
SUSPENSÃO DE SEGURANÇA

SUSPENSÃO DE SEGURANÇA Nº 5.424 — RJ

Requerente: Instituto Brasileiro do Café — IBC

Requerido: Juízo Federal da 1ª Vara da Seção Judiciária do Estado do Rio de Janeiro

O Dr. Juiz Federal da 1ª Vara da Seção Judiciária do Rio de Janeiro concedeu liminar em dois Mandados de Segurança impetrados contra atos do Presidente do IBC, o primeiro por três sociedades comerciais sediadas em Santos, e o outro por firma exportadora estabelecida em Varginha, Estado de Minas Gerais, para o efeito de a cada uma ser concedida a cota suplementar anual para exportação de 48.000 sacas de café.

O IBC pede a suspensão da medida argüindo de início a incompetência do Dr. Juiz que a concedeu, face ao que dispõem os artigos 125, § 1º, da Constituição; 1º da Lei nº 1.779/52; 1º do Decreto nº 68.682/71, e 100, IV, «b» e «d» do Código de Processo Civil.

Allega mais que o ato atacado no mandado de segurança não pode ser tido como abusivo ou ilegal, visto como na fixação das cotas para exportação, o Instituto levou em consideração o vulto dos negócios realizados pelas impetrantes em 1980 («performance»); que esse ato ao garantir às cooperativas existentes no país, e não às empresas, a cota suplementar anual de 48.000 sacas, não terá

infringido o princípio da isonomia, também porque não conflitante com a política governamental de incentivo aos produtores que se associam para aumentar a exportação do nosso café.

No que se refere à aplicação do disposto no artigo 4º da Lei nº 4.348/64, enfatiza que a liminar que pretende seja suspensa, constitui grave e irreparável lesão à economia pública, «já que o ato inquinado e substanciado no que veio editado na Resolução nº 51/81, do IBC, de 19-8-81, constitui-se perfeito e irretorquível, pautado que foi nos mais lúdimos parâmetros das atribuições afetas à autarquia ora suplicante — no uso dos poderes que legalmente lhe são conferidos...»

Adianta, por final, que as limitares concedidas que totalizam 192.000 sacas (cerca de 30.000.000 de dólares), têm repercussões gravíssimas uma vez que a concessão da cota suplementar anual de 48.000 sacas a cada uma das impetrantes, coloca em risco todo o esquema de exportação do café brasileiro fixado em 13.800.000 sacas para outubro/80 a setembro/81, o que acarretará a ma-

is drástica sanção aplicável pela Organização Internacional do Café, qual seja, a dedução igual a 110 por cento do excesso verificado (§ 3º artigo, 42, do Convênio Internacional do Café.).

No uso da atribuição que lhe é conferida pelo artigo 4º da Lei nº 4.348/64, o Presidente do Tribunal não pode examinar o mérito da impetração; e nem se o Juiz é ou não competente para conhecer do pedido; se o impetrante possui legitimação para requerer o mandado de segurança e se este é a via adequada para a solução do caso concreto.

Nos limites do texto legal, a ele incumbe tão somente verificar se a liminar constitui ameaça de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas.

A não configuração de qualquer dessas hipóteses, a suspensão não terá o indispensável embasamento legal a justificá-la.

Dentro dessa ordem de raciocínio, ao Presidente do Tribunal não compete verificar se o Dr. Juiz que concedeu a liminar, é ou não competente para conhecer da impetração; se o ato atacado é ou não ilegal ou abusivo, ou se ele não respeitou, o princípio da igualdade ou contrariou a política do Governo no sentido de incentivar a produção cafeeira.

Nos limites da Lei, deve apurar tão só se as liminares que se quer suspender, constituem ameaça de grave lesão à economia nacional.

Recorda Celso Agrícola Barbi que «ameaça» é elemento «objetivo» e, assim, deve revestir-se de «determinadas características», «traduzidas por fatos e atos, e não por meras suposições» apreciáveis sob «o prudente arbítrio do juiz» (do Mandado de Segurança — 3ª edição — págs. 106, 107 e 108).

Caio Tácito em comentário inserto na «Revista de Direito Administrati-

vo» — Vol. 61, pág. 220, adverte que a ameaça para ser compreendida precisa estar contida em «atos preparatórios ou indícios razoáveis.»

Outro não é o entendimento de J. M. Othon Sidou (Do Mandato de Segurança, 3ª edição, págs. 250 e 251):

«Para a caracterização da ameaça deve haver um ato que a constitua, ato injusto, e um risco possível de dano dele decorrente.»

No caso, a pretendida ameaça não se oferece ostensiva.

E para que a norma legal seja utilizada para suspender a eficácia da liminar, mister se faz, segundo a lição de Arruda Alvim no seu trabalho «Revogação da Medida Liminar» à página 144 da «Revista O.A.B. — DF», Vol. 9, que «à luz das provas se constate a iminência de possível lesão ao interesse público.»

