

O MANDADO DE SEGURANÇA E O NOVO REGIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

ARNOLDO WALD

Procurador do Estado da Guanabara

1. A medida que o Estado foi sofrendo uma hipertrofia, multiplicando os seus serviços e intervindo em todos os aspectos da atividade humana, sentiu-se, em todos os países, a necessidade de remédios específicos de direito público que pudessem evitar ou corrigir as distorções sofridas pela administração, prevenindo ou desfazendo ilegalidades e não permitindo o desvio de poderes sob qualquer das suas formas.

2. Com o decorrer do tempo, juristas e políticos frisaram que as garantias individuais não passavam de faculdades platônicas se não estivessem devidamente amparadas por adequados remédios jurídicos.

Assim, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, proclamada em Paris pela Assembléia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948, fez questão de garantir o direito de toda pessoa "a um recurso efetivo, perante os tribunais nacionais competentes, que a ampare contra atos que violam os seus direitos fundamentais reconhecidos pela constituição e pela lei" (art. 8.º).

Mais recentemente, o Primeiro Congresso Internacional de Direito Processual Civil, reunido em São Paulo, de 10 a 13 de setembro de 1962, recomendou que se introduzisse, com urgência, em todos os países, "um sistema de normas que permita efetiva tutela jurisdicional das liberdades constitucionais e dos direitos fundamentais do homem contra o arbítrio dos agentes do poder público".

No direito brasileiro, o mandado de segurança atende a este ideal de equilíbrio jurídico recomendado pelos textos internacionais, assegurando o controle rápido e eficaz dos atos administra-

tivos pela autoridade judiciária. Na realidade, se a importância de uma nação no seio da comunidade universal decorre da sua contribuição científica e artística, também devemos reconhecer que a grandeza de um país é, muitas vezes, oriunda das suas tradições jurídicas e dos mecanismos que cria para a imediata e adequada defesa dos direitos individuais e a garantia do equilíbrio social e econômico. Assim sendo, incontestavelmente o mandado de segurança representa uma inequívoca contribuição da legislação e da jurisprudência brasileiras para a solução dos grandes conflitos entre o indivíduo e a administração.

3. Criado na Constituição de 1934 para substituir a proteção anteriormente concedida pelo *habeas corpus* aos direitos não vinculados à proteção da liberdade de locomoção, o mandado de segurança foi, inicialmente, regulamentado pela Lei n.º 191, de 1936, perdendo, durante o Estado Novo, grande parte de sua eficácia, em virtude do desaparecimento das garantias de independência do Poder Judiciário. Voltando o Brasil, em 1945, ao Estado de Direito, a Constituição de 1946 devolveu ao mandado o seu sentido primitivo, definindo-o amplamente e ensejando uma nova regulamentação pela legislação ordinária, com o advento da Lei n.º 1.533, de 31 de dezembro de 1951, vigente até agora. Podemos afirmar que, durante quase vinte anos, o instituto foi sofrendo um desenvolvimento progressivo, limitando-se o legislador e a jurisprudência a coibir os eventuais abusos. Assim, vários diplomas cercearam a concessão de medida liminar em alguns casos especiais, fixando, outrossim, prazos para a sua vigência, sem, todavia, restringir na sua essência o importante instituto.

Quando da elaboração da Constituição de 1967, houve quem quisesse não incluir como garantia constitucional a utilização do mandado de segurança, mas tal tendência acabou não prevalecendo e os textos constitucionais de 1967 e 1969 mantêm o mandado de segurança como remédio adequado nos casos de violação de direito líquido e certo pela autoridade administrativa (art. 153, § 21, da Emenda Constitucional n.º 1, de 1969):

4. A Constituição vigente deslocou, todavia, a competência do Supremo Tribunal Federal no tocante ao conhecimento e julgamento dos recursos de mandado de segurança. Enquanto, tradicionalmente, o Supremo Tribunal Federal conhecia o recurso ordinário do mandado de segurança em qualquer hipótese, em virtude do

atual texto constitucional somente cabe recurso extraordinário das decisões proferidas em mandado de segurança, devendo o recurso ser fundamentado na violação da Constituição ou lei federal ou no dissídio jurisprudencial.

