

MANDADO DE SEGURANÇA — LIMINAR — CASSAÇÃO

Marco Aurélio Mendes de Farias Mello

1. INTRODUÇÃO

O noticiário forense tem revelado a existência de inúmeros casos em que, após a concessão da liminar pelo relator, a parte interessada interpõe agravo regimental e logra, junto ao Tribunal Regional do Trabalho, competente para julgar o mandado de segurança, a respectiva cassação. Agora mesmo, com o congelamento da URP e ajuizamento de cautelares, muitos agravos regimentais foram providos, expungindo-se do mundo fático e do mundo jurídico liminares que haviam, no bojo de mandados de segurança, suspenso os efeitos daquelas deferidas nas referidas demandas.

O quadro está a exigir reflexão, a fim de que o direito instrumental não perca a dinâmica e a organicidade que lhe são próprias. Há que se perquirir do acerto ou do desacerto de tais julgamentos, tendo-se presente, acima de tudo, que, especialmente em direito, o fim não justifica o meio, mas sim este aquele.

Com o objetivo de ensejar discussão jurídica sobre o tema, animamo-nos a discorrê-lo, com a esperança de que, assim o fazendo, outros estudos semelhantes venham à baila, contribuindo, ainda mais, para que os provimentos judiciais não revelem simples decisões, mas verdadeiros julgamentos.

2. A NATUREZA JURÍDICA DO ATO CONCESSIVO DA LIMINAR EM MANDADO DE SEGURANÇA

O art. 7.º da Lei n. 1.533, de 31 de dezembro de 1951, preceitua que, ao despachar a inicial, o juiz ordenará que se suspenda o ato que deu motivo ao pedido, quando for relevante o fundamento e do ato impugnado puder resultar a ineficiência da medida de segurança caso deferida.

A atuação do magistrado ocorre no campo da livre discricção e independentemente de pedido. Aprecia as circunstâncias reveladas pela inicial e, verificando o concurso das condições legais — relevância do pedido e possibilidade de a concessão da segurança vir a cair no vazio — determina a suspensão do ato. A doutrina é uníssona no sentido de a concessão ou não da liminar ser faculdade do juiz. Examinando a peça apresentada pelo impetrante, atua em campo onde predomina o subjetivismo, sobressaindo a formação humanística e profissional que possui.

De decisão terminativa não se trata, posto que, deferida ou indeferida a liminar, o processo não se extingue, prosseguindo a marcha em direção ao desfecho final. A ausência de extinção e a observância, a seguir, do itinerário procedimental informam que não se trata de decisão definitiva. Esta apenas é passível de prolação pelo colegiado competente, no caso da Justiça do Trabalho, o Tribunal Regional ou

o Tribunal Superior, definição que ocorre diante da origem do ato — artigo 21, inciso VI, da Lei Complementar 35, de 14 de março de 1979.

Resta o exame sob o ângulo das decisões interlocutórias. Ao praticar o ato, o magistrado nada decide em torno de questão relativa à regularidade processual. Simplesmente, perquire sobre os predicados idôneos à concessão, ou seja, analisa o concurso dos pressupostos legais.

Assentadas as premissas de que o ato não revela qualquer das decisões supra — definitiva, terminativa ou interlocutória, outro enquadramento não se tem senão o que pertine ao simples despacho. Aliás, a própria lei, ao disciplinar a matéria, revela que a apreciação ocorre quando do lançamento do despacho pelo qual se determina a notificação da autoridade apontada coatora:

“Art. 70 — Ao despachar a inicial, o juiz ordenará:

I — que se notifique

II — que se suspenda o ato que deu motivo ao pedido, quando for relevante o fundamento e do ato impugnado puder resultar a ineficácia da medida, caso seja deferida.”

Portanto, por maior que seja o esforço interpretativo que objetive colar ao ato características diversas, exsurge, ao primeiro exame, que se trata de simples despacho, embutido naquele que implica a notificação da autoridade apontada como coatora, para ciência dos termos da inicial e para que preste as informações cabíveis.

