

AGRAVO REGIMENTAL NA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA



AGRAVO REGIMENTAL NA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA  
Nº 188-5 — ES

(Registro nº 93.0024816-2)

Relator: *O Sr. Ministro William Patterson*

Agravante: *G. M. Construções e Incorporações Ltda.*

Advogados: *Drs. Paulo Antônio Silveira e outros*

Agravado: *R. Despacho de fls. 384/385*

**EMENTA:** Suspensão de Segurança. Despacho concessivo. Agravo Regimental. 1. A possibilidade ou a ameaça de lesão à ordem e à segurança públicas, configurada no tolhimento do poder discricionário do Município, autoriza por si só a suspensão da liminar concedida em mandado de segurança. Aplicação dos arts. 4º da Lei 4.348/64, e 25 da Lei 8.038/90. 2. Agravo desprovido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, por unanimidade, em negar provimento ao agravo regimental.

Os Senhores Ministros Pedro Acioli, Flaquer Scartezzini, Jesus Costa Lima, Nilson Naves, Dias Trindade, José de Jesus, Edson Vi-

digal, Hélio Mosimann, Peçanha Martins, Demócrito Reinaldo, Milton Luiz Pereira, Cesar Rocha, Adhemar Maciel e Anselmo Santiago votaram com o Sr. Ministro Relator.

Os Senhores Ministros José Dantas, Bueno de Souza, José Cândido, Américo Luz, Antônio de Pádua Ribeiro, Costa Leite e Assis Toledo não compareceram à sessão por motivo justificado.

Os Senhores Ministros Eduardo Ribeiro e Gomes de Barros não par-

iciparam do julgamento (art. 162, § 2º, do RISTJ).

Custas, como de lei.

Brasília, 22 de outubro de 1993 (data do julgamento).

Ministro ANTÔNIO TORREÃO BRAZ, Presidente em exercício. Ministro WILLIAM PATTERSON, Relator.

## RELATÓRIO

O SR. MINISTRO WILLIAM PATTERSON: Por despacho de 16 de setembro do corrente ano, deferi pedido de suspensão de segurança, acolhendo, para tanto, o juízo parecer da Subprocuradoria-Geral da República, de seguinte teor:

“O Município de Vila Velha requer suspensão de medida liminar em mandado de segurança deferida pelo Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo à empresa G. M. Construções e Incorporações Ltda.

2. Através da decisão ora impugnada, obteve-se efeito suspensivo em agravo de instrumento interposto contra embargo liminar de obra nova, concedido ao Município de Vila Velha.

3. Em conseqüência da decisão liminar ora impugnada, prossegue a construtora na execução de obras dantes administrativa e judicialmente embargada (através do mencionado embargo liminar), razão por que sustenta o requerente a ofensividade, no particular, à ordem administrativa municipal, argumen-

tando que se resguardou um interesse particular — continuação da obra — em detrimento do interesse da coletividade — leis de edificação municipal. E, ainda, que a medida lhe coibiu o exercício regular do poder de polícia, nos seguintes termos, *verbis*:

“Ao que parece deseja a incorporadora construtora com um mandado de segurança continuar a construção sem a necessária fiscalização do Poder de Polícia, como se o Município requerente estivesse impedido de fiscalizar a ordem pública que vem sendo ferida a cada momento que a obra continua irregular, ou seja, deseja a incorporadora fazer um verdadeiro campo neutro de aplicação das normas municipais de edificação no local onde se opera a construção, ao argumento da existência de segurança que tem seus feitos limitados ao direito líquido e certo apresentado na oportunidade” (v. fls. 06).

4. Primeiramente, deve-se ressaltar que a suspensão de segurança, via processual estreita que é, não comporta uma apreciação relativa à legalidade no prosseguimento da obra, posto que, aqui, concede-se o pedido extremo a fim de resguardar a ordem pública ou outros altos interesses da coletividade, afetados pela medida impugnada.

5. Todavia, inobstante a excepcionalidade da suspensão da liminar, nossa jurisprudência tem atribuído certa amplitude à “ordem pública”, entendendo que nesse conceito se compreende a ordem administrati-

va em geral, ou seja, a normal execução do serviço público e o regular exercício das funções da Administração Pública.

