

DOUTRINA

O MANDADO DE SEGURANÇA COMO INSTRUMENTO DE LIBERDADE CIVIL E DE LIBERDADE POLÍTICA

ARY FLORENCIO GUIMARÃES (*)

SUMÁRIO: 1 — O mandado de segurança como instrumento de liberdade civil e de liberdade política. 2 — A garantia dos direitos individuais em face do Estado. 3 — O papel do Ministério Público. 4 — O uso e o abuso do remédio constitucional. 5 — Tomada de posição sobre o problema.

1. É o mandado de segurança, não há negar, ao mesmo tempo, instituto de **liberdade civil** e de **liberdade política**.

Sob o primeiro aspecto, ele se caracteriza como instrumento destinado a garantir os direitos translúcidos encorporados ao patrimônio do homem, quando tais direitos sejam ou possam ser violados por atos ilegais ou de abuso de poder de qualquer autoridade.

Debaixo do segundo ângulo de apreciação do problema, o mandado de segurança também constitui poderoso remédio de proteção do indivíduo, no sentido de lhe possibilitar uma reação, por meios jurídicos e pacíficos, contra o Estado, a fim de nulificar ou tornar inócuas qualquer manifestação contra a lei ou contra os justos limites do poder.

Fruto do aperfeiçoamento das nossas práticas jurídicas ¹, para a proteção dos direitos humanos, extremes de dúvida e provados de plano, o **writ** representa, assim, sob o duplo aspecto focalizado, hoje em dia, em nosso direito legislado, autêntico direito público subjetivo.

Basta referir a sua posição no elenco dos direitos e garantias previstos pela Carta Magna Brasileira, ao lado do **habeas corpus** e

(*) Professor catedrático de Direito Processual Civil na Universidade Federal do Paraná.

01. ALFREDO BUZAI registra, através de escorreita conceituação, que o instituto do mandado de segurança constitui uma "criação do direito brasileiro" (*Do Mandado de Segurança*, "Revista Forense", vol. 164, pág. 7). Convém a propósito assinalar, como o faz MELCHIADES PICANÇO, que o nosso mandado de segurança "é um **writ**, mas nem todo **writ** é mandado de segurança, na acepção constitucional do Brasil" (*Mandado de Segurança*, 1937, págs. 132/133).

outras garantias processuais constitucionais, para se ter uma noção clara e objetiva da dignidade do mandado de segurança, como meio eficaz e expedito contra as ilegalidades e os abusos de poder.

Por outro lado, a sua presença, no quadro dos direitos e garantias da Constituição Federal, harmoniza-se com a moderna tendência de **constitucionalização** de alguns princípios cardinais do direito processual da era em que vivemos.

Veja-se, nesse sentido, que não só a liberdade física do homem, como, também, os seus demais direitos civis, merecem proteção especial do Estado de Direito.

A primeira é acautelada poderosamente por intermédio do **habeas corpus**. É que urge resguardar, já o dissemos certa feita, através de métodos os mais expeditos e fáceis e por todos os meios ao alcance da dinâmica jurídica, esse supremo bem do homem que é a sua **liberdade**, “igual ao da própria **vida**, senão superior a ele”, segundo a lição de Bento de Faria com base no excelso Ruy Barbosa (**Código de Processo Penal**, ed. Livraria Jacinto, vol. II, pág. 238), liberdade que é definida por Laski “como a afirmação por um indivíduo ou grupo de sua própria essência” (**Liberty**, 1935, IV, pág. 471), dentro dos justos limites morais e de justiça social.²

Explica-se e comprehende-se, daí, como fizemos sentir, o especial carinho com que a organização liberal e jurídica dos Estados de Direito zela pelo aperfeiçoamento, cada vez mais intenso, do **habeas corpus**, universalmente consagrado como a garantia mais eficaz da liberdade de locomoção, típica **actio popularis** contra a violência ou coação e “paládio do **status libertatis**”, inerente à personalidade do homem, como ao nobilíssimo instituto se refere Luís Eulálio de Bueno Vidigal.³ Castro Nunes⁴ também salienta a preeminência dessa garantia constitucional, quando se reporta “às ações de Estado, pelas quais se declara uma condição do indivíduo ligada aos diferentes **status** em que se desdobra a personalidade (liberdade, cidade, família)”.