3. DA CASSAÇÃO DA LIMINAR

O Código de Processo Civil preceitua que “dos despachos de mero expediente não cabe recurso” — artigo 504. No sistema de frelos e contrapesos, a parte interessada em impugná-los deve aguardar a oportunidade própria, ou seja, aquela que surgirá com a decisão terminativa do feito ou a definitiva que lhe seja desfavorável. Os despachos meramente preparatórios de uma futura sentença não são, assim, objeto de impugnação direta e isolada.

No caso da liminar concedida em mandado de segurança, o enquadramento não é diverso, valendo notar que idêntico raciocínio pertine quando ocorre o indeferimento, já que impossível é a adoção do condenável critério de dois pesos e duas medidas. As partes cabe aguardar o pronunciamento do órgão competente para julgar a lide constitucional, não se lhes proporcionando a ordem jurídica impugnada prévia.

Por outro lado, a atuação da Corte quando elabora o Regimento Interno deve ocorrer com observância irrestrita do ordenamento jurídico vigente e com este é incompatível a previsão do cabimento de agravo regimental contra despacho que ordena ou deixa de ordenar a suspensão do ato atacado via **mandamus**.

Outra não é a conclusão quando se passa à interpretação sistemática. Impossível é dissociar determinado dispositivo legal do sistema jurídico no qual se

encontra inserido. Adverte **Carlos Maximiliano**, em "Hermenêutica e Aplicação do Direito", 9.ª edição, Forense, Rio de Janeiro, que não se acha em ciência alguma preceitos isolados. Todos estão em comunhão e da análise conjunta exsurge bastante luz para o desfecho seguro da controvérsia. A previsão do art. 7.º, da Lei n. 1.533/51, deve ter alcance fixado mediante consideração de três outros dispositivos legais. O primeiro é o art. 13 da própria Lei n. 1.533/51, no que prevê que, na hipótese de concessão da segurança, o Presidente do Tribunal ao qual competir o conhecimento do recurso cabível, poderá ordenar ao juiz a suspensão da sentença, cabendo do ato suspensivo agravo para o Tribunal a que presida. Já aqui, verifica-se que a lei cogita da suspensão não da liminar, mas da sentença pela qual foi concedida a segurança. Por outro lado, a competência é outorgada a juízo monocrático diverso, não integrado ao órgão que julgou o mandado — o Presidente do Tribunal **ad quem** — e não a este próprio que, a final, como órgão revisor, rejulgará a lide. Fosse o caso, a lei conteria a previsão não só em torno da suspensividade da segurança resultante de decisão definitiva, como também da própria liminar que a antecipou, muito embora sujeita a cassação pelo próprio juiz que a concedeu ou a ser fulminada pela denegação da segurança.

Mas, enfoque superficial vem revelando, em que pese a inexistência de previsão legal, a possibilidade de obter-se não a suspensão da liminar, mas sim algo de conteúdo diverso e mais drástico que é a cassação, como que prejudgando o Colegiado o próprio mandado de segurança, pois, se cassa a liminar, assenta não concorrerem a relevância do pedido e o perigo de ineficácia da sentença que, em futuro próximo, virá a proferir.

O outro dispositivo referido é o art. 2.º, da Lei n. 4.348/64 e versa, especificamente, sobre a liminar e respectiva preempção ou caducidade. A declaração de uma destas figuras somente cabe de ofício pelo juiz que deferiu a liminar ou mediante provocação do Ministério Público, o que bem revela que terceiros, ainda que interessados no julgamento do mandado, não têm sequer legitimidade para requerê-la.

Mas, a análise do terceiro dispositivo delta por terra qualquer dúvida que ainda possa sobrepairar no tocante à ilicitude de prever-se, em regimento interno, o agravo regimental contra despacho que ordena a suspensão da liminar. Dispõe o art. 4.º, da Lei n. 4.348/64 que:

"...a requerimento de pessoa jurídica de direito público interessada e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública, o Presidente do Tribunal, ao qual couber o conhecimento respectivo recurso (vetado) suspender em despacho fundamentado, a execução da liminar e da sentença, dessa decisão caberá agravo..." (grifos nossos).