Daí porque no magistério de Hely Lopes Meirelles, tal sustação por ser «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 a sua sustação até o julgamento final do mandado. Daí porque a lei impõe ao Presidente do Tribunal o dever de motivar o seu despacho cassatório de modo a evidenciar no alto critério do Presidente a valoração da conveniência e oportunidade da suspensão» (Mandado de Segurança e Ação Popular, 7ª edição, págs. 48-49).

Porque não vejo comprovada a ameaça e não estou convencido que a liminar constitui grave lesão à economia pública — indefiro o pedido.

Comunique-se e publique-se.

Brasília, 5 de outubro de 1981 —
Ministro Jarbas Nobre, Presidente.

SUSPENSÃO DE SEGURANÇA Nº 5.435 — RJ

Requerente: Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social — IAPAS

Requerido: Juízo Federal da 7ª Vara da Seção Judiciária do Estado do Rio de Janeiro

Mário Antônio Raimundo, segurado aposentado do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social — IAPAS, impetrou Mandado de Segurança que foi distribuído à 7ª Vara da Justiça Federal no Rio de Janeiro, com o objetivo de sustar o desconto da contribuição instituída pelo art. 2º, item I, do Decreto-Lei nº 1.910, de 19-12-81, destinada ao custeio da assistência médica prestada pela Previdência Social.

O Dr. Juiz deferiu medida liminar para garantir ao impetrante o recebimento integral do benefício.

Ao argumento de que o despacho atacado implica na inexecução do disposto no artigo 2º do Decreto-Lei acima enumerado que impõe o desconto dos inativos pela Previdência Social, o que só é admissível através de Resolução do Senado Federal após a declaração da inconstitucionalidade da lei por decisão do Supremo Tribunal Federal, — o Instituto pede a suspensão dos efeitos da medida deferida também porque, segundo sustenta, a decisão causará grave lesão à ordem pública, visto como na forma do artigo 46 da Lei nº 3.857/60, na redação dada pela Lei nº 5.890/73, a assistência médica prestada pela Previdência Social, é suportada pelos recursos financeiros fornecidos pelos próprios segurados, inclusive aposentados.

O artigo 2º do Decreto-Lei nº 1.910, de 29-12-81, dispõe que os aposentados devem contribuição previdenciária com a qual é custeada a assistência médica.

A Resolução nº 116, de 8-1-82, do IAPAS, em seu item 9, II, repete a norma legal.

Ao assim proceder, este ato não pode ser entendido como coator, uma vez que não é dirigido diretamente ao impetrante, mas constitui indubitavelmente, ato meramente normativo.

Vale citar, a propósito, Hely Lopes Meirelles quando assinala à página 13 do seu «Mandado de Segurança e Ação Popular,» 7ª edição, que não é admissível mandado de segurança contra ato normativo (lei em tese), porque como norma abstrata de conduta, por si só, não lesa qualquer direito individual.

Do mesmo modo parece a Celso Agrícola Barbi que traz à colação o ensinamento de Lopes da Costa, Castro Nunes, Costa Manso e Luiz Antônio de Andrade.

Escreve à página 127 de seu trabalho «Do Mandado de Segurança,» 3ª edição, que os atos violadores do direito não são as instruções gerais, «mas sim o ato concreto de aplicação desses atos normativos, sendo, assim, autoridade coatora o que fez aquela aplicação.»

Seabra Fagundes (O Controle dos Atos Administrativos, 5ª Edição, página 262) é peremptório:

«A lei propriamente dita dificilmente ensejará pedido de segurança. Em si mesma como norma genérica e abstrata (e se não o for não será lei materialmente, mas sim ato administrativo com forma de lei), ela jamais afeta direito subjetivo. Dependendo de ato exe-

cutório, que a individualize, não fere direitos, mas apenas torna passível ato de execução capaz de feri-lo. É pela aplicação, através de ato administrativo, que atinge o patrimônio jurídico do indivíduo.»

Outro não é o pensar de J. M. Othon Sidou (Do Mandado de Segurança — 3ª edição pag. 314):

«Uma lesão direta não seria produzida por lei que depende de ato de execução para interferir na esfera de determinado sujeito. E se não se manifesta o ato, não há fato autorizativo do mandado de segurança.»

Recorda Castro Nunes à página 81 da sua obra «Do Mandado de Segurança» — 8ª edição, que o «que a Corte suprema não tem admitido é o mandado de segurança contra a lei em tese.»

«É necessário que se verifique aplicação concreta. O direito, diz Kelsen, a partir da Constituição, até os atos de execução material («Vollstreckensakte») percorre um caminho tendendo a concretizar-se. Só então, pelo julgamento (decisão) ou pelo ato administrativo, se converte em norma jurídica individual.»