No que tange aos demais direitos, desde que se caracterizem como líquidos e certos, a proteção constitucional é exercitada pelo **mandado de segurança**, uma vez verificados os seus pressupostos de cabimento e oportunidade.

Decorre o instituto, em última análise, daquilo que os publicistas chamam de **obrigações negativas do Estado**. O Estado, como organi-

02 ARY FLORENCIO GUIMARÃES, *Aspectos da Ação Popular de Natureza Civil*, pág. 101.

03 LUÍS EULÁLIO DE BUENO VIDIGAL, *Do Mandado de Segurança*, pág. 67.

04 CASTRO NUNES, *Do Mandado de Segurança*, 5.ª ed., pág. 71.

zação sócio-jurídica do poder, **não deve** lesar os direitos dos que se acham sob a sua tutela, respeitando, consequentemente, a lídima expressão desses mesmos direitos, por via da atividade equilibrada e sensata dos seus agentes, quer na administração direta, quer no desenvolvimento do serviço público indireto.

Resulta que os órgãos ou agentes do Estado, quando praticantes de atos lesivos dos direitos, atos eivados de ilegalidade ou abuso de poder, ficam sujeitos ao controle jurisdicional de um poder criado pelo próprio Estado — o Judiciário — por isso que nenhuma lesão de direito individual, em nosso sistema de proteção jurídica e constitucional, poderá ficar imune à apreciação da magistratura, singular ou colegiada, como o estabelecer a regra de competência, mencionada, pela própria Constituição, em certos casos, ou gizada pelas leis de processo ou de organização judiciária.⁵

Podemos acentuar, assim, que o **writ** é não só um poderoso meio de resguardo dos direitos individuais, como ainda um **método** de fiscalização das atividades do Poder Público, enquadrando-se dentro daquele conceito que Mirkine-Guetzévitch chama de **jurisdição constitucional** como ponto alto no mecanismo da **racionalização do poder**, com base no princípio da legalidade, a que estão sujeitos os atos administrativos, e mais fundamentalmente no axioma da **supremacia da regra constitucional**, em face de todos os Poderes do Estado, máxime na adoção de leis ordinárias, que jamais devem violar o conteúdo explícito ou implícito das normas de super-legalidade instituídas pelo constituinte.⁶

As modernas constituições registram o rol dos direitos e das garantias individuais, precisamente para a delimitação do poder público e fixação das liberdades.

Trata-se, em suma, de mais uma faceta da tradicional doutrina da **distinção dos poderes** do Estado, para resguardo dos indivíduos, em face do organismo estatal. **Il faut que le pouvoir arrête le pouvoir**, na lição de Montesquieu, o grande sistematizador teórico da divisão dos poderes estatais, — **legislativo, executivo e judiciário**, harmônicos

05 Cf. art. 141, § 4.º, da Const. Federal, de 18-9-1946, e arts. 101, n.º 1, letra i, 104, n.º 1, letra a, e 105, § 3.º, letra i, da mesma Constituição. Vejam-se, no mesmo sentido: arts. 119, inc. I, letra i; 122, inc. I, letra c; 125, n.º VIII, da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967 (com as emendas constitucionais n.ºs 1 e 7, a primeira de 17 de outubro de 1969 e a segunda de 13 de abril de 1977).

06 BORIS MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Modernas Tendências Del Derecho Constitucional*, 1.ª ed. págs. 31/33.

07 Cf. art. 36 e seus §§ 1.º e 2.º da Const. Federal de 18 de setembro de 1946. Cf. art. 6.º e seu par único da Const. da República Federativa do Brasil, promulgada a 24 de janeiro de 1967 (com a redação da emenda constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969).

e independentes entre si,⁷ — teoria já enunciada, em épocas antigas, por Aristóteles (*Política*) e mais modernamente por Bodin (que apenas sustentou a conveniência de separar a administração da justiça das atribuições do rei), e, ainda, pelo pai do liberalismo inglês (Locke), exaltando o famoso sistema que se transformou em autêntico “dogma na ciência constitucional” e na filosofia política, influenciando extraordinariamente as constituições escritas, que se promulgaram nos fins do século XVIII, como assinala Darcy Azambuja.⁸

O mandado de segurança, sob essa alta e salutar concepção de direito público, concepção só repelida pelos governos autocráticos ou absolutistas geradores da mais indesejável **estatolatria** e que trazem como consequência, no dizer de Guido Gonella, “um correspondente e progressivo eclipse da liberdade individual”⁹, é uma garantia constitucional entranhada na própria organicidade do poder e com a específica destinação de terapêutica legal para a tutela jurídica dos direitos inconcussos, desde que ameaçados de violação ou já violados por atos de qualquer autoridade.

