispor sobre ela, e da competência jurisdicional do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios para conhecer de ações judiciais que envolvam seus integrantes”.

Mas, redargui, essa é, “matéria impertinente, porque estranha à cognição limitada que é inerente ao juízo de suspensão de segurança.”

Em segundo lugar, diz o agravante, porque a decisão invocada, com relação aos pressupostos essenciais da suspensão de segurança, também não na tem.

Insiste, então, o agravante, na tese de que na suspensão de segurança a cognição do Presidente da Corte é limitada aos seus pressupostos essenciais, descabendo o exame de questões de mérito da causa ou da juridicidade ou não da medida.

Nessa linha, procura demonstrar, documentadamente, o entendimento pacífico do Supremo Tribunal Federal (f. 113/116).

Recorda a orientação adotada por mim, desde a época em que ocupava o cargo de Procurador-Geral da República, a qual, é certo, inclui no âmbito de cognição da suspensão de segurança a delibação da controvérsia.

Porém, argumenta (f. 118):

“A delibação da controvérsia que Vossa Excelência referiu com a elegância de sempre, pode estar, sim, *dentro* do âmbito de cognição da suspensão de segurança, mas por *acréscimo*, igualmente condicionante da medida, à verificação, com rigor *religioso*, da ocorrência de seus pressupostos específicos. Não, nunca, em *substituição* a tal verificação.

Dito de outro modo, se configurar efetivamente, em dado caso, o *risco de grave lesão* a qualquer das valores protegidos pela norma, e se, *além disso*, a delibação da controvérsia apontar para a previsibilidade de provimento do recurso futuro e eventual, aí sim, deve ter lugar a suspensão.”

Finalmente, remete a tópicos da petição inicial do mandado de segurança (f. 15/41) e do agravo regimental (f. 74/92), dos quais procura demonstrar a admissibilidade da medida liminar, afastando preconceitos concernentes à inadequação do mandado de segurança para fazer efetivas prestações de natureza pecuniária e as disposições legais que vetam a concessão de liminares no mandado de segurança em matéria funcional (L. 4.348/64, art. 5º e L. 5.021/66, art. 1º, § 4º).

Com relação às vedações legais, entende que não foram recebidas pela Constituição de 1988 na maioria das hipóteses, “cabendo ao julgador, em cada caso concreto que se lhe proponha e segundo sua configuração, como se antecipou em admitir o Colendo Supremo Tribunal Federal, para recusar aplicação aos preceitos derogados” (f. 39).

Além disso, justificam a concessão da medida — o *fumus boni juris*, extraído da regra de isonomia — “reconhecidamente abrigada no art. 241 da Carta Magna — que visa a proteger desde logo” e o dado que a “percepção integral da remuneração mensal é essencial à satisfação cotidiana das necessidades

vitais, de indiscutível perfil alimentar, do servidor e de sua família” (...) “a remuneração tem vocação de subsistência e não de capitalização.”

É o relatório.

VOTO

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE (RELATOR): É certo que, ao deferir a SS 833 — à fundamentação de cuja decisão me reporte neste caso e em cujo processo principal igualmente se punha decisivamente a questão da competência federal ou local para dispor sobre o regime jurídico e os vencimentos dos policiais do Distrito Federal — emprestei relevo dominante à afirmação da seriedade da tese da Administração que, com base no art. 21, XIV, da Constituição, sustentava no ponto o poder da União.

2. Contra isso opõe-se agora com extremo vigor o agravante.

3. Dedicar-se a densa e veemente fundamentação do agravo regimental à colação de precedentes nos quais se asseverou, em tom apodítico, que, para a decisão do pedido de suspensão de segurança, não deve pesar qualquer juízo de mérito sobre a controvérsia de fundo.

4. Não desconheço os precedentes. Nem tantos outros que lhes repetem o aparente axioma.

5. Mas a questão é mais complexa.

6. Basta notar como é freqüente que as decisões que deferem ou denegam a suspensão de liminares ou acórdãos concessivos de segurança não se furtem à delibação do mérito do mandado de segurança, malgrado a façam anteceder quase sempre da concessão de que, em princípio, a ela não caberia proceder.

7. Não é peculiar ao Brasil certa dificuldade de reconhecerem os juízes, em processos similares ao da suspensão de segurança, que a delibação da controvérsia subjacente compõe as premissas reais da decisão, ainda que muitas vezes não explicitada.

8. Testemunha-o, no que, diz com o seu país, o magistrado italiano, Mario Duni, autor da excelente nota e de jurisprudência — (*Il potere discrezionale della Corte di Cassazio-*

ne in tema di sospensione delle esecuzione delle sentenze na Riv. Dir. Processuale, 1946, I, 1/9) — que, a outro propósito, as razões do agravante trouxeram à discussão.

9. Da minha parte, convenço-me, cada dia mais, de que, também na suspensão de segurança, esse juízo de delibação — ao menos na estrita medida necessária à verificação da plausibilidade jurídica da resistência oposta pelo Estado à impetração —, é quase sempre inevitável.

10. O problema da suspensão da exequibilidade de julgados recorríveis pela instância *ad quem*, nota o autor citado, gira em torno de duas exigências opostas: de um lado, “o interesse na expedita realização do direito reconhecido pelo juiz, que induziria a estabelecer a exequibilidade imediata de qualquer sentença”, de outro, “o interesse de não fazer executar sentenças suscetíveis de serem reformadas ou anuladas, o que induziria, portanto, a consentir apenas na execução das sentenças irrevogáveis”.