Verifica-se que, mais uma vez, surge a mera suspensão da liminar e não a cassação que algumas decisões em agravos regimentais vêm operando. Competente para a medida não é o Tribunal que julgará originariamente o mandado, mas sim juízo monocrático que não o integra, o Presidente do Tribunal **ad quem**. Não fora isto, outro aspecto é muito sugestivo. O pedido de suspensão somente cabe naqueles casos em que o mandado de segurança envolve pessoa jurídica de

direito público e vise evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas.

Frente à organicidade do direito, até mesmo diante dos princípios pertinentes à lógica racional, não é dado encontrar justificativa plausível e, portanto, aceitável, para as previsões legais se, *a priori*, puder ser assentado que, em qualquer hipótese, seja qual for a pessoa interessada — natural, jurídica (de direito privado ou de direito público), a liminar concedida pelo juiz relator fica sujeita ao crivo, mediante agravo regimental, do próprio Tribunal a que está integrado, muito embora não seja competente para julgar recurso interposto em mandado de segurança, mas sim para apreciar este último originariamente.

É inegável que a legislação em vigor, expungida a norma regimental que reputamos extravagante, apenas prevê, quanto à liminar concedida, o pedido de suspensão e, assim mesmo, limitado quer sob o ângulo subjetivo — deve ser requerida por pessoa jurídica de direito público, ao Presidente do Tribunal competente para julgar o mandado, em grau revisional, quer sob o objetivo — há que ficar provada a possibilidade de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas. Conclusão diversa, acaba por admitir a existência, na ordem legal, não de palavras ou expressões inúteis, mas sim de dispositivos totalmente inócuos. A norma do art. 4.º, da Lei n. 4.348/64, é especial, face às restrições nela contidas, e, por isto mesmo, exclui a abrangência maior.

Cabe indagar: para que a previsão especial, limitadora, se qualquer interessado pode, uma vez inconformado com o despacho alusivo à liminar, acionar o próprio Tribunal competente para o julgamento final e, com isto, alcançar a cassação ou a concessão?

Argumente-se, ainda, com o salutar princípio da unirrecorribilidade. Assentada a premissa de cabimento do agravo regimental para a própria Corte a que esteja integrado o Relator, o que transparece injurídico, e homenageada a regra do artigo 4.º aludido, de todo inafastável se a parte interessada for pessoa jurídica de direito público, esta, uma vez concedida a liminar, contará, na verdade, com dois remédios legais, podendo esgotá-los, com a possibilidade de surgimento de decisões conflitantes — a do Tribunal em que tramita originariamente o *mandamus* e a do Presidente do *ad quem*. Dentre as interpretações possíveis devem ser excluídas aquelas que conduzam a verdadeiro paradoxo, a verdadeiro absurdo, como bem revelam os juristas que se dedicam à hermenêutica e aplicação do direito.

A situação que se nota é verdadeiramente incongruente porque, diante da inexistência de previsão legal e frente à norma do artigo 4.º — repita-se limitadora — alguns Tribunais acabaram por legislar fora do campo próprio, criando para situação já disciplinada em lei recurso anômalo — o agravo regimental, e o que é pior, outorgando a si próprios competência para o julgamento, quando a que lhes está reservada é, no caso, apenas, originária e não revisional. Com isto, acabaram por esvaziar um dos principais efeitos da garantia constitucional — a intangibilidade da suspensão liminar do ato atacado, a critério do órgão judicial competente.

3.1 Da Doutrina

A doutrina sobre o tema agasalha a conclusão sobre a irrecorribilidade do despacho pelo qual é ordenada ou não a suspensão do ato e, portanto, da liminar.

Ely Lopes Melrelles, em "Mandado de Segurança e Ação Popular", décima edição ampliada da editora Revista dos Tribunais, leciona, à folha 50, que:

"... negada a liminar, **esse despacho é irrecorrível**; se concedida, poderá ser cassada a qualquer tempo, **pelo presidente do Tribunal competente para o recurso desde que solicitada pela entidade interessada e ocorram os pressupostos legais**" (grifos nossos).

Mais Incisivo é **Othon Sidou**, no que revela que:

"...a liminar é **medida administrativa do juízo**, não se condiciona a requerimento da parte e só é tomada no exclusivo intuito de garantir a inteireza da sentença".