6. Neste sentido, entendemos que a decisão liminar ora atacada restringiu, no caso em exame, o exercício regular do poder de polícia do requerente, motivo que autoriza, por si só, a sustação da medida, já que se trata de uma das funções precípuas da Administração Pública Municipal.

7. Com efeito, corrobora este entendimento o despacho decisório proferido pelo MM. Juiz da Vara dos Feitos da Fazenda Municipal que concedeu medida liminar favorável ao requerente, do qual ressalto o seguinte trecho:

“(…) Se assim o é, a obra não pode prosseguir porque desatende ao direito urbanístico do Município de Vila Velha, matéria de ordem pública que tem suas raízes na Constituição Federal de 1988” (fls. 201).

8. Suspensos os efeitos de tal decisão, tolheu-se o requerente no seu poder discricionário de fiscalizar a construção de um edifício residencial, desprezando-se que o interesse público, defendido pelo Município, deve prevalecer quando em confronto com um interesse particular isolado.

9. Não se trata, *in casu*, de exame quanto à regularidade da obra embargada, mas sim do poder municipal em proceder nesse sentido, sempre que uma edificação atentar, de qualquer forma, contra o interesse da coletividade.

Assim sendo, manifesta-se o Ministério Público Federal pelo deferimento do pedido” (fls. 379/382).

Inconformada, a empresa G. M. Construções e Incorporações Ltda. agrava regimentalmente, fundamentando-se, para tanto, na intempestividade da suspensão.

É ver-se:

“5. Por aplicação analógica é de um quinquídio o prazo de interposição da suspensão da segurança ou da liminar, com base no CPC, art. 185, porque nenhum preceito legal existe sobre prazo de interposição da medida na Lei 8.038/90, art. 25; no RISTJ, art. 271, e no RISTF, art. 297.

6. Nenhuma razão de direito existe para excluir da preclusão temporal a suspensão da segurança, mormente quando a excepcionalidade invocada é anterior à concessão da liminar, como pretende o argüente na inicial.

7. Deferida a liminar em 25.08.93, foi da mesma intimada o Município de Vila Velha na mesma data (doc. 2), só interpondo o pedido de suspensão da liminar no dia 13.09.93, dezoito (18) dias após, portanto a des-tempo” (fl. 394).

Na tentativa de demonstrar, ainda, o descabimento da suspensão de liminar, frisa a empresa agravante:

“8. Cabe a suspensão da liminar ou da segurança proferida em única instância ordinária (RISTF, art. 297, e RISTJ, art. 271), desde que fique aberta a instância extraordi-

nária, vigorando enquanto pender o recurso, ficando sem efeito se mantida a decisão concessiva ou transitar em julgado (§ 3º, art. 25, da Lei 8.038/90).

9. Pressupondo-se pendente a causa na instância extraordinária, a competência para deferir a suspensão da segurança é do Presidente do STF, se constitucional o fundamento da causa (Lei 4.348/64, art. 4º), ou do Presidente do STJ, se infraconstitucional (Lei 8.038/90, art. 25).

10. Mas na espécie o fundamento da causa versa sobre direito local, trancando a Súmula 280 do STF a instância extraordinária, sendo *ipso facto* descabida a suspensão da segurança pela ocorrência do trânsito em julgado na instância ordinária (§ 3º da Lei 8.038/90), pois nenhuma questão restará para a especial ou para o extraordinário.

11. A prevalência, portanto, da suspensão da liminar em ação de segurança com *quaestio legis* ou *quaestio iuris* apenas local significaria Juízo de cassação anômalo, por falta de previsão legal de competência para suspensão, quando não pender a causa de recurso especial ou extraordinário, muito embora em curso ainda na instância ordinária (fls. 394/395).