11. Quando prevalece o primeiro deles, tem-se a possibilidade da execução provisória da sentença recorrível, que é instituído de função cautelar (v.g., Calamandrei, *Introduz. allo studio dei provvedimenti cautelari*, 1936, p. 42), à base de cuja previsão legal, acentua Duni (ob. loc. cit.), estará normalmente um juízo da menor probabilidade de reforma ou anulação da decisão recorrível.

12. Há casos, porém, em que não obstante admissível, de regra, a execução provisória, a lei abre a possibilidade de impedi-la e suspender a eficácia imediata da decisão recorrível, quando se verifique, no caso concreto, a necessidade de obviar-lhe os riscos.

13. Por isso, dada a natureza cautelar da execução provisória, é que sói denominar-se a sua suspensão de contracautela.

14. O que, à evidência, não elide o seu caráter igualmente cautelar: visa, a suspensão da exequibilidade da sentença recorrível, à salvaguarda da eficácia plena do eventual provimento do recurso que contra ela se manifeste, quando a execução imediata, posto que provisória, a sujeite a riscos de lesão grave e irremovível.

15. Ora, não há regra nem princípio segun-

do os quais — sendo ela mesma uma medida cautelar, mas ao contrário do que em todo provimento cautelar sucede — a contracautela na suspensão de segurança devesse dispensar o pressuposto do *fumus boni juris* que, no particular, se substantiva na probabilidade de que, mediante o provimento do recurso futuro, venha a prevalecer a resistência à pretensão do impetrante.

16. Não importa que as leis (L. 4.348/64, art. 4º; L. 8.038/90, art. 25) e, neste Tribunal, o art. 297 do Regimento Interno, se limitem a explicitar, como finalidade da medida suspensiva, a de “evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas”: a finalidade de todo provimento cautelar é sempre o de obviar o *periculum in mora*, cuja verificação, no caso concreto, pende, contudo, da concorrência do *fumus boni juris*, sem a presença do qual perde sentido, na visão eminentemente instrumental do processo, salvaguardar o improvável.

17. “A força da lógica e o senso da realidade” — anota o mesmo Mario Duni (ob. loc. cit., p. 18) “induzem a não consentir na execução de uma sentença que pareça deva ser cassada e, em contraposição, a não suspender a execução se tudo faz crer que a sentença deverá ser mantida”.

18. Por isso, também na prática do instituto da suspensão da sentença pendente de recurso de cassação — e não obstante o art. 373 do C. Pr. Civil italiano se restringisse a prever a medida para “quando da execução possa derivar dano grave e irreparável” — testemunha o autor que se deva presumir — ainda quando freqüentemente não confessada ou mesmo negada —, que na maior parte dos casos, a delibação do mérito do recurso é realizada pelo Tribunal e levadas em conta, para a suspensão da sentença recorrida, as probabilidades de êxito do julgamento da cassação: “nella maggior parte dei casi la delibazione del merito viene fatta dal Supremo Collegio e che sono tenute presenti, ai fini della decisione sulla sospensione, le probabilità di esito del giudizio per cassazione”.

19. Certo, são valores públicos eminentes — a ordem, a saúde, a segurança e a economia públicas —, aqueles que, de modo específico,

entre nós, a suspensão de segurança visa a proteger.

20. Nem por isso, por si sós, justificariam a medida, se os riscos corridos não se qualificassem pela probabilidade de verificar-se ao final que não os sobreleva o direito líquido e certo do impetrante.

21. A suspensão de segurança, em outros termos, não é moratória a conceder-se à Administração Pública para protrair a satisfação do direito subjetivo do particular, que se entremostre indubitado: é sim, repita-se, contracautela que sobrepõe, à regra geral da eficácia imediata da sentença concessiva da liminar ou da segurança, a necessidade de prevenir riscos a interesses públicos privilegiados para a hipótese viável de vir a ordem a ser finalmente denegada.

22. Desse modo, não obstante a severa objuratória do agravo, de lavra magistral, não tenho por que me retratar do espaço dedicado, por remissão à decisão proferida na SS 833, à seriedade da tese agora adotada pelo Distrito Federal.

23. Disse, a propósito — SS 833, DJ 15.9.95:

“Em casos atinentes à aplicação do mesmo decreto a servidores de outras áreas da administração do Distrito Federal, indeferi a suspensão de liminares, aduzindo — v.g., SS 767, DJ 30.5.95.

“A suspensão de segurança é medida excepcional de contracautela.

6. Como toda medida cautelar, não antecipa julgamento de mérito, mas, como acentuou o meu eminente antecessor, Ministro Octávio Gallotti, não prescinde da “demonstração da relevância jurídica (no mínimo, da plausibilidade) da tese oposta, pela pessoa de direito público, à execução da Medida impugnada” (SS 762, 10.5.95).

7. No caso, o ato impugnado no mandado de segurança decorre de ordem de aplicação aos servidores do Distrito Federal de medida provisória baixada pelo Presidente da República, relativa a vantagem do funcionalismo da União.

8. Sucede que essa medida provisória foi objeto do ADIn 1.261, proposta pela Mesa da Câmara Legislativa do Distrito Federal: para

julgá-la carecedora da ação, na sessão de 18 de maio corrente, o Supremo Tribunal afirmou a inaplicabilidade do ato normativo questionado ao pessoal do Distrito Federal.

9. Certo, há lei distrital, e de nº 196, que mandou aplicar a legislação federal aos servidores da administração local.

10. Mas, como acentuamos, particularmente, o Ministro Octávio Gallotti e eu próprio, pode uma unidade federal autônoma — como é hoje o Distrito Federal adotar, por lei, a legislação federal preexistente; nunca, porém, a legislação futura, sob pena de demitir-se da sua autonomia constitucional.