E acrescenta ainda:

"Por tais motivos, o juiz, no exercício de seu **officium iudicis**, pode conceder a medida liminar em qualquer tempo ou revogá-la a qualquer tempo, sempre inspirado naquele intuito cardeal de assegurar materialmente a sentença a ser editada. E por tais motivos **ela não é recorrível**".

O aludido autor cita o direito comparado, fazendo alusão ao Código de Processo Civil Português que, mediante o artigo 679, dispõe que "não admitem recurso os despachos de mero expediente nem os proferidos no uso legal de um poder discricionário", e a ordem de suspensão ou não do ato o é, conforme consignado acima.

No arremate final, é categórico:

"Do exposto observa-se que se a medida liminar em mandado de segurança não é sentença, terminativa ou definitiva, cujo recurso seria a apelação e se não é decisão interlocutória, porque não decide questão controversa relativa à regularidade ou à marcha do processo, e cujo recurso seria o agravo de instrumento, então, por princípio excludente, é despacho de mero expediente a que se reserva o artigo 504 para inadmitir o recurso" ("**Habeas Corpus**, Mandado de Segurança e Ação Popular — As Garantias Ativas dos Direitos Coletivos", 2.ª ed., Forense, Rio de Janeiro, págs. 255/258).

Outro não é o posicionamento de **Sergio Sahlone Fadel**, lançado em "Teoria e Prática do Mandado de Segurança", 2.ª ed., editora José Konfino, Rio de Janeiro, 1976, à pág. 118:

"**A medida liminar é, do ponto de vista jurídico, um despacho irrecorrível**. As leis que regulam o mandado de segurança não prevêm a sua reforma por meio de recursos normais" (grifos nossos).

Também o saudoso mestre **Coqueijo Costa** teve oportunidade de pronunciar-se sobre o tema, consignando que:

“Há uma certa semelhança do despacho concedendo a liminar com o do juízo de admissibilidade, no despacho positivo do recurso de matéria extraordinária, que a este admite. Ambos são declaratórios, não de mérito, iniciam-se na instância de origem, não delimitam nem vinculam o **ad quem**, tem mera função de exame preliminar e provisório de admissibilidade, são uma espécie de apreciação administrativa de cabimento, não são decisões completas, não tem força preclusiva de coisa julgada formal, não constituem grau de jurisdição, não ensejam embargos declaratórios e são interlocutórios irrecuráveis” (“Mandado de Segurança e Controle de Constitucionalidade”, 2.^a ed., LTr Edit., 1982, pág. 98).

Por último, vale registrar a opinião de **Celso Agrícola Barbi**, em “Do Mandado de Segurança”, 3.^a ed., 1976, editora Forense, Rio de Janeiro:

“O despacho de prorrogação do prazo não é atacável por recurso, pois a lei não o criou para essa hipótese, não sendo também aplicável a técnica de suspensão da execução liminar, prevista no art. 13 da Lei n. 1.533, modificado pelo art. 4.^o da Lei n. 4.348, a não ser que ocorram os pressupostos do aludido art. 4.^o”.

O trecho transcrito bem revela que o ilustre jurista tem convencimento sobre a irrecurribilidade do despacho que concede a liminar, a não ser que se façam presentes os pressupostos do art. 4.^o, da Lei n. 4.348/64, quando cabível é o pedido de suspensão da medida liminar, a ser formulado junto ao Presidente do Tribunal **ad quem**.

3.2 Da Jurisprudência

O Pleno do Tribunal Superior do Trabalho já enfrentou a matéria e concluiu que:

“Não se conhece, por incabível, de agravo regimental interposto contra despacho que concede medida liminar em mandado de segurança” (AG-MS 03/81, Ac. TP-2.108/81, Relator Ministro Fernando Franco, DJ 16 de outubro de 1981).

De idêntica forma julgou o Tribunal Federal de Recursos:

“Mandado de Segurança. Cessação de efeitos de liminar. Agravo de instrumento. Descabimento.

I — A Lei n. 1.533/51 não prevê agravo contra a decisão concessiva de liminar em mandado de segurança. II — Recurso desprovido” (AG-0051485, Ac. 4.^a Turma, Relator Ministro Antônio de Pádua Ribeiro, DJ de 05 de fevereiro de 1987).

