SUSPENSÃO DE SEGURANÇA — GRAVE LESÃO — PROVA INEQUÍVOCA

— A suspensão de segurança exige prova inequívoca de grave lesão à ordem e à economia pública.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Suspensão de Segurança n. 1.183

Despacho do Presidente

Proced.: Pará

Relator: Ministro Celso de Mello (presidente)

Repte.: Estado do Pará

Adv.: PGE-PA — José Aloysio Cavalcante Campos

Reqdo. Tribunal de Justiça do Estado do Pará

Impte.: Cleto José Bastos da Fonseca e Outros

Adv.: Aurélio Corrêa do Carmo e Outro

Suspensão de segurança. Potencialidade danosa do ato decisório. *Necessidade de comprovação* inequívoca de sua ocorrência. *Excepcionalidade* da medida de contracautela (Lei no. 4.348/64, art. 4º). Em tema de suspensão de segurança, *não se presume* a potencialidade danosa da decisão concessiva do writ mandamental ou daquela que deferir liminar em sede de mandado de segurança.

A existência da situação de grave risco ao interesse público, *alegada* para justificar a concessão da *drástica* medida de contracautela, há de resultar *cumpridamente* demonstrada pela entidade estatal que requer a *providência excepcional* autorizada pelo art. 4º da Lei nº 4.348/64. Não basta, para esse efeito, a mera e unilateral declaração de que, da execução da decisão concessiva do mandado de segurança ou daquela que deferiu a liminar mandamental, resultarão comprometidos os valores sociais protegidos pela medida de contracautela (ordem, saúde, segurança e economia públicas). Pedido *indeferido*.

O Ministério Público Federal, em parecer da lavra do eminente Procurador-Geral da República, em exercício, Dr. Paulo da Rocha Campos, assim resumiu e apreciou a pretensão deduzida pelo Estado do Pará (fls. 324/329), *verbis*:

“O Estado do Pará, através de um dos seus Procuradores, requer a suspensão da execução de medida liminar deferida nos autos do Mandado de Segurança nº 1997.02226, impetrado em face do Governador do Estado por Cleto José Bastos da Fonseca e outros, todos oficiais inativos da Polícia Militar daquela unidade da Federação.

Segundo informa o Estado requerente, os impetrantes percebem proventos em valores superiores ao teto constitucional estadual,

que é de R\$ 4.344,19, correspondente ao cargo de Secretário de Estado. Assinala ainda o requerente a circunstância de todos os impetrantes pagarem pensão alimentícia em favor de seus dependentes em valores que atingem em média 50% dos respectivos proventos. O fato vinha tornando praticamente inócua a previsão de abate dos valores que ultrapassam o teto constitucional, uma vez que a devolução só era efetuada nos casos em que, mesmo após o desconto das quantias referentes às pensões alimentícias, o valor remanescente ainda fosse superior ao limite estabelecido como teor remuneratório da corporação.

Diante de tal situação, e para evitar possível burla à regra de incidência do redutor constitucional, a Consultoria-Geral do Estado do Pará emitiu parecer, aprovado pelo Chefe do Executivo estadual, no sentido de que o cálculo da pensão alimentícia, diferentemente da fórmula adotada pela Polícia Militar, deverá ser realizado após a aplicação do redutor constitucional, evitando-se com tal medida que os proventos, embora superiores ao teto, ficassem imunes ao redutor constitucional.

E é contra o teor do parecer acima citado, segundo anotado na inicial, que se insurgiram os impetrantes, no intuito de verem mantida a forma de pagamento que vinha sendo adotada pela Polícia Militar estadual. Ressalta o Estado requerente, porém, que os impetrantes buscam manter a forma de pagamento procurando desviar a discussão para temas já pacificados nessa Corte a respeito das parcelas remuneratórias sobre as quais não tem incidência o redutor constitucional.

Chama a atenção ainda o Estado requerente para o fato de haver o Ministério Público do Pará oferecido denúncia contra 15 oficiais

da Polícia Militar, dentre eles oito dos impetrantes, atribuindo-lhes a prática de estelionato contra os cofres públicos em razão da celebração de acordos fraudulentos de concessão de pensão alimentícia, realizados com o fim de afastar a aplicação do redutor constitucional sobre seus proventos.