No tocante ao recurso extraordinário, o artigo 119, § único, da Constituição vigente, delegou ao Regimento do Supremo Tribunal Federal a possibilidade de indicar quais as causas suscetíveis de recurso extraordinário, atendendo à sua natureza, espécie ou valor pecuniário.

Acaba de entrar em vigor, em 10 de outubro passado, o novo Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, que foi publicado no *Diário da Justiça* da União Federal de 4 de setembro de 1970 e que trata da matéria no seu artigo 308. O mencionado diploma excluiu o cabimento do recurso extraordinário, a não ser quando houver violação da Constituição Federal ou discrepância manifesta em relação à jurisprudência dominante no Supremo Tribunal Federal, nos casos de mandado de segurança em que não for julgado o mérito e nas causas cujo valor patrimonial for, conforme o caso, inferior a 60 (sessenta) ou 30 (trinta) vezes o salário mínimo, além de considerar também outras hipóteses.

5. A dúvida suscitada é de saber se também descaberá o recurso extraordinário em mandado de segurança quando seu valor patrimonial for inexistente ou for inferior a 30 (trinta) ou 60 (sessenta) vezes o salário-mínimo. A questão é altamente discutível, pois na tradição do nosso direito não se dá valor ao mandado de segurança que, em tese, não visa obter diretamente um benefício patrimonial, tanto assim que o artigo 15 da Lei n.º 1.533 esclarece que a decisão do mandado não impede que o requerente pleiteie, em ação própria, os seus direitos e respectivos efeitos patrimoniais.

6. A matéria é realmente nova e o Supremo Tribunal Federal ainda não teve o ensejo de examiná-la desde a entrada em vigor do seu novo regimento, pois nenhuma causa em que o recurso tenha sido interposto posteriormente a 10 de outubro pôde ser julgada. Mas já existem, sobre o assunto, vários despachos do Presidente do Tribunal Federal de Recursos indeferindo recursos extraordinários interpostos em mandado de segurança que não tinham valor declarado ou cujo valor era inferior, conforme o caso, a trinta ou sessenta vezes o salário-mínimo.

Essas decisões datam de novembro de 1970, tendo sido publicadas, sucessivamente, em vários diários (v.g., *Diário da Justiça da União* de 16 de dezembro de 1970, página 6.259 — despacho referente ao Agravo em Mandado de Segurança n.º 64.072, e de 18 de janeiro de 1971, página 107 — despacho referente ao Agravo de Instrumento n.º 29.312). Para o eminente Presidente do Egrégio Tribunal Federal de Recursos equiparam-se os mandados nos quais o valor não foi declarado, àqueles em que o valor é inferior a 60 (sessenta) vezes o valor do salário-mínimo na data da impetração. Efetivamente, afirma o ilustre magistrado nos despachos acima referidos que:

“Não existindo valor declarado, é de presumir-se que ele não exceda de sessenta vezes o maior salário-mínimo vigente no país à época do ajuizamento do pedido”.

Com a devida vênia, divergimos de S. Exa. na orientação adotada. Não só entendemos que o Regimento do Supremo Tribunal Federal quando fixa a mencionada alçada não pretendeu abranger nela o mandado de segurança, como, ainda, consideramos que a ausência de valor declarado não deve ser interpretada como implicando na presunção do mesmo ser inferior a sessenta vezes o valor do salário, devendo a parte esclarecer, em cada caso, qual o valor real do feito.

Embora alguns autores considerassem a declaração de valor condição essencial do deferimento da petição inicial do mandado de segurança (Celso Barbi, *Do mandado de segurança*, 2.ª edição, *Revista Forense*, 143, pág. 299, e *Revista dos Tribunais* volume 196, pág. 410), a praxe brasileira foi no sentido de dispensar a atribuição de valor ao mandado de segurança, podendo ser afirmado que, no particular, o costume acabou revogando o texto legal de direito escrito. Efetivamente, entendeu-se que a remissão aos requisitos gerais da ação contidos nos artigos 158 e 159 do Código de Processo Civil (art. 6 da Lei n.º 1.533 de 31 de dezembro de 1951) não abrangia o inciso VII do art. 158, que se refere ao valor da causa.