É o relatório.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO WILLIAM PATTERSON (Relator): As

prejudiciais suscitadas no agravo regimental improcedem. Com efeito, o pedido de suspensão não está sujeito ao prazo de cinco dias, por aplicação analógica da previsão dirigida ao agravo de instrumento. As Leis nºs 4.348, de 1964, e 8.038, de 1990, que autorizam a medida, não estabelecem limite temporal, mesmo porque circunscrita a causas que, pela sua relevância, não podem permitir tal tipo de restrição. Outro equívoco da agravante diz respeito à impossibilidade da providência, por se cuidar de direito local, insuscetível da instância extraordinária. O art. 25 da Lei nº 8.038, de 1990, não exclui as relações jurídicas municipais, mesmo porque condiciona a legitimidade da pretensão à “pessoa jurídica de direito público”, e essa qualificação é irrefutável, na espécie. No STJ, vários precedentes já existem, entre os quais cito os mais recentes, da lavra do Ministro Tbrreão Braz (SS nº 129-0-ES; SS nº 107-RJ; SS nº 25-BA; SS nº 19-CE). Demais disso, cuidando-se de ação onde se discute matéria infraconstitucional, forçoso é reconhecer a competência desta Corte para examinar o recurso cabível da decisão impugnada.

No tocante ao mérito da decisão, não comungo com a alegação de que a hipótese se afasta da cláusula legal permissiva por não configurar “grave lesão à ordem pública”. Na verdade, a infringência de normas das posturas municipais, isoladamente, pode não constituir ameaça à ordem pública. Todavia, quando a conduta ilegal atinge nível de contínua resistência aos padrões admi-

nistrativos, servindo de exemplos indesejáveis, não resta a menor dúvida de que se há de impedir, até sentença definitiva, o prosseguimento da infração.

A propósito, para que se tenha noção do problema, convém pôr em destaque lances das informações prestadas pelo juízo monocrático ao Tribunal de Justiça, *verbis*:

“1. O Município de Vila Velha ingressou neste juízo com ação de nunciação de obra nova contra G. M. Construções e Incorporações Ltda., tendo os autos sido tombados sob o nº 024930088265, com pedido de liminar;

2. Ao receber a petição inicial resolvi conceder a medida liminar em decisão vazada nos seguintes termos:

“Trata-se de ação de nunciação de obra nova formulada pelo Município de Vila Velha contra G. M. CONSTRUÇÕES E INCORPORAÇÕES LTDA. ao argumento de que prédio que está sendo construído por esta desatende as normas municipais, seja por não haver sido prorrogada a licença de construção, seja por se encontrar a obra em desacordo com o projeto e com as leis municipais que disciplinam a matéria: não foram respeitados os recuos frontais e laterais; a taxa de ocupação do solo é superior à permitida, etc.

Compulsando os autos verifico que os fatos relatados na inicial correspondem pelo menos em princípio à realidade. Se assim o é a obra não pode prosseguir porque desatende

ao direito urbanístico do Município de Vila Velha, matéria de ordem pública que tem hoje suas raízes na Constituição Federal de 1988.

O mandado de segurança anterior impetrado pela requerida e que foi acolhido não obsta o andamento desta ação porque lá foi autorizado o prosseguimento da obra enquanto vigorasse licença obtida pelo réu. Ocorre que a referida licença teve seu prazo expirado e a requerida não logrou obter a prorrogação, estando a obra hoje irregular.

Do exposto, defiro a liminar.

Diligencie-se” (fls. 353/354).

A tentativa da empresa de prosseguir desrespeitando o plano urbanístico da cidade, não querendo submeter-se às regras da fiscalização municipal, sequer providenciando a prorrogação da licença para construção, ofende, a meu juízo, a ordem administrativa e, por conseguinte, a ordem pública. São valiosas essas ponderações jurídicas contidas na petição inicial:

“a. Observa-se, *permissa venia*, por outro lado que a liminar concedida, *data maxima venia* ante das colocações infrutíferas da incorporadora construtora, fere a ordem pública e o § 2º do art. 940 do CPC, em razão de que o renunciado poderia a qualquer tempo e em qualquer grau de jurisdição requerer, o prosseguimento da obra, desde que prestasse caução do prejuízo resultante da suspensão dela e, desde que não houvesse ofensa a legislação administrativa, momento em que o legislador foi contun-

dente em vedar, impedir, proibir terminantemente o oferecimento de caução.

b. Aliás, permita-nos dizer que esta matéria já foi amplamente debatida, pelo Supremo Tribunal Federal, por vulneração ao § 2º do art. 940 do CPC, no Recurso Extraordinário nº 91.465-0, de 21.08.79, RT, 530/265, cujo Relator à época foi o Min. Thompson Flores, da 1ª Turma do STF, restabelecendo o embargo liminar (ob. cit., in Cod. Proc. Civil nos Tribunais do prof. Darcy Arruda Miranda, págs. 4.347 e seg., ed. 1990).