A autoridade e a liberdade, no bom sentido, não são duas “noções antinônicas, duas realidades inimigas. A primeira não é mando absoluto e despótico; e a segunda, por sua vez, também, não é a faculdade de o homem poder fazer o que bem entenda. Ambas, indiscutivelmente, encontram seus limites nas exigências do **bem comum**”, conforme salientamos em outro estudo.¹⁰

O **writ**, em suma, como instrumento constante do ordenamento jurídico, ordenamento fundado nos valores éticos que devem orientar o homem na vida associativa e destinado a precatar os ideais de justiça, significa, em nosso direito, força jurídica que impõe limites aos próprios órgãos do Estado. Todos os órgãos estatais encontram, nos demais poderes e na Constituição e nas leis, as suas necessárias limitações, num autêntico sistema de **freios e contrapesos**, compatível com o regime democrático e plenamente identificado com o princípio do Estado de Direito. “É por essa razão”, acentua J. Pinto Antunes, “que se diz ser a democracia, por excelência, um regime de **poderes limitados**”. De sua vez, Francisco Campos, citado por aquele tratadista, assinala, com muita propriedade, que, no regime democrático, “a garantia das garantias constitucionais, aquela sem a qual as outras nada são, a garantia suprema, o freio dos freios, é, incontestavelmente, o princípio da limitação dos poderes. Se todas as disposições cons-

08 DARCY AZAMBUJA, *Teoria Geral do Estado*, 2.ª ed., págs. 179/181.

09 GUIDO GONELLA, *Bases de uma Ordem Social*, pág. 215.

10 ARY FLORENCIO GUIMARÃES, *Liberdades Fundamentais da Pessoa Humana em face do Estado*, pág. 32.

titucionais são, em última análise, garantias constitucionais, só o são, exclusivamente o são em virtude de serem limitados os poderes".¹¹

O mandado de segurança, no amplo conjunto das garantias jurídicas de que trata o nosso Supremo Estatuto, representa, portanto, preeminente remédio jurisdicional de natureza eminentemente pública, ainda que destinado à específica proteção dos direitos individuais.

O próprio direito subjetivo, reconhecido pela Constituição ou pela norma de direito objetivo consagrada na legislação ordinária, sem o devido amparo, poderia perecer ou estar destinado a ficar inscrito, nas cartas políticas, como simples declarações formais, "**sin alma y sin matiz, como sonados pensamientos, pero jamás como derechos**", segundo a elegante e correta afirmativa de Carlos S. Fayt. Os direitos, daí, ainda que consagrados nas leis maiores como afirmações das liberdades individuais, "quedarían relegados al plano de vanas enunciaciones, de líricas postulaciones. Serían a lo suma um puñado de palabras gloriosas, que, no pudiendo hacer valer su significación y contenido, tendrían el valor de una mansa y callada idea, grávida de exaltaciones, transformada em hueca y vacía por su imposibilidad de realizar-se", consoante ao que expõe, em linguagem cantante e veraz, aquele publicista portenho¹².

Tamanha é a preocupação dos juristas em torno da proteção rápida e eficaz dos direitos humanos, através das normas processuais que dão exeqüibilidade objetiva à realização ou defesa desses mesmos direitos, que as solenes declarações internacionais, surgidas de uns tempos a esta parte, referem expressa e enfaticamente que **toda pessoa pode recorrer aos tribunais para fazer respeitar os seus direitos. Deve poder contar, outrossim, com processo simples e breve, mediante o qual a justiça a proteja contra atos de autoridade que violem, em seus prejuízo, qualquer dos direitos fundamentais consagrados constitucionalmente**¹³.