Só então, por essa aplicação, se configura a situação jurídica individual, o direito subjetivo no mandado de segurança.»

Dir-se-á:

Mas, no caso, o pedido é também preventivo.

Isto está claro na inicial.

É sabido que o mandado de segurança é cabível quando há justo receio do indivíduo vir a sofrer ilegalidade ou abuso de poder por parte da autoridade pública.

Barbi (ob. cit., pág. 106, nota 91), entende que a expressão «justo receio» é inadequada porque é critério nitidamente subjetivo.

Escreve:

«O que deve importar não é o receio do autor, que varia conforme a sensibilidade. A nosso ver, o que deve ser qualificado não é o receio, mas a ameaça que é elemento objetivo. Aquela é apenas reflexo subjetivo desta e não o elemento para a sua definição.»

Para o autor em citação,

«.. o «receio» deve ser considerado «justo» quando a «ameaça» de lesão revestir-se de «determinadas características.» E estas são justamente as constantes da Declaração do Congresso Internacional, isto é, a «ameaça» deve ser «objetiva e atual.» Entendemos que a «ameaça» será «objetiva» quando «real», traduzida por fatos e atos, e não por meras suposições; e será «atual» se existir no momento, não bastando que tenha existido em outros tempos e haja desaparecido.

A «ameaça» que tiver essas duas características, segundo o prudente arbítrio do juiz, será então capaz de produzir o «justo receio», a que se refere a Lei. Na falta de algum daqueles requisitos, a ameaça será inábil para causar a modalidade de receio que a legislação exige para justificar o ingresso em juízo.»

O ensinamento de J. M. Othon Sidou (ob. cit., pág. 250, nota 169) é coincidente com a opinião transcrita.

Leia-se:

«Para a caracterização da ameaça deve haver um ato que a constitua, ato injusto e um risco passível de dano dele decorrente.

O mero receio, sem aquele ato constitutivo, não legitima o pedido de segurança, porque seria apenas subjetivo.»

No recurso de Mandado de Segurança nº 828, Relator Ministro Ribeiro da Costa, enumerado à página 251

da obra citada, esses foram acolhidos pelo Supremo Tribunal Federal.

«Entre os requisitos do mandado de segurança se inclui a existência de um ato que constitua violação ou ameaça séria ou atual. Não basta ao uso do remédio o mero receio do paciente, equiparado ao temor reverencial, que a lei não considera coação. O mandado de segurança é um verdadeiro interdito que protege o exercício de direito certo e incontestável contra atos atentatórios, não podendo aplicar-se à defesa de direito sujeito a dúvidas ou fundadas impugnações. Só se admite contra ato manifestamente ilegal do poder público.

Na espécie presente, não existe ato atual que possa ser entendido como coator ou, mesmo, como ameaçador a direito subjetivo líquido e certo.

Até aqui, há simplesmente, uma lei a dizer que o aposentado terá de contribuir para a Previdência Social, uma vez que esta lhe garante a prestação de assistência médica, que é onerosa. Só isto.

Nenhum ato foi praticado pelo Superintendente do IAPAS no Rio de Janeiro no sentido de exigir o recolhimento ou autorizar o desconto de prestação que ora se contesta.

Logo, inexistente ato coator.

E porque a lei nº 1.533/51 limita a utilização do mandado de segurança aos casos em que o ato da autoridade está eivado de ilegalidade ou contém abuso de poder, segue-se que aqui, pela não ocorrência de qualquer manifestação do impetrado, descabe o pedido.

O artigo 4º da Lei nº 4.348, de 26-6-64, dispõe que a liminar deferida em pedido de segurança pode ser suspensa pelo Presidente do Tribunal, para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

Como ordem entende-se marcha ou funcionamento regular, regularidade; método; boa administração inclusive da lei ou do bem comum (cf. Cândido Figueiredo «Novo Dicionário da Língua Portuguesa»).

De Plácido e Silva a tem como o «sistema de regras ou a soma de princípios criados para estabelecer o modo ou a maneira por que se deve proceder ou agir dentro da sociedade em que se vive, ou das instituições, de que se possa participar» («Vocabulário Jurídico»).

O despacho concessivo de liminar, no caso presente, traz em si a característica de grave lesão à ordem processual pelo que não deve prevalecer.

Encontro no caso, além do mais, grave lesão à economia pública.

Na verdade, a admitir-se a exclusão do desconto da contribuição previdenciária no pagamento do benefício aos aposentados, isto terá como conseqüência natural o reconhecimento e a proclamação da gratuidade da assistência médica, o que não está previsto na legislação.

Realmente, de acordo com o disposto no artigo 46 da Lei nº 3.807/60, na redação da Lei nº 5.890/73, essa assistência é suportada pelos próprios segurados.