c. E é de compreender-se facilmente a razão da distinção entre as questões de vizinhança e as questões administrativas. No caso de transgressão de simples preceito de vizinhança a lesão é unicamente ao particular, **ao passo na infringência a norma regulamentar administrativa, a lesão é precipuamente à coletividade e incidentemente ao vizinho.** Naquela o bem lesado é do particular; nesta, é da comunidade. Por isso, a paralisação da obra pode ser e substituída naquela pela caução e nesta, **é insubstituível em razão do princípio universal de que não se pode transacionar e nem abrandar normas de ordem pública, como são todos os regulamentos administrativos.**

d. Portanto, a ordem pública vê-se ameaçada e tolhida, sofrendo grave lesão, eis que a liminar, desatendendo ao princípio do interesse público, confere ao particular o direito de continuar uma obra contra as próprias leis de edificação que o

Município deseja e necessita ver respeitada, sob pena de se verificar a desobediência dos incautos, sendo motivo e causa de abusos de outros proprietários, causando danos ao ordenamento e parcelamento do solo urbano, matéria de competência dos Municípios pela ordem constitucional vigente” (fls. 14/15).

É indubitoso que a ordem pública aludida no preceito das Leis nºs 4.348 e 8.038 alcance a ordem administrativa. O saudoso Hely Lopes Meirelles, em sua consagrada obra “Mandado de Segurança...”, 14ª edição, pág. 62, ao comentar o assunto, assere:

“Interpretando construtivamente e com largueza a “ordem pública”, o então Presidente do TFR e atual Ministro do STF, José Néri da Silveira, explicitou que nesse conceito se compreende a ordem administrativa em geral, ou seja, a normal execução do serviço público, o regular andamento das obras públicas, o devido exercício das funções da Administração pelas autoridades constituídas. Realmente, assim há que ser entendido o conceito de ordem pública para que o Presidente do Tribunal competente possa resguardar os altos interesses administrativos, cassando liminar ou suspendendo os efeitos da sentença concessiva de segurança quando tal providência se lhe afigurar conveniente e oportuna.”

No mesmo sentido já se pronunciou o Ministro Moreira Alves (AgRg na SS nº 168, in RTJ, pág. 915).

Quanto aos demais aspectos fáticos que envolvem a questão, e acenados pela agravante, parece óbvio que não podem eles ser levados em consideração nesta fase, pois interessam, particularmente, ao deslinde do processo principal (nunciação de obra nova).

Ante o exposto, nego provimento ao agravo regimental.

#### EXTRATO DA MINUTA

SS (AgRg) nº 188-5 — ES — (93.0024816-2) — Relator: Exmo. Sr. Min. William Patterson. Reqte.: Município de Vila Velha. Advogados: Beatrice Eugenie Maciel de Aguiar e outros. Reqdo.: Desembargador Relator do Mandado de Segurança nº 100930022973, da Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo. Impte.: G. M. Construções e Incorporações Ltda. Agrte.: G. M. Construções e Incorporações Ltda. Advogados: Paulo Antônio Silveira e outros. Agrdo.: R. Despacho de fls. 384/385.

Decisão: Após o voto do Sr. Ministro Presidente e Relator, negando provimento ao agravo, foi interrompido o julgamento por pedido de vista do Sr. Ministro Pedro Acioli. Aguardam os Srs. Ministros Américo Luz, Antônio de Pádua Ribeiro, Flaquer Scartezzini, Jesus Costa Lima, Nilson Naves, Dias Trindade, José de Jesus, Assis Toledo, Edson Vidigal, Hélio Mosimann, Peçanha Martins, Demócrito Reinaldo, Milton Luiz Pereira, Cesar Rocha, Adhemar Maciel, Anselmo Santiago e José Dantas.

Os Srs. Ministros Torreão Braz, José Cândido, Costa Leite, Eduardo Ribeiro e Gomes de Barros não compareceram à sessão por motivo justificado.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro BUENO DE SOUZA.