Acresce que nos casos em que o mandado de segurança é impetrado contra decisões judiciais, tem ele certa simetria com a reclamação, na qual jamais se exigiu atribuição de valor.

Assim sendo, não nos parece deva prevalecer a orientação acima mencionada, adotada pela Presidência do Egrégio Tribunal Federal de Recursos.

Não conhecemos outras manifestações sobre a matéria e sobre ela ainda não teve ensejo de se pronunciar o Presidente do Tribunal de Justiça do Estado da Guanabara, mas não há dúvida que se justifica a discussão da matéria e que a tese vencedora deve ser no sentido da não aplicação da alçada em matéria de valor aos recursos extraordinários interpostos em mandados de segurança.

7. Em primeiro lugar, o mandado não tem finalidade direta vinculada a um benefício patrimonial, não é meio de obter pagamento, mas instrumento de reconhecimento de um direito. Assim sendo, não se costuma dar ao mandado de segurança valor e a legislação estadual sobre taxa judiciária costumava fixar, no caso, um pagamento fixo da taxa para o mandado, independentemente do seu valor, motivo pelo qual numerosos mandados não contêm qualquer referência ao seu valor.

A praxe existente na matéria mereceu ser reconhecida e consagrada por textos legislativos que, na realidade, revogaram a aplicação ao mandado do art. 158, VII, do Código de Processo Civil, determinada pelo art. 6 da Lei n.º 1.533 a que já aludimos. Efetivamente, enquanto nas demais ações as custas e a taxa judiciária eram normalmente calculadas de acordo com o valor da causa, no mandado de segurança fixava-se um *quantum* que independia do valor e que, com o tempo, passou a ter como multiplicador o número de impetrantes. Ainda recentemente, o Decreto-lei n.º 110 do Estado da Guanabara, de 11 de agosto de 1969, distinguiu entre os mandados de segurança nos quais se pleiteava “recebimentos ou dispensa de pagamentos” (art. 14) que tinham valor dependente do pedido, dos demais nos quais não se questiona sobre valor e para os quais foi fixada a taxa judiciária de 0,20 Ufeg. Por sua vez, o Decreto-lei n.º 122, de 13 de agosto de 1969, fixou custas proporcionais ao valor para as ações judiciais, mas estabeleceu custas fixas para o mandado de segurança (Tabela XII n.ºs 3, 7 e 9), reconhecendo assim, implicitamente, ser despropicienda a atribuição de valor ao mandado de segurança, especialmente quando o mesmo não implica em obter o recebimento ou evitar o pagamento de uma quantia de dinheiro. Como avaliar, por exemplo, o direito do funcionário ao cargo público que ocupa, do candidato que pretende a

sua inscrição num concurso, do cidadão que solicita o registro de sua candidatura a um cargo eletivo? Implicará, no caso, a falta de declaração de valor em impedir que o Supremo Tribunal Federal conheça de recurso extraordinário como se a causa fosse de valor reduzido? Não, bastará a simples densidade da ação judicial de que se reveste o mandado de segurança para, ao contrário, implicar no conhecimento do recurso pela mais alta corte do tribunal do país, tanto mais que o entendimento pacífico da doutrina e da jurisprudência é no sentido de que “pelo mandado de segurança fica assegurado o exercício de um direito e não a reparação econômica” (Seabra Fagundes e Súmula n.º 271 do Supremo Tribunal Federal).

8. Concluimos, pois, que não visando direta e exclusivamente um benefício econômico, não deve o mandado de segurança ter valor declarado, não se lhe aplicando os princípios do Regimento do Supremo Tribunal Federal que indeferem o recurso extraordinário em virtude do baixo valor da causa.

9. A própria interpretação sistemática nos leva à mesma conclusão, pois o artigo 308 do Regimento trata de modo específico do mandado de segurança para não conceder o recurso quando a decisão não tiver apreciado o mérito e trata, em seguida, das ações cujo valor for inferior a 30 (trinta) ou 60 (sessenta) vezes o salário mínimo, implicando a existência de normas especial em excluir o mandado de segurança da norma geral aplicável aos demais casos.