É com sua contribuição que é possível formar os recursos financeiros a que alude o texto.

Face ao exposto, defiro o pedido para sustar os efeitos da liminar deferida.

Publique-se e cientifique-se o Dr. Juiz e o requerente, inclusive por «telex».

Brasília, 4 de fevereiro de 1982 —
Ministro Jarbas Nobre, Presidente.

SUSPENSÃO DE SEGURANÇA N.º 5.437 — RJ

Requerente: Comissão de Valores Mobiliários — CVM

Requerido: Juízo Federal da 6.ª Vara da Seção Judiciária do Estado do Rio de Janeiro

O Dr. Juiz Federal da 6.ª Vara no Rio de Janeiro, ao decidir pedido de mandado de segurança impetrado por Edmundo de Carvalho, determinou que a Comissão de Valores Mobiliários «exija do UNIBANCO, através de sua intermediária UNIBANCO — Corretora de Valores S.A.», que «ofereça ao impetrante e seu litisconsorte a oportunidade de comprar suas ações preferenciais, pelo mesmo preço e nas mesmas condições estipuladas», como o fizera aos titulares de ações ordinárias do Banco Mineiro S.A.

A mencionada Comissão com fulcro no art. 4.º da Lei n.º 4.348/64, pede a suspensão dos feitos dessa sentença ao fundamento de que ela constitui iminente lesão à ordem e à economia públicas, abrangidos «os direitos subjetivos públicos de considerável número de cidadãos, participantes do mercado de valores mobiliários».

Alega que a desconstituição da incorporação do Banco Mineiro, com a oferta de compra de ações preferenciais, daí decorre o ressuscitamento dessa empresa que deixou de existir com a ultimação do processo de sua incorporação nos termos do artigo 129 da Lei das Sociedades Anônimas.

A vingar a decisão que se pretende suspender, sustenta, o Banco em causa por não mais possuir qualquer patrimônio e autorização legal para funcionar, não teria possibilidade de honrar os seus compromissos entre os quais os relativos a depósitos que recebera e os salários de empregados, donde o indiscutível prejuízo causado não só ao Banco Central que ficaria obrigado a fornecer recursos

para garantir a liquidez do sistema bancário, e deste próprio.

Com a incorporação do Banco Mineiro, este deixou de existir.

Trata-se, pois, de caso consumado.

Não há como, ante tal realidade, e em processo de mandado de segurança, cogitar-se de proteção a interesse de uma pequena parcela de interessados, em detrimento de um comando geral aplicável à quase totalidade de acionistas que detêm uma situação jurídica perfeita e definitiva.

Aqui vale repetir o que argüi o requerente a fls. 13:

«Ressalte-se não se poder admitir, ao mesmo tempo, a ilegalidade de um ato administrativo, para efeito de reconhecimento do direito de dois elementos de um conjunto de pessoas, e a sua legalidade para os demais componentes desse mesmo conjunto, ainda que estes não tenham manifestado o seu repúdio ao ato da autoridade.»

Ao que tenho, na espécie cabe aplicar o disposto no artigo 4.º da Lei n.º 4.348/64, eis que a imediata execução da sentença atacada, na verdade, constitui ameaça de grave lesão à ordem e à economia públicas, visto como está em jogo não apenas o interesse do impetrante e de seu litisconsorte, mas de modo global, de todo um conjunto de investidores em valores mobiliários que se estima em mais de dois milhões de pessoas.

A prevalecer a decisão antes de seu reexame pelo Tribunal, o interesse de uma coletividade, que ao Estado cabe preservar, estará ameaçado porque ela contraria, em

tese, o ato da incorporação que está devidamente autorizada pelo Banco Central.

O comando ditado por quem de direito, não estaria sendo atacado.

Daí, a insegurança que passaria a imperar no trato da matéria sumamente sensível, o que não aceitável em homenagem à ordem pública.

No que respeita à economia, embora à primeira vista possa parecer que aqui se cuida de economia de duas empresas privadas, não posso deixar de aceitar o prudente raciocínio desenvolvido pelo Ministro Décio Miranda à oportunidade do julgamento do Agravo Regimental na Suspensão de Segurança nº 5.178 (Revista do TFR — 56-86-102), no sentido de que a economia pública

nada mais é do que um estágio mais avançado da economia privada na compreensão de que dada a intimidade cada vez mais profunda do Estado nas organizações econômicas, nem sempre é fácil separar os exatos limites da economia pública da economia privada.

Na espécie dos autos, urge que se procure evitar que a matéria neles julgada venha a se constituir em exceção às normas ditadas pelo poder público no concernente à fiscalização do mercado financeiro de capitais.

Nesse objetivo, defiro o pedido.

Publique-se, comunique-se.

Brasília, 4 de março de 1982 — Ministro Jarbas Nobre, Presidente.