#### VOTO — VISTA

O EXMO. SR. MINISTRO PEDRO ACIOLI: Trata-se de agravo regimental interposto por G. M. — Construções e Incorporações Ltda. de despacho do Presidente do Tribunal que deferiu pedido de suspensão de execução de liminar proferida em mandado de segurança por Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo.

Entendo ser compreensível trazer à baila a questão de fato para uma boa idéia da matéria.

A agravante sofreu embargo administrativo da obra do Edifício Amazônia pelo Município de Vila Velha-ES, ao fundamento de que a obra da agravante estaria preterindo ou em desconformidade com as posturas sobre edificações.

Contra esse embargo administrativo a agravante ingressou com mandado de segurança, obtendo do Juízo de primeira instância liminar e sentença favorável — fls. 441/443.

O Município não se conformando recorreu e ingressou com ação de nunciação de obra nova, na qual o Juízo de primeira instância concedeu liminar e sustou a obra.

A agravante interpôs agravo de instrumento e mandado de segurança no Tribunal *a quo*, no qual foi dado a liminar, hoje suspensa por força do r. despacho agravado.

Esse relato se fez necessário apenas para constatar a **natureza jurídica da causa**, qual seja, **direito local** — Código de Postura Municipal — para uma simples averiguação de eventual cabimento de recurso especial a esta Corte.

O Município requerente de suspensão de segurança de liminar alegou como grave lesão à ordem pública ou **ordem administrativa** municipal o cumprimento da liminar, sob o escopo de renitência da agravante que tem a seu favor **sentença** proferida em mandado de segurança contra o embargo da obra.

Na realidade o Município tem dever de cumprir a r. sentença favorável à agravante que se acha em grau de recurso, mas adotou ou preferiu uma forma anômala, usar da ação de nunciação de obra nova com um paralelo para se escoimar do cumprimento da sentença ou continuar embargada a obra da agravante.

Apesar desse preâmbulo, sem dúvida, a suspensão de segurança nada pode falar acerca do mérito das questões ou das questões processuais, mas sim tão-somente da aventada **lesão grave à ordem pública**, que compreende a **lesão administrativa em geral**.

As discussões de mérito, de conduta ilegal, de desrespeito ao código municipal de edificações, ou de

resistências às normas de construção, devem ser dirimidas nas causas em andamento, e nem servem para exame da eventual grave lesão à ordem pública.

A única alegação que me parece comportar o exame de lesão grave à ordem pública é a de que “a obra desatende ao direito urbanístico do município”.

Ora, eventual ofensa a qualquer plano urbanístico municipal deve ser obstada de imediato, posto que, a lesão seria irrecurável.

Isto posto, acompanho o voto do Senhor Ministro Presidente.

Nego provimento ao agravo.

É como voto.

#### EXTRATO DA MINUTA

SS (AgRg) nº 188-5 — ES — (93.0024816-2) — Relator: Exmo. Sr. Min. William Patterson. Reqte.: Município de Vila Velha. Advogados: Beatrice Eugenie Maciel de Aguiar e outros. Reqdo.: Desembargador Relator do Mandado de Segurança nº 100930022973, da Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo. Impte.: G. M. Construções e Incorporações Ltda. Agrte.: G. M. Construções e Incorporações Ltda. Advogados: Paulo Antônio Silveira e outros. Agrdo.: R. Despacho de fls. 384/385.

Decisão: Prosseguindo no julgamento, a Corte Especial, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental (em 22.10.93 — Corte Especial).

Os Srs. Ministros Pedro Acioli, Flaquer Scartezzini, Jesus Costa Lima, Nilson Naves, Dias Trindade, José de Jesus, Edson Vidigal, Hélio Mosimann, Peçanha Martins, Demócrito Reinaldo, Milton Luiz Pereira, Cesar Rocha, Adhemar Maciel e Anselmo Santiago votaram com o Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros José Dantas, Bueno de Souza, José Cândido,

Américo Luz, Antônio de Pádua Ribeiro, Costa Leite e Assis Toledo não compareceram à sessão por motivo justificado.

Os Srs. Ministros Eduardo Ribeiro e Gomes de Barros não participaram do julgamento (art. 162, § 2º, RISTJ).

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro TORREÃO BRAZ (art. 162, § 5º, RISTJ).