10. A tradição do Supremo Tribunal Federal e da jurisprudência em geral foi no sentido de dar tratamento específico ao mandado de segurança e aos seus recursos. Assim sendo, não se concedem embargos em mandado de segurança (Súmula n.º 294), pois a lei específica não trata de tal recurso. Do mesmo modo, entendeu o Supremo Tribunal Federal, na Súmula n.º 512, que não cabe condenação em honorários de advogado no mandado de segurança, não se lhe aplicando assim o artigo 64 do Código de Processo Civil com a redação que lhe deu a Lei n.º 4.632, de 18 de maio de 1965.

Conclui-se, pois, que havendo tratamento distinto para o mandado de segurança e para as demais ações, não se deve aplicar ao recurso no mandado os princípios incidentes nos demais casos.

11. Finalmente, há uma razão política e social para que não se limite o recurso extraordinário em relação ao mandado de segurança. Efetivamente, o mandado é uma ação especial de maior densidade que se caracteriza pela liquidez e certeza do direito nela defendido, impondo a necessidade de uma atuação mais rápida e eficaz por se tratar de violação de situação jurídica individual por ato ilegal ou abusivo da autoridade pública.

Ora, atendendo a essa situação, tiveram tradicionalmente o *habeas-corpus* e o mandado de segurança posição peculiar no sistema processualístico nacional, concedendo-se, em relação a eles, o recurso ordinário para o Supremo Tribunal Federal. Com a Emenda Constitucional n.º 1, passou a mais alta cârte a conhecer, tão-somente, do recurso extraordinário em mandado de segurança, mas deve conhecê-lo sempre que houver decisão de mérito, sem atender ao valor da causa, que, no caso, é irrelevante. A densidade especial da ação é que justifica o tratamento privilegiado em relação às demais causas.

12. Acresce que tais recursos são oriundos dos Tribunais estaduais ou do Tribunal Federal de Recursos, que têm formação distinta do Supremo Tribunal Federal. Os Tribunais locais sofrem, algumas vezes, mais diretamente, a pressão dos interesses estaduais e o Tribunal Federal de Recursos é o guardião fiel dos interesses da Fazenda Nacional, de modo que os seus juizes têm uma formação publicística que os inclina, na dúvida, a consagrar a tese do fisco. Justifica-se, assim, que o equilíbrio entre os interesses regionais e federais e a harmonização entre as pretensões do cidadão e do fisco possam, finalmente, passar pelo crivo da apreciação do Supremo Tribunal Federal.

13. Tratando-se de uma questão em aberto em que o Regimento do mais alto tribunal deixou vários caminhos para a jurisprudência, a tendência dominante deve ser favorável à admissão do recurso. Não pretendemos manter a sobrecarga que, por tantos anos, pesou sobre a nossa mais alta cârte, fazendo com que julgasse, anualmente, milhares de processos. Entendemos, ao contrário, que a seleção dos recursos foi oportuna e justa. Mas, no tocante ao mandado de segurança, considerado como magnífico instrumento de justiça e “meio de educação dos agentes do poder público”, verificamos que as portas do Supremo Tribunal Federal devem ficar abertas para apreciá-lo independentemente do valor da causa e

mesmo que não tenha valor algum, pois os grandes conflitos sociais não se reduzem sempre a um valor econômico.

14. Já tivemos o ensejo de dizer que se comparou, e não sem razão, o mandado de segurança à penicilina. Grandes remédios para grandes males; remédios cuja excessiva generalização pode chegar a ser perigosa. Mas a culpa não é do remédio. Poderá ser dos médicos que o receitem sem fazer um diagnóstico completo e consciencioso e, sobretudo, dos doentes autodidatas que dele se servem imoderadamente. . . A culpa também não é do mandado de segurança. Não, é, tão-somente, de alguns juizes que o concedem com excessiva facilidade. É primordialmente das nossas leis, feitas sem técnica, de modo confuso e contraditório, com uma imprecisão terminológica assustadora. É, ainda, de alguns de nossos administradores que defendem mais seu amor próprio do que os interesses do Estado e mantêm os atos arbitrários, revoltando-se contra as determinações do Judiciário e cultivando um caciquismo decadente. Estes administradores retardam as informações que deviam ser prestadas ao magistrado, esquecendo que prejudicam, assim, o serviço público, e tentando fugir, de qualquer maneira, às ordens judiciais, a fim de impor à Justiça o ponto de vista da administração.