Por outro lado, em amparo ou pedido de suspensão de segurança, sustenta o Estado do Pará que a medida liminar deferida em favor dos impetrantes acarreta graves danos à economia e à ordem públicas, em razão dos valores despendidos por força da decisão judicial atacada e bem assim pela suspeita da ocorrência de fraudes nos acordos que têm por objeto a concessão de pensão alimentícia a dependentes dos impetrantes.

A fls. 278/282, vieram aos autos os impetrantes, alegando que o mandamus foi ajuizado preventivamente, a fim de evitar que o Senhor Governador do Estado do Pará determinasse o desconto dos seus proventos, a título de estorno constitucional, sobre parcelas que segundo entendem seriam imunes ao mencionado abate teto, por terem caráter pessoal ou por se referirem à natureza e ao local de trabalho. Asseveram que 'em momento algum está dito na petição de mandado de segurança que a pensão alimentícia que os impetrantes descontam em favor de dependentes seus é vantagem sobre a qual o estorno não deve incidir, como tem afirmado o Estado do Pará em suas petições.

Inicialmente, é de se reconhecer que a questão a ser apreciada no mandado de segurança impetrado perante o Tribunal de Justiça do Estado do Pará envolve, indubitavelmente, matéria de índole constitucional. De fato, no mandamus os impetrantes alegam possuir direito certo e líquido de verem excluídos do teto constitucional, previsto no art. 37, inciso XI, da Carta Política, algumas parcelas que integram seus proventos, com fundamento no que dispõe o § 1º do art. 39 da Constituição Federal.

E se está presente no mandado de segurança discussão envolvendo matéria constitucional, compete ao Presidente desse Colendo Supremo Tribunal Federal julgar a suspen-

são de segurança ora requerida, nos termos do que dispõe o art. 25 da Lei 8.038/90.

Muito embora sejam de grande relevância os argumentos desenvolvidos pelo Estado do Pará em amparo ao pedido de suspensão de segurança, particularmente a grave suspeita da ocorrência de fraudes nos acordos de pensão alimentícia, não nos parece possível, na hipótese o deferimento dessa excepcional medida de suspensão de execução de decisão judicial, prevista no art. 25 da Lei nº 8.038, de 28 de maio de 1990.

De início, cumpre notar que, diversamente do que sustenta o Estado requerente, a medida liminar ora impugnada não tem por consequência a manutenção da fórmula que vinha sendo empregada para o cálculo dos proventos pagos aos impetrantes e que evitava de forma irregular a incidência do redutor constitucional à espécie. Muito pelo contrário, a liminar, ao afastar a incidência do redutor somente quanto às vantagens pessoais, reconheceu implicitamente que as pensões alimentícias, que não tem aquele caráter devem ser calculada somente após o desconto constitucionalmente previsto.

A liminar atacada, com efeito, por não tratar da questão relativa às pensões alimentícias pagas pelos impetrantes, não trouxe prejuízos à decisão administrativa do Sr. Governador do Pará, consistente em descontar os valores relativos às pensões alimentícias após a aplicação do redutor constitucional. Assim, não nos parece procedente o presente pedido de suspensão de segurança, pois objetiva preservar a forma de cálculo dos proventos dos impetrantes, ora em vigor no Estado do Pará, e que não foi desconstituída pela medida liminar impugnada.

De fato, os impetrantes não pretendem com o mandado de segurança afastar, de forma absoluta, a aplicação do redutor constitucional sobre seus proventos. Pleiteiam eles, em verdade, que 'a autoridade coatora se abstenha de descontar dos proventos (...) qualquer valor a título de estorno constitucional incidente sobre as parcelas de representação pelo exercício de cargo comissionado (Lei 5.320), representação por graduação, adicional por tempo de serviço, gratificação pelo serviço

em localidade especial, gratificação de risco de vida, percebidas por todos os impetrantes, e ainda gratificação de ensino e outras percebidas não por todos." (fls. 31)

E foi nesses termos que o Ilustre Desembargador Relator do mandado de segurança houve por bem deferir a medida liminar vindicada, esclarecendo que o fazia 'a fim de que a autoridade Impetrada se abstenha de descontar dos proventos dos impetrantes as parcelas especificadas na exordial' (fls. 33). Daí pode-se afirmar que a decisão ora atacada não impede que o desconto de ordem constitucional incida sobre os proventos dos impetrantes na forma sugerida pela Consultoria-Geral do Estado, ou seja, anteriormente à realização do cálculo das pensões alimentícias. O que realmente impede a liminar deferida em favor dos impetrantes é que o redutor constitucional incida sobre as parcelas especificadas na inicial do mandamus e que, segundo argumentam os impetrantes, têm caráter pessoal ou se referem à natureza e ao local de trabalho.