A mesma idéia generosa, orientadora do direito à justiça expedita e desataviada de formalismos inúteis e roncieiros, foi ainda proclamada em outro transcendental e nobilíssimo documento **inter-gentes**, qual seja a "Declaração Universal dos Direitos do Homem", aprovada em resolução da III sessão ordinária da Assembléia Geral das Nações Unidas, em Paris, a 6 de dezembro de 1948, no Palaix Chaillot, no sentido de que **todo homem tem direito a receber dos tribu-**

11 J. Pinto Antunes, *Da Limitação dos Poderes*, págs. 10/11.

12 Carlos S. Fayt, *Los Derechos Del Hombre y sus Garantías Constitucionales*, pág. 140.

13 Cf. "Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem", aprovada na cidade de Bogotá em maio de 1948, art. XVIII, do texto constante da ata de encerramento dos trabalhos da **IX Conferência Internacional Americana**, "Revista Forense", vol. CXXXVII, pág. 577.

nais nacionais competentes remédio efetivo para os atos que violem os direitos fundamentais que lhe sejam reconhecidos pela constituição ou pela lei¹⁴.

Tudo isso está a revelar, à saciedade, a suma importância da garantia constitucional do mandado de segurança como meio destinado a assegurar a plenitude do exercício, pelos indivíduos, sejam brasileiros ou estrangeiros (estes residentes ou não no país), dos direitos líquidos e certos que lhes couberem, em face da sociedade e do Poder Público.

O **writ**, nessas condições, na categoria de típica manifestação do direito de ação, direito que Eduardo J. Couture considera como “el poder jurídico que tiene todo sujeto de derecho de acudir a los órganos jurisdiccionales para reclamarles la satisfacción de una pretensión”¹⁵, empresta a todo e qualquer litigante, na sua obtenção, perante o juízo competente, duplo aspecto assinalado pelos tratadistas.

O mandado de segurança funciona, em primeiro lugar, é certo, como vero baluarte de defesa de direito rigorosamente privado. Pois que o poder jurídico inerente à ação, conforme o magistério de Couture, “compete al individuo en cuanto tal, como un atributo de su personalidad”. E esclarece o jurista-poeta das Américas: “Pero al mismo tiempo, en la efectividad de ese ejercicio está interesada la comunidad, lo que le asigna carácter público. Mediante la acción se cumple la jurisdicción, vale decir, se realiza efectivamente el derecho, ya que, por tradicional principio que rige en materia civil, la jurisdicción no actúa sin la iniciativa individual: **nemo judex sine actore**”. Para concluir que “es por esta circunstancia que en tanto el individuo ve en la acción una tutela de su propia personalidad, la comunidad ve en ella el cumplimiento de uno de sus más altos fines, o sea la **realización efectiva de las garantías de justicia, de paz, de seguridad, de orden, de libertad, consignadas en la Constitución**”¹⁶.

Instrumento de controle da legalidade, para a defesa de direitos certos e incontestáveis, em face do Poder, é inquestionável que o indivíduo participa dessa garantia constitucional **de jure libertatis e de jure civitatis**.

2. Vem a pelo citar o que das liberdades civis disse ainda Couture, invocando Calamandrei: **“Como bien se ha dicho, todas las libertades son vanas si no se pueden reivindicar y defender en juicio;**

14 Cf. art. VIII do texto completo e autorizado, segundo divulgação feita pelo Departamento de Informação Pública da O.N.U.. No mesmo sentido o art. X.

15 Eduardo J. Couture, **Fundamentos Del Derecho Procesal Civil**, 3.^a ed. (póstuma), pág. 57.

16 Ob. cit., págs. 57/59.

si el individuo no encuentra ante sí jueces capaces de darle la razón”¹⁷.

A toda liberdade fundamental da pessoa humana — e “as Constituições”, no ensinamento de Pontes de Miranda, “fazem fundamental o que não é (ou ainda não é) supraestatal; daí a possibilidade de direitos fundamentais não-supraestatais”¹⁸ — deve caber uma garantia jurídica específica. Ou fixada pela própria disposição constitucional, ou regulada pela norma legal, mas sempre no intuito de