O choque entre a Justiça e a Administração a que temos assistido, por diversas vezes, nestes últimos tempos, reflete um aspecto do panorama da crise brasileira, na qual “o direito assume, nesse conflito entre um critério ético e um critério puramente pragmático, o papel de força reacionária, de elemento resistente, que os órgãos de governo estimariam contornar para poderem promover por meios mais imediatos e diretos, o que lhes parece ser o bem comum” (San Tiago Dantas, *A Educação Jurídica e a Crise Brasileira*, Empresa Gráfica da Revista dos Tribunais, 1955, pág. 13).

O clima assim criado é de desconfiança entre os poderes ao invés de coordenação.

A solução está no estudo mais aprimorado da técnica legislativa e na formação de novos administradores, imbuídos dos princípios do direito administrativo e apegados à defesa dos direitos individuais, que, abandonando uma tradição de “mandonismo e preguiça”, de prepotência e de vaidade, aceitem galhardamente o controle judicial, esclarecendo, nos prazos legais, os magistrados a respeito dos atos que praticaram. O juiz, então, deixará de se

sentir o único defensor do homem contra os tentáculos onipotentes da Administração Pública. O mandado de segurança continuará a sua evolução sem sofrer deturpações e sendo aplicado com menor frequência por haver menos abusos e ilegalidades, por parte da Administração Pública e leis mais claras, evitando-se assim os conflitos ostensivos ou latentes entre a Constituição e as leis ordinárias.

Mais fácil seria extinguir ou restringir o âmbito do mandado de segurança do que transformar nas suas bases o nosso clima psicológico e político. Mas o valor do mandado de segurança consiste, justamente, em apontar as falhas existentes no sistema administrativo, para que possam ser corrigidas. A jurisprudência do mandado de segurança nos revela todo o problema da administração brasileira nos diversos campos das suas relações com os funcionários, com os contribuintes, com os fornecedores do Governo, com os próprios governantes. Não nos revoltemos contra o mandado como indicador das nossas dificuldades. Mantenhamos o instituto na sua pureza, como garantia inteiriça do nosso liberalismo e da nossa democracia, e procuremos aproveitar a grande lição de senso de responsabilidade e de civismo que ele nos dá, fazendo com que os administradores saibam que imediatamente os seus atos podem ficar sujeitos ao controle judicial, assegurando-se assim o primado do Direito, numa sociedade dominada não pela prepotência dos governantes, mas pela ordem jurídica (Arnoldo Wald, *Do mandado de segurança na prática judiciária*, 3.^a edição, Revista Forense, 1968, pág. 231).

15. Em conclusão, entendemos que o recurso extraordinário em mandado de segurança deve ser conhecido independentemente do valor dado à causa, pois:

- 1) o mandado de segurança não tem, necessariamente, valor econômico;
- 2) o próprio Regimento do Supremo Tribunal Federal considera o mandado de segurança como matéria sujeita a recursos especiais e tendo tratamento próprio;
- 3) a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não aplica ao mandado de segurança as normas genéricas referentes às demais ações, conforme se verifica pela Súmula n.º 512;

4) do ponto de vista político, econômico e social, justifica-se que os recursos em mandados de segurança possam ser apreciados, em última instância, pelo órgão de maior hierarquia na vida judiciária que é o Supremo Tribunal Federal, afastado das pressões locais e com formação distinta daquela existente nos demais tribunais;

5) diante de um texto que autoriza a dúvida, deve a mesma ser resolvida em favor da existência do recurso que não foi expressamente vedado.