A ressalva imposta ao mencionado desconto, aliás, já constava em parte do próprio parecer emitido pela Consultoria-Geral do Estado, no tocante aos adicionais por tempo de serviço a que façam jus os impetrantes, quando se afirma que sobre essas parcelas não haverá de incidir o redutor constitucional (fls. 299/301). Assim, nos termos em que foi deferida a medida liminar atacada e enquanto em vigor esta ordem judicial, o redutor constitucional tem incidência sobre o valor total dos proventos dos impetrantes, ressalvando-se apenas o somatório das parcelas especificadas do mandado de segurança.

E no tocante à determinação emanada da liminar objurgada, no sentido de que o redutor constitucional não incida sobre as parcelas remuneratórias indicadas na inicial do mandado de segurança, até que sobrevenha decisão definitiva a respeito, é imperioso registrar que, em análise prefacial, tal comando judicial parece guardar consonância com as decisões pertinentes ao tema proferidas por este Supremo Tribunal Federal, citadas, aliás, na petição inicial do mandado de segurança (fls. 18/32).

Por outro lado, a par da questão de que a liminar concedida nos autos do Mandado de Segurança nº 1997.02226 não desconstituiu a forma de cálculo dos proventos dos impetrantes baseada na decisão administrativa do senhor Governador de Estado, é forçoso reconhecer ainda que o Estado Requerente não logrou desincumbir-se do ônus de demonstrar o conteúdo o abalo e desequilíbrio das finanças públicas do Estado a serem provocados com o dispêndio dos valores noticiados às fls. 11 dos autos, o que, à toda evidência, poderia ter sido feito com a juntada de documentos da Secretaria Estadual da Fazenda do Estado do Pará.

Note-se que não se está a dizer que a argumentação desenvolvida pelo requerente é insusceptível de fundamentar acolhimento de pedido de suspensão de segurança, mas sim que, na hipótese dos autos, a liminar que se busca suspender não tem o condão de provocar o alegado risco de grave lesão à ordem e à economia públicas, a justificar o acolhimento de seu pedido.

Assim, não demonstrados os riscos de grave lesão às finanças ou à ordem pública do Estado do Pará, o Ministério Público Federal manifesta-se pelo indeferimento do pedido."

Impõe-se reconhecer, inicialmente, a competência monocrática do Presidente do Supremo Tribunal Federal para examinar a postulação ora deduzida.

Sabe-se, em face da regra de competência inscrita no art. 25 da Lei nº 8.038/90, que assiste ao Presidente do Supremo Tribunal Federal o poder de ordenar a suspensão de eficácia da liminar ou, até mesmo, a paralisação das consequências decorrentes da concessão do mandado de segurança, sempre que o exame da causa mandamental evidenciar que esta se apóia em fundamento jurídico de natureza constitucional (RTJ 141/719, Rel. Min. SYDNEY SANCHES — RTJ 153/53. Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI — SS nº 304-RS (AgRg), Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA).

A análise da controvérsia suscitada no processo de mandado de segurança em referência evidencia a existência de tema de índole constitucional pertinente ao exame e à interpretação da cláusula inscrita no art. 37, inciso XI,

e no art. 39, § 1º, da Constituição da República.

Sendo assim, e por *dispor* de competência para apreciar a causa, *passo* a examinar o pedido de suspensão de segurança formulado pelo Estado requerente.

Impõe-se ressaltar, for necessário, que, na análise do pedido de suspensão de segurança, não se examina, *em princípio*, o mérito da causa mandamental, *devendo* a apreciação jurisdicional *limitar-se* — especialmente ante a extensa fundamentação jurídica desenvolvida pela entidade estatal ora requerente — aos aspectos concernentes à *potencialidade lesiva* do ato decisório em face da ordem, saúde, segurança e economia pública (RTJ 125/904, Rel. Min. RAFAEL MAYER — RTJ 140/366, Rel. Min. SYDNEY SANCHES — RTJ 143/23, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA).

E, *sob tal específico aspecto*, não há como acolher a postulação ora deduzida pelo Estado requerente, eis que — em tema de suspensão de segurança — *não se presume* a potencialidade danosa da decisão concessiva do writ mandamental *ou* daquela que defere liminar em sede de mandado de segurança.

A existência da situação de grave risco ao interesse público, *alegada* para justificar a concessão da *drástica* medida de contracautela, há de resultar *cumpridamente* demonstrada pela entidade estatal que requer a *providência excepcional* autorizada pelo art. 4º da Lei nº 4.348/64. Não basta, para esse efeito a mera e unilateral declaração de que, da execução da decisão concessiva da liminar mandamental, resultará comprometido o interesse público.

Cumprir ter presente, por isso mesmo, a grave *advertência* feita por LÚCIA VALLE FIGUEIREDO (“Mandado de Segurança”, p. 145, item n. 6.1, 1996, Malheiros), que, em lúcido magistério sobre o instrumento processual da suspensão de segurança, analisa a questão do impacto do ato decisório sobre os *valores sociais* protegidos pela medida de contracautela (ordem, saúde, segurança e economia públicas):

“Portanto, verifica-se que, para suspensão

da liminar ou da sentença, o pedido deverá ser feito com a prova inequívoca de que esses valores encontram-se fortemente ameaçados. Não bastará, como é óbvio, a mera alegação. Far-se-á mister, sem sombra de qualquer dúvida, a demonstração cabal da possível violação a esses valores” (grifei).

Cabe assinalar, *sob tal específico aspecto*, como *corretamente* enfatizou a douta Procuradoria-Geral da República em seu parecer, que o Estado ora requerente *deixou* de demonstrar, na hipótese destes autos, que a liminar em causa teria o condão de provocar o *alegado* risco de grave lesão à ordem e à economia pública.

Como tive o ensejo de ressaltar na decisão que proferi na SS nº 1.266-SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO, a circunstância que vem de ser apontada pela douta Procuradoria-Geral da República basta, por si só, para inviabilizar a concessão da medida de contracautela requerida pela entidade estatal interessada.

Quero acentuar, finalmente, tendo presente as razões anteriormente expostas, que interpreto, *de maneira estrita*, a norma consubstanciada no art. 4º da Lei nº 4.348/64, *recusando-me* — sempre em obséquio à *garantia superior* representada pelo *remédio constitucional* do mandado de segurança — a frustrar-lhe a eficácia jurídica e a converter o pedido de medida de contracautela em verdadeiro (*e inaceitável*) sucedâneo recursal, destinado a rediscutir, *prematuramente*, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, teses *ainda* dependentes de resolução em instância jurisdicional inferior.

Somente situações extraordinárias (*e plenamente comprovadas*) — cuja ocorrência não vislumbro na espécie — podem justificar a *medida radical* fundada no art. 4º da Lei nº 4.348/64, *cabendo* ter presente, neste ponto, a *advertência* contida no magistério de HELY LOPES MEIRELLES, para quem, “*Sendo a suspensão da liminar ou dos efeitos da sentença uma providência drástica e excepcional*, só se justifica quando a decisão *possa* afetar de tal modo a ordem pública, a economia, a saúde ou qualquer outro interesse da

coletividade, que aconselhe sua sustação até o julgamento final do mandado” (“*Mandado de Segurança, Ação Popular Ação Civil Pública, Mandado de Injunção e Habeas Data*”, p. 61/62, 14^a ed., 1992, Malheiros — grifei).

Sendo assim, pelas razões expostas, e considerando o parecer da douta Procuradoria-

Geral da República, *indefiro* o pedido ora formulado pelo Estado do Pará.

Arquivem-se os presentes autos.

Publique-se.

Brasília, 03 de julho de 1998.

Ministro CELSO DE MELLO

Presidente