“Mandado de segurança contra ato judicial concessivo de medida liminar em mandado de segurança impetrado em primeira instância. O despacho que concede ou nega medida liminar é despacho de mero expediente, irrecurável portanto (art. 504 do CPC). E na sua projeção não há qualquer direito subjetivo a resguardar, muito menos líquido e certo. Requerida a segurança, o juiz singular convencido da relevância da impetração concedeu a liminar, mas fê-lo nos termos que, a seu exclusivo critério, lhe pareceram mais adequados, agindo dentro dos exatos limites da discricionariedade que a lei lhe concede” (MS-0119663, Ac. 2.ª Turma, Relator Ministro Miguel Ferrante, DJ de 11 de fevereiro de 1988).

“O despacho que nega ou concede a liminar é despacho de mero expediente e, via de consequência, irrecurável — CPC artigo 504” (AG 0048268, Ac. 6.ª Turma, Relator Ministro Miguel Ferrante, DJ de 05 de novembro de 1987).

Também o Supremo Tribunal Federal, a quem, no dizer de **Celso Neves**, cabe a última palavra sobre o **jus legum**, o que se dirá quando o tema tem implicações constitucionais, comunga com a Irrecorribilidade da liminar:

“Mandado de Segurança. Medida Liminar. Incabível agravo regimental do despacho do relator que a defere ou denega. Recurso extraordinário indeferido e agravo não provido” (AG-0038315, Ac. 1.ª Turma, Relator Ministro Evandro Lins, RTJ 39, pág. 632).

Em outro caso, a Corte julgou procedente reclamação, consignando:

“Reclamação. Competência para suspender liminar em mandado de segurança pelo desembargador relator. Nulo é o acórdão do Tribunal de Justiça que, em agravo regimental, suspende liminar concedida em mandado de segurança pelo desembargador relator, posto que a competência para tanto é do presidente do STF. Reclamação julgada procedente” (Recl. 228-4-ES, Relator Ministro Rafael Mayer, Plenário, decisão unânime, DJ de 23 de outubro de 1987).

4. DA IMPUGNAÇÃO DA DECISÃO PROFERIDA NO AGRAVO REGIMENTAL

A última das ementas acima transcritas revela que se o mandado de segurança é da competência revisional do Supremo Tribunal Federal, cabível é a reclamação, a teor do disposto nos arts. 156 a 162 do Regimento Interno da referida Corte, cujo respaldo constitucional está no § 3.º, do art. 119, da Constituição Federal. A legitimidade para a medida é do Procurador-Geral da República ou do Interessado na demanda.

No tocante às decisões dos Tribunais Regionais do Trabalho, a solução legal diversa já que a representação apenas cabe para preservar a competência do Supremo Tribunal Federal. Não há a menor dúvida de que, no caso, cassando a liminar concedida, a Corte regional acaba por atuar em campo próprio à atividade do Presidente do Tribunal Superior do Trabalho, com a agravante de o fazer de

forma irrestrita, sem observar o balizamento do art. 4.º da Lei n. 4.348/64, indo além e chegando a efeito diverso do previsto no citado artigo — cassa a liminar e não apenas a suspende.

De início, exsurge que o artigo do regimento interno que preveja tal atuação se mostra inconstitucional, no que restringe o alcance do remédio heróico, contrariando, até mesmo, a legislação ordinária e a regra segundo a qual a competência para legislar sobre direito processual é da União — art. 8.º, inciso XVII, alínea b, da Constituição Federal. Cabível assim é o ataque mediante a demanda direta de inconstitucionalidade, mas legitimado para a propositura, até aqui, é o Procurador-Geral da República e não qualquer dos interessados no mandado de segurança.