11. Desse modo, não vislumbrando viabilidade à tese da administração, indefiro a suspensão da liminar”.

A espécie, contudo, é de servidor da Polícia Civil do Distrito Federal, o que lhe dá contornos diversos, que já tem preocupado o Supremo Tribunal.

A esse respeito, aduzi, no voto-vista que proferi no julgamento da ADIn 677, de 11.3.93, relator o em. Ministro Néri da Silveira:

“Sob a Constituição de 1967, escrevi, em Contribuição à Teoria do Distrito Federal, Rev. TJDF, 2/17,35:

“Entre os serviços locais reservados à União pelos vários regimes, CASTRO NUNES situa, como o de maior relevo, o da jurisdição comum no Distrito Federal, tese a que voltaremos. Na mesma posição, o Ministério Público local — Lei nº 3.434, de 20 de julho de 1958.

Sempre se reservaram, outrossim, à administração federal as polícias civil e militar do Distrito. As funções da primeira eram confiadas ao Departamento Federal de Segurança Pública do Ministério da Justiça, que as somava às correspondentes à polícia federal. Reuniram-se, pois, num mesmo órgão da administração central competências de âmbito nacional às de âmbito local do Distrito. Tal situação perdurou da Constituição de 1891, na qual, como se notou, o serviço de polícia era expressamente reservado à União, até o advento da Lei nº 4.483, de 16 de novembro de 1964. Através dela, bifurcou-se o Departamento Federal de Segurança Pública, cujo

nome foi conservado para a agência de polícia federal, enquanto as funções policiais locais, com a transferência do pessoal respectivo, passavam para a Secretaria de Segurança da Prefeitura do Distrito Federal. A mesma transferência se deu com relação à Polícia Militar, antes, também integrada na estrutura do Ministério da Justiça.”

10. Essa, portanto, é a longa tradição republicana. E, repito, se a Constituição se tivesse limitado aos arts. 21, XIV, e 32, § 4º, ter-se-ia um simples retorno a essa tradição de contornos perfeitamente definidos. Eram serviços federais, embora de atribuições de âmbito local.

11. Só em 1965, a União abdicou dessa reserva de todos os serviços atinentes à segurança pública no Distrito Federal, para confiá-los ao próprio Distrito Federal.

12. Mas, é curioso observar, Sr. Presidente, que esse instante de descentralização, que transferiu os serviços policiais da Capital ao Governo do Distrito Federal, coincidiu, historicamente, com a fase da mais absoluta subordinação política deste, do Distrito Federal, ao Governo Federal.

13. Depois de haver alcançado ampla autonomia política, semelhante à atual, com a Emenda Constitucional nº 2, de 1956, cuja vigência não chegou a concretizar-se, o Distrito Federal, com a transferência de sua sede para Brasília, acabou por perder, não apenas a elegibilidade do Prefeito, que voltou a ser nomeado pelo Presidente da República, mas também a Câmara Legislativa própria, cuja competência foi centralizada no Legislativo da União: primeiro no Congresso, a título provisório, com a Emenda Constitucional nº 3, de 1961; depois, definitivamente, no Senado, por força do artigo 17, § 1º, da Constituição de 1967.

14. Nessas condições, não se puderam opor riscos institucionais a que, em 1965, ao governo local, totalmente submetido ao federal, tocasse administrar a segurança pública na Capital do País.

15. Desde, porém, que os ventos liberalizantes do período pré-constituente deram alento à reivindicação de autonomia política do Distrito Federal, que à sua admissão se

contrapôs, como salvaguarda, a idéia do retorno à União da gestão da segurança pública local, em nome da segurança dos Poderes da República, aqui sediados. Punha-se, de fato, como objeção à reivindicação de autonomia política do Distrito Federal, que a sua consagração faria — diziam os mais exagerados — dos Poderes da República, verdadeiros reféns da Administração local, que detinha o aparelhamento da segurança. Donde a idéia de voltar à tradição — que vigorou todo o tempo, no Rio de Janeiro, sem exceção sequer dos dois períodos em que se admitiu a eleição do Prefeito — de que esse mecanismo de segurança dovesse constituir serviço reservado à União e subordinado ao Ministério da Justiça. Típico dessa idéia de transação entre a concessão da autonomia política e a reserva da segurança pública à União, é o esboço da Comissão Afonso Arinos, cujo artigo 105 prescrevia, seca e peremptoriamente, que: “no Distrito Federal caberá à União manter a segurança pública”. E nenhum temperamento se punha, nesse esboço, no capítulo relativo à segurança pública, a esse retorno centralizador.

16. À mesma inspiração de transação ter-se-á sujeitado, na Constituinte e no texto da Constituição de 1988, a previsão, no art. 21, XIV, de que à União compete: “organizar e manter”, não apenas “a polícia federal, a polícia rodoviária e a ferroviária federais”, mas também, significativamente nos mesmos termos, “a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal e dos Territórios”. No Título III, “Da Organização do Estado”, o único temperamento a essa regra centralizadora do art. 21, XIV, surgiu no Capítulo V, “Do Distrito Federal”, com o art. 32, § 4º:

“Lei Federal disporá sobre a utilização, pelo governo do Distrito Federal, das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar.”

17. Dispositivo, está-se a ver, que reforçava, até aí, a conclusão de que esses organismos policiais efetivamente haviam retornado à condição de típicos serviços locais reservados à União, tanto que se previa uma lei federal que estabelecesse as condições pelas

quais esses serviços federais poderiam ser utilizados pelo governo local do Distrito Federal.

18. Sucede, Sr. Presidente, que ao cuidar dos servidores públicos militares e também no capítulo que dedicou à segurança pública, a mesma Constituição Federal, de 1988, trilhou caminho de todo diverso, deixando-se seduzir pela tendência, de todo o texto, de estender ao Distrito Federal toda e qualquer alusão aos Estados-membros.

19. Assim, no art. 42, *caput*, se lê:

“São servidores militares federais os integrantes das Forças Armadas e servidores militares dos Estados, Territórios e Distrito Federal os integrantes de suas polícias militares e de seus corpos de bombeiros militares.”

20. Servidores do Distrito Federal, sublinhe-se o que se enfatizou, no § 2º do mesmo art. 42, ao estatuir que:

“As patentes dos oficiais das Forças Armadas são conferidas pelo Presidente da República, e as dos oficiais das polícias militares e corpos de bombeiros militares dos Estados, Territórios e Distrito Federal, pelos respectivos Governadores.”

21. Por sua vez, no capítulo dedicado especificamente à segurança pública, o art. 144, § 6º, segue na mesma linha:

“As polícias militares e corpo de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.”

22. Ao final da recordação dessa verdadeira mixórdia normativa, uma conclusão se impõe. Não obstante este pudesse ter sido o pensamento constituinte inicial, ao situar o Distrito Federal na estrutura da Federação, o conjunto normativo da Constituição efetivamente já não permite inferir que, a exemplo do que continua realmente a suceder com o Poder Judiciário e o Ministério Público, o Distrito Federal não tenha polícia civil e polícia militar, as quais teriam voltado à condição de serviços reservados à União, conforme a tradição republicana anterior a 1965.

23. Essa hipótese de centralização federal da segurança pública no Distrito Federal, que seria lógica e institucionalmente compatível

com o art. 21, XIV e com o art. 32, § 4º, foi desfeita com as normas específicas do art. 42 e seu § 2º, e o art. 144, § 6º da mesma Constituição: deles resulta que, embora organizados e mantidos pela União, a Polícia Civil, a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal são organismos do Distrito Federal e, conseqüentemente, que os seus quadros se compõem de servidores civis ou militares distritais e não federais”.

Naquela oportunidade, nessa linha, julgou-se improcedente a referida ADIn 677, que cuidava de incorporação dos proventos de inatividade da gratificação percebida pelo integrante da Polícia Militar que houvesse exercido as funções de Chefe e Subchefe do Gabinete Militar do Governador do Distrito Federal.

Pesou, contudo, decisivamente, naquele julgamento, a circunstância de a lei imputar ao Distrito Federal as despesas com o pagamento da gratificação questionada e da sua incorporação aos proventos da inatividade.

Por isso, sem incoerência, em 29.6.95, no pedido cautelar na ADIn 1.291, Gallotti, votei pela incompetência do Distrito Federal para legislar sobre vencimentos de integrantes da sua Polícia Civil. Observei:

“Por ora, permaneço com a convicção antiga de que, ao prescrever que compete à União organizar e manter a polícia do Distrito Federal, apesar do contra-senso de depois entregá-la ao comando do Governador, não pode a lei distrital dispor sobre o essencial do verbo “manter”, que é saber quanto custará pagar o pessoal da polícia civil do Distrito Federal”

Tendo, assim, a considerar que efetivamente se aplica ao pessoal da Polícia Civil do Distrito Federal a Med. Prov. 831 e suas reedições, não em virtude do decreto do Governador local, mas por sua própria força de lei federal a dispor sobre vantagem funcional que, embora atribuída a servidor do Distrito Federal, à União é que tocará a despesa correspondente.

Surge daí dúvida relevante sobre a própria competência do Tribunal de Justiça do Distrito Federal para conhecer do mandado de segurança (cf. L. 1.533/51, art. 2º). ”

24. Vale observar que, muito recentemente, esse entendimento — ou seja, o de que a competência da União para organizar e manter a Polícia do Distrito Federal envolve a de dispor sobre o regime e os vencimentos do seu pessoal —, vem de ser finalmente assumido pelo legislador federal, com a edição da L. 9.264, de 7.2.96, que “dispõe sobre o desmembramento e a reorganização da Carreira Policial Civil do Distrito Federal, fixa remuneração de seus cargos e dá outras providências”.

25. É expressivo que, submetidos à deliberação cautelar do Tribunal alguns de seus dispositivos (ADIn 1.419, m.c., C. Mello, 1ª.4.96), a questão da competência da União para editá-la não haja sido objeto de questionamento algum no Plenário.

26. Ora, é indubitosa a orientação do STF no sentido da patente ilegitimidade constitucional do atrelamento da remuneração de cargos locais à de cargos federais ou vice-versa, não apenas em função da vedação genérica da vinculação de vencimentos (CF, art. 37, XIII), mas, independentemente dela, em função da recíproca autonomia das diferentes ordens parciais da Federação.

27. Assim, com específica pertinência no caso, a ADIN 172, m.c., 21.2.90, Passarinho, RTJ 148/659, cuja ementa, depois de eludir à proibição da equiparação, consignou:

“No caso, há ainda a particularidade, que se constitui em relevante motivo de natureza jurídica, de a equiparação fazer-se entre Procuradores do Distrito Federal e membros do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, pois enquanto aqueles são funcionários do Distrito Federal, os últimos integram o Ministério Público da União, conforme dispõe o art. 128, letra d, da Constituição Federal”.

28. Nesse quadro, perde de todo relevo que efetivamente o Tribunal haja extraído, da conjugação entre os arts. 135 e 241 da Constituição, a regra da isonomia de vencimentos entre Delegados de Polícia e Procuradores do Estado: é patente que, no sistema federal, a norma de isonomia pressupõe que se cuide de carreiras da mesma entidade federativa.

29. Claro, não ignoro que, nem por expli-

tar o papel que entendo reservado à deliberação do recurso futuro, no juízo de suspensão de segurança, será possível abstrair-se da necessária concorrência de risco de lesão aos interesses públicos a cuja salvaguarda está votada a contracautela.

30. E não posso negar certa razão ao agravante, quando censura, no particular, a “sovinice” de fundamentação da decisão agravada, ainda que a ela se integre por empréstimo à da SS 833, à qual se reportou.

31. Nem por isso, entretanto, pode dizer-se despropositada, no ponto, a alusão às repercussões da execução imediata da liminar suspensão sobre as finanças públicas e a ordem administrativa: abstração feita da violação frontal do art. 5º da L. 4.348/64 — que veda a concessão de liminar visando à equiparação de servidores públicos —, o certo é que — segundo os severos critérios do Tribunal, em casos semelhantes — não é desprezível o vulto financeiro da que se assegurou a todos os Delegados de Polícia da Capital e também que, nas circunstâncias, a ordem administrativa está posta em cheque.

32. Cabe aqui uma breve digressão.

33. Como é sabido, deve-se ao em. Ministro Néri da Silveira, ao tempo em que Presidente do extinto Tribunal Federal de Recursos, a construção — que fez escola — do risco à ordem administrativa, contido na alusão legal à ordem pública, como motivo da suspensão de segurança.

34. É preciso convir, no entanto, que — ao contrário da saúde, da segurança, da economia e da ordem pública material, que comportam significação juridicamente neutra —, o conceito de ordem pública administrativa está inextrincavelmente vinculado à verificação, ao menos, da aparente legalidade da postura da Administração que a decisão a suspender põe em risco.

35. Recordem-se, a propósito, em uma de suas decisões pioneiras a respeito, as palavras do Ministro Néri da Silveira — TFR, SS 5.265, DJ 7.12.79:

“...Quando na Lei nº 4.348/1964, art. 4º, se faz menção a ameaça de lesão à ordem, tenho entendido que não se compreende, aí, apenas, a ordem pública, enquanto esta se dimensiona

em termos de segurança interna, porque explicitamente de lesão à segurança, por igual, cogita o art. 4º da Lei nº 4.348/1964. Se a liminar pode constituir ameaça de grave lesão à ordem estabelecida para a ação da Administração Pública, por força da lei, nas suas múltiplas manifestações, cabe ser suspensa sua eficácia pelo Presidente do Tribunal. Não pode, em verdade, o juiz decidir contra a lei. Se esta prevê determinada forma para a prática do ato administrativo, não há o juiz, contra a disposição normativa, de coarctar a ação do Poder Executivo, sem causa legítima. Fazendo-o, atenta contra a ordem estabelecida, em lei, para os atos da Administração”.

36. “*Ordem Administrativa*” é, assim, não a que pretenda impor a vontade da autoridade pública, mas, unicamente, “a ordem estabelecida, em lei, para os atos da Administração”.

37. Nem poderia ser de outro modo, no contexto do Estado de Direito, que tem na estrita legalidade da Administração um dos seus caracteres específicos.

38. Portanto, tudo quanto se enfatizou, na decisão agravada, no sentido de parecer, à delibação, que a liminar suspensa ou impunha ao Distrito Federal despesa que cabe à União ou, se a imputa à União, emana de autoridade incompetente, são considerações que valem no mesmo tempo para respaldar a invocação à salvaguarda da ordem administrativa como fundamento cautelar da medida suspensiva.

39. Desse modo, nego provimento ao agravo: é o meu voto.

VOTO

O SR. MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA:

— Sr. Presidente, vê-se que o Agravo tem um conteúdo extremamente substancial. V. Exa., entretanto, respondeu também com muita propriedade, mantendo o despacho agravado.

Conheço bem esse tema relativo ao Distrito Federal, pois, infortunadamente, quando se examinava a questão do Distrito Federal, na Constituinte, na parte referente às competências da União, que hoje corresponde ao art.

21, XIV, dizia-se que a competência para manter e organizar essas corporações era da União. Mas, a meu ver, se não se garantir ao governador do Distrito Federal o uso das polícias, num confronto entre a autoridade federal e a local, criar-se-ia um embaraço. Daí a inserção do § 4º do art. 32, de minha autoria.

Não sei por que se colocou, posteriormente, no capítulo relativo à segurança pública, que as polícias ficariam hierarquicamente sob o comando do governador do Distrito Federal. Criou-se, assim, uma situação difícil de ser administrada.

Quando Ministro da Justiça, por intermédio do Presidente da República, remetemos um projeto para regulamentar o art. 32, § 4º da CF. Setores militares acabaram ingressando na polêmica. O projeto não foi enviado. Felizmente, em data posterior, conseguiu-se do Ministro do Exército a subscrição na Exposição de Motivos, que o Presidente encaminhou ao Congresso Nacional.

Parece-me que os argumentos expendidos por V. Exa. são absolutamente apropriados no que tange ao Distrito Federal, pois esta questão servirá para uma equação definitiva a respeito desse contraditório que existe: pode a Câmara Legislativa do Distrito Federal editar leis a respeito de criação de cargos ou imposição de encargos para a polícia, sendo esta mantida pela União?

Quer, me parece, que além dos efeitos pecuniários que a decisão, se mantida, provocaria, já estariam a justificar a manutenção do despacho agravado.

V. Exa. foi além, abordando, inclusive, outras implicações que recomendariam a suspensão da segurança.

Acompanhando V. Exa., também nego provimento ao agravo.

VOTO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO — Senhor Presidente, para desenvolver o meu raciocínio, permito-me situar a matéria.

Na hipótese dos autos, perante a Justiça do Distrito Federal, houve a impetração de um mandado de segurança. O Relator, frente a um

pedido de concessão de liminar, atuou de forma negativa, indeferindo-a. Deu-se, então, a protocolização de agravo regimental. O Órgão competente para apreciá-lo o proveu, chegando, com isso, à antecipação precária da prestação jurisdicional. Fê-lo, obviamente, examinando os pressupostos previstos na Lei nº 1.533/51, ou seja, a relevância do pedido formulado, da matéria versada na inicial, e o risco de manter-se, talvez mesmo considerada a situação de penúria econômica dos servidores em geral, pelo achatamento dos vencimentos, o quadro notado. Sucedeu, então, algo que, a meu ver, deveria se situar no campo da absoluta excepcionalidade, já que mitiga o alcance da ação constitucional, que é o mandado de segurança. Ocorreu um pedido formulado a V. Ex^a., Presidente do Tribunal, e competente para julgar possível recurso extraordinário, que todos sabemos não possuir efeito suspensivo, no sentido de suspender-se a eficácia da liminar concedida não no campo monocrático, mas pelo Colegiado da Corte de origem, apreciando o agravo regimental.

Penso que o disposto no artigo 4º da Lei nº 4.348, de 26 de junho de 1964, deve ser tido como a revelar preceito excepcional, merecendo, portanto, interpretação estrita. As hipóteses contempladas no artigo 4º da Lei acima referida como idôneas a levar à suspensão quer de liminar concedida em mandado de segurança, quer do próprio provimento de fundo estão situadas em dispositivo *numerus clausus*, exaustivo. Afirmamos que o deferimento dessa suspensão, repito, que deve ser excepcionalíssima, sob pena de, para utilizarmos uma expressão do eminente Ministro Francisco Rezek, “baratearmos o mandado de segurança”, que pressupõe sempre grave lesão; não é a simples lesão, pois existente o predicado “grave”, à ordem, à saúde, à segurança e a economia públicas.

Indaga-se: fez-se presente uma dessas situações ensejadoras do deferimento da suspensão de liminar concedida por um Colegiado em mandado de segurança? A meu ver, não! Não posso assentar que, implicando a liminar o deferimento de uma isonomia, para alguns inclusive automática e independente de lei — isonomia dos vencimentos dos delegados de

polícia aos dos procuradores do Distrito Federal —, que se tenha a possibilidade de sequer vislumbrar grave lesão à ordem ou à economia públicas do Distrito Federal.

A ordem jurídica contempla um mecanismo próprio para chegar-se a um acerto de contas nessa relação jurídica de débito continuado, mantida pelos servidores com a administração pública, com o próprio Estado, e o pagamento de pequena diferença a uma gama diminuta de servidores não pode ser visto como suficiente a abalar a economia do Distrito Federal, isso caso venha a ser julgado improcedente, transitando em julgado o pedido formulado no mandado de segurança.

Resisto à tentativa de prejudicar o próprio mandado de segurança como se estivesse, aqui, a apreciar recurso extraordinário interposto contra decisão nele proferida.

Não adentro o mérito, em si, do que sustentado pelo Distrito Federal. Não sei, nem mesmo, se na petição, endereçada a V. Ex^a., em que se postulou a suspensão da liminar, foi veiculada matéria pertinente ao artigo 4º da Lei nº 4.348, de 26 de junho de 1964, porque, diante da realidade, ninguém pode dizer que a liminar, tal como proferida, implicou, como já disse, grave lesão — e a lesão deveria, no caso, ser grave, adjetivada, por conseguinte — à ordem e à economia públicas.

Peço vênias a V. Ex^a para, firme no propósito de adotar uma ótica conducente ao fortalecimento do mandado de segurança, prover o agravo.

É o meu voto.

EXTRATO DA ATA

AGRAVO REGIMENTAL EM SUSPENSÃO DE SEGURANÇA N. 846-4

ORIGEM: DISTRITO FEDERAL

RELATOR: MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE, PRESIDENTE

AGTE.: SINDICATO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO DISTRITO FEDERAL

ADV.: ALUISIO XAVIER DE ALBUQUERQUE E OUTROS

REQTE.: DISTRITO FEDERAL

ADV.: MARCELLO ALENCAR DE ARAUJO

REQDO.: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL (MS 5.657)

Decisão: Adiado o julgamento pelo pedido de vista do Ministro Carlos Velloso, depois dos votos dos Ministros Sepúlveda Pertence, Presidente, Maurício Corrêa, Francisco Rezek e Ilmar Galvão, negando provimento ao agravo, e do voto do Ministro Marco Aurélio, dando-lhe provimento. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Plenário, 11.04.96.

Presidência do Senhor Ministro Sepúlveda Pertence. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Octávio Gallotti, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ilmar Galvão, Francisco Rezek e Maurício Corrêa.

Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Celso de Mello.

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

LUIZ TOMIMATSU, Secretário

VOTO (VISTA)

O SENHOR MINISTRO CARLOS VELLOSO: O SINDICATO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO DISTRITO FEDERAL impetrou mandado de segurança coletivo contra ato do Sr. GOVERNADOR e SECRETÁRIO DE SEGURANÇA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL, objetivando a percepção, pelos Delegados de Polícia do Distrito Federal, em atividade e aposentados, bem assim aos demais integrantes da respectiva categoria, de remuneração em paridade com a remuneração dos integrantes da carreira de Procurador do Distrito Federal.

O mandado de segurança foi impetrado perante o Tribunal de Justiça do Distrito Federal. O Relator indeferiu a medida liminar. Interposto agravo regimental pelo impetrante, foi o agravo provido, vencido o Relator.

Pediu-se, então, a suspensão da segurança, com fundamento na ameaça de grave lesão à ordem pública administrativa e à economia

pública. Sustentou-se que a decisão liminar desafia proibição legal expressa — Lei 4.348/64, art. 5º; Lei 8.437/92, art. 1º, § 3º.

O eminente Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Sepúlveda Pertence, deferiu a suspensão. Agravou o impetrante. Na sessão do dia 11.04.96, em que se iniciou o julgamento do agravo, o eminente Presidente votou desprovido o agravo, no que foi acompanhado pelos Srs. Ministros Maurício Corrêa e Francisco Rezek. Divergiu o Ministro Marco Aurélio, provendo o agravo.

Pedi vista dos autos e os trago, a fim de retomarmos o julgamento do recurso.

Abrindo o debate, esclareço que sustento a tese no sentido de que, ocorrentes os pressupostos da medida liminar, surge para o requerente desta direito subjetivo, direito subjetivo à liminar. Não a concedendo o juiz, viola direito, a ensejar *causa petendi* de nova ação judicial, assim de um outro mandado de segurança. Esse entendimento eu o sustentei no julgamento do MS 119.422-SP, no antigo Tribunal Federal de Recursos, em 07.06.88 (“Rev. De Dir. Trib. 47/259). Em artigo de doutrina que escrevi, perfilhei esse entendimento (“Mandado de Segurança e Institutos Afins na Constituição de 1988”, em “Mandados de Segurança e de Injunção”, Saraiva, 1990, pp. 75/106, 82).

Também sustento que a norma que autoriza o Presidente do Tribunal, competente para o recurso, a suspender os efeitos da liminar ou da segurança, deve ser interpretada restritivamente, porque essa suspensão, tal qual autorizada pela Lei 4.348, de 1964, art. 4º, pode aplicar maus tratos na garantia constitucional do mandado de segurança.

Posta a questão em tais termos — presente a tese no sentido de que, ocorrentes os pressupostos da medida liminar, surge para o impetrante direito subjetivo a esta — penso que, sem renúncia à tese antiga que perfilho, no sentido de que as razões que devem embasar a decisão suspensiva da liminar, são razões políticas — Lei 4.348/64, art. 4º — penso que, na decisão que examina o pedido de suspensão da liminar, impõe-se um mínimo de deliberação do mérito da segurança. É que, se para a concessão da cautelar, examina-se a rele-

vância do fundamento, o *fumus boni juris*, e o *periculum in mora* (lei 1.533/51, art. 7º, II), na sua suspensão, que constitui contracautela, não pode o Presidente do Tribunal furtar-se a um mínimo de apreciação daqueles requisitos. Com propriedade, disse o Ministro Sepúlveda Pertence, no seu voto, referindo-se à suspensão da execução provisória de sentença, que é contracautela, como também contracautela seria a suspensão da liminar:

“(…)

15. Ora, não há regra nem princípio segundo os quais — sendo ela mesma uma medida cautelar, mas ao contrário do que em todo provimento cautelar sucede — a contracautela na suspensão de segurança devesse dispensar o pressuposto do *fumus boni juris* que, no particular, se substantiva na probabilidade de que, mediante o provimento do recurso futuro, venha a prevalecer a resistência à pretensão do impetrante.

16. Não importa que as leis (L. 4.348/64, art. 4º; L. 8.038/90, art. 25) e, neste Tribunal, o art. 297 do Regimento Interno, se limitem a explicitar, como finalidade da medida suspensiva, a de “evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas”: a finalidade de todo provimento cautelar é sempre o de obviar o *periculum in mora*, cuja verificação, no caso concreto, pende, contudo, da concorrência do *fumus boni juris*, sem a presença do qual perde sentido, na visão eminentemente instrumental do processo, salvaguardar o improvável.

17. “A força da lógica e o senso da realidade” anota o mesmo Mario Duni (ob. loc. cit, p. 18) “induzem a não consentir na execução de uma sentença que pareça deva ser cassada e, em contraposição, a não suspender a execução se tudo faz crer que a sentença deverá ser mantida”.

18. Por isso, também na prática do instituto da suspensão da sentença pendente de recurso de cassação — e não obstante o art. 373 do C. Pr. Civil italiano se restringisse a prever a medida para “quando da execução possa derivar dano grave e irreparável” — testemunha o autor que se deva presumir — ainda quando freqüentemente não confessada ou mesmo negada —, que na maior parte dos casos, a de-

liberação do mérito do recurso é realizada pelo Tribunal e levadas em conta, para a suspensão da sentença recorrida, as probabilidades de êxito do julgamento da cassação: “nella maggior parte dei casi la delibazione del merito viene fatta dal Supremo Collegio e che sono tenute presenti, ai fini della decisione sulla sospensione, le probabilità di esito del giudizio per cassazione”.

19. Certo, são valores públicos eminentes — a ordem, a saúde, a segurança e a economia públicas —, aqueles que, de modo específico, entre nós, a suspensão de segurança visa a proteger.

20. Nem por isso, por si sós, justificariam a medida, se os riscos corridos não se qualificassem pela probabilidade de verificar-se ao final que não os sobreleva o direito líquido e certo do impetrante.

21. A suspensão de segurança, em outros termos, não é moratória a conceder-se à Administração Pública para protrair a satisfação do direito subjetivo do particular, que se entremostre indubitado: é sim, repita-se, contracautela que sobrepõe, à regra geral da eficácia imediata da sentença concessiva da liminar ou da segurança, a necessidade de prevenir riscos a interesses públicos privilegiados para a hipótese viável de vir a ordem a ser finalmente denegada.

“(…)”

Esse mínimo de delibação do mérito, não importa dizer que a decisão deferitória da contracautela se firme menos nas razões políticas do art. 4º de Lei 4.348/69 e mais nos aspectos de mau direito do impetrante ou na não existência do *periculum in mora*. Não é isto. A delibação do mérito, na decisão que suspende os efeitos da liminar, visa a verificar a plausibilidade ou não do pedido, a firmar-se como roteiro na interpretação das razões referidas no art. 4º da citada Lei 4.348/64 e que foram trazidas, pelo órgão público, ao exame do Presidente do Tribunal.

No caso, não pode ficar sem registro que a decisão que concedeu a liminar, para o fim de assegurar a equiparação dos impetrantes aos Procuradores, arrostando disposição legal que isto proibia, o art. 5º da Lei 4.348, de 1964, e o § 4º do art. 1º da Lei 5.021, de 09.06.66.

Tem aplicação, pois, no caso, a doutrina do Ministro Néri da Silveira, a respeito do conceito de ordem pública administrativa, que foi adotada pelo antigo Tribunal Federal de Recursos — na época contra o meu voto, mas que o tempo e o exercício da magistratura no Superior Tribunal de Justiça, no Tribunal Superior Eleitoral, como seu Presidente, e no Supremo Tribunal Federal fizeram com que eu a compreendesse melhor — que foi adotada, repito, pelo antigo Tribunal Federal de Recursos, a partir do julgamento da SS 5.265:

“...Quando na Lei nº 4.348/1964, art. 4º, se faz menção a ameaça da lesão à ordem, tenho entendido que não se compreende, aí, apenas, a ordem pública, enquanto esta se dimensiona em termos de segurança interna, porque explicitamente de lesão à segurança, por igual, cogita o art. 4º da Lei nº 4.348/1964. Se a liminar pode constituir ameaça de grave lesão à ordem estabelecida para a ação da Administração Pública, por força da lei, nas suas múltiplas manifestações, cabe ser suspensa sua eficácia pelo Presidente do Tribunal. Não pode, em verdade, o juiz decidir contra a lei. Se esta prevê determinada forma para a prática do ato administrativo, não há o juiz, contra a disposição normativa, de coarctar a ação do Poder Executivo, sem causa legítima. Fazendo-o, atenta contra a ordem estabelecida, em lei, para os atos da Administração.”

Acertadamente, acrescentou o Ministro Pertence:

“(...)

36. “Ordem Administrativa” é, assim, não a que pretenda impor a vontade da autoridade pública, mas, unicamente, “a ordem estabelecida, em lei, para os atos da Administração”.

37. Nem poderia ser de outro modo, no contexto do Estado de Direito, que tem na estrita legalidade da Administração um dos seus caracteres específicos.

38. Portanto, tudo quanto se enfatizou, na decisão agravada, no sentido de parecer, à delibação, que a liminar suspensa ou impunha ao Distrito Federal despesa que cabe à União ou, se a imputa à União, emana de autoridade incompetente, são considerações que valem ao mesmo tempo para respaldar a invocação

à salvaguarda da ordem administrativa como fundamento cautelar da medida suspensiva.

(...)”

Registre-se, ao fim e ao cabo, que a liminar concedida contra expressa determinação legal, assegurando a todos os Delegados, na ativa e aposentados, equiparação aos Procuradores do Distrito Federal, implica despesa de razoável vulto financeiro, a desfalcá-la da economia pública, o que poderá causar-lhe grave lesão, no caso de ser indeferida a segurança.

Do exposto, com a vênia do Ministro Marco Aurélio, nego provimento ao agravo, acompanhando, destarte, o voto do Sr. Ministro Sepúlveda Pertence.

VOTO

O SENHOR MINISTRO OCTÁVIO GALLOTTI: — Sr. Presidente, também eu, quando do exercício dessa delicada competência, como atribuída à presidência do Supremo Tribunal Federal, para a suspensão de segurança, nunca me eximi de um ainda que sumário, juízo da plausibilidade da tese sustentada pela pessoa de direito público requerente, até porque, não fora assim, ficaria o instituto adstrito à mensuração do volume financeiro decorrente da ordem, e nesse caso, aí sim, a meu ver, estaria comprometida a força do remédio constitucional do mandado de segurança, pois a tanto equivaleria a limitar o alcance das medidas liminares a determinados quantitativos em comparação com o vulto das receitas da União, do Distrito Federal, ou dos Municípios.

Por isso, e pelo que disse V. Exa. e os Colegas que o acompanharam, nego provimento ao agravo.

EXTRATO DE ATA

AGRAVO REGIMENTAL EM SUSPENSÃO DE SEGURANÇA N. 846-4

ORIGEM.: DISTRITO FEDERAL

RELATOR.: MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE, PRESIDENTE

AGTE.: SINDICATO DOS DELEGADOS
DE POLÍCIA DO DISTRITO FEDERAL

ADV.: ALUISIO XAVIER DE ALBU-
QUERQUE E OUTROS

REQTE.: DISTRITO FEDERAL

ADV.: MARCELLO ALENCAR DE
ARAUJO

REQDO.: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO
DISTRITO FEDERAL (MS 5.657)

Decisão: Adiado o julgamento pelo pedido de vista do Ministro Carlos Velloso, depois dos votos dos Ministros Sepúlveda Pertence, Presidente, Mauricio Corrêa, Francisco Rezek é Ilmar Galvão, negando provimento ao agravo, e do voto do Ministro Marco Aurélio, dando-lhe provimento. Ausente, justificada-

mente, o Ministro Celso de Mello. Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro. Plenário, 11.04.96.

Decisão: Por maioria de votos, o Tribunal negou provimento ao agravo regimental, vencido o Ministro Marco Aurélio, que lhe dava provimento. Plenário, 29.05.96.

Presidência do Senhor Ministro Sepúlveda Pertence. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Octávio Gallotti, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ilmar Galvão, Francisco Rezek e Maurício Corrêa.

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

Luiz Tomimatsu, Secretário