A parte Interessada na preservação da liminar poderia ser apontado o caminho da impetração de mandado de segurança, mas o efeito prático seria quase que nenhum, pois a competência para julgá-lo seria do próprio Tribunal prolator da decisão no agravo regimental, a teor do disposto no art. 21, Inciso VI, da Lei Complementar n. 35, de 14 de março de 1979 (Lei Orgânica da Magistratura Nacional). Dificilmente lograria liminar que afastasse os efeitos da decisão proferida no agravo regimental e o próprio julgamento do mandado de segurança já surgiria delineado. A Corte, certamente, caminharia para a denegação, mantendo intacta, assim, a própria decisão atacada, isto se não indeferisse de plano a inicial, por não vislumbrar, diante da norma regimental, a existência de direito líquido e certo a proteger, primeira condição da demanda constitucional.

Por outro lado, o recurso ordinário de que cogita a alínea b, do art. 895, da Consolidação das Leis do Trabalho, a ser julgado pelo Tribunal Superior do Trabalho, não proporcionaria, de imediato ou ao menos em curto espaço de tempo, o restabelecimento do alcance do mandado de segurança, tal como previsto na Constituição e disciplinado pela legislação ordinária. A tramitação pouco célere e a regra de ser recebido, geralmente, sem o efeito suspensivo tornam imprópria a via, valendo notar que a concessão ou não do efeito é operada, ainda, no juízo primeiro de admissibilidade.

A medida legal cabível, deve coadunar-se com a celeridade do próprio mandado de segurança cuja liminar se pretenda ver restabelecida. Descortina-se, assim, uma única medida capaz de restabelecer o *statu quo ante*, ou seja, o estado de fato e de direito anterior à cassação da liminar pelo Regional — a correicional, a ser formalizada junto à Corregedoria Geral da Justiça do Trabalho, com base nos arts. 709, da Consolidação das Leis do Trabalho e 22 do Regimento Interno do Tribunal Superior do Trabalho. A hipótese revela, não há a menor dúvida, ato atentatório à boa ordem processual e, o que é pior, com reflexos no conteúdo da própria garantia constitucional. De lado deve ser colocado o posicionamento ortodoxo em torno da impossibilidade de, via correicional, chegar-se à retirada do mundo jurídico de um acórdão, quer frente ao sistema já aludido (de frelos e contrapesos) — a parte não conta com outra medida eficaz, quer diante da circunstância de a correicional mostrar-se, no caso, prevista em lei, discrepando, assim, daquelas situações em que está simplesmente consagrada pela jurisprudência. Frise-se, por oportuno, que não se trata, no caso, de cassação de acórdão prolatado no julgamento de recurso previsto na legislação processual, sendo que a correicional estará

dirigida, na verdade, contra ato do juiz primeiro de admissibilidade que veiculou recurso de todo Incabível, muito embora endossado pelo Tribunal. Na correicional não se apreciará o fundo da decisão deste último, ou seja, o acerto ou desacerto do provimento ou desprovimento do agravo regimental, mas tão-somente a subversão da boa ordem processual no que o referido recurso foi admitido.

Cabe notar, ainda, que a Consolidação das Leis do Trabalho ao prever a correicional não a limita, muito menos considerada a consequência.

Aberto fica, de qualquer forma e até mesmo objetivando reflexão maior, o debate sobre o tema, sendo oportuno lembrar as palavras sábias de Goethe — não me envergonho de me contradizer, porque não me envergonho de raciocinar.

5. CONCLUSÃO

5.1. O ato pelo qual o juiz relator suspende, liminarmente, o ato atacado mediante o mandado de segurança consubstancia mero despacho.

5.2. Contra o referido ato somente cabe o pedido de suspensão ao Presidente do Tribunal **ad quem**, quando formulado por pessoa jurídica de direito público, devendo esta demonstrar que o pedido visa evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas.

5.3. A norma regimental que prevê a impugnação do ato mediante agravo é inconstitucional.

5.4. No âmbito da Justiça do Trabalho, a admissibilidade de agravo regimental, objetivando reforma do despacho do juiz relator concedendo ou não liminar implica subversão da boa ordem processual, e, assim, desafia correicional, a ser apreciada pelo Corregedor Geral da Justiça do Trabalho.

5.5. Operada a cassação por Tribunal de Justiça cuja competência para o **mandamus** seja originária, cabe a reclamação, a ser apresentada ao Supremo Tribunal Federal pelo Procurador Geral da República ou pela parte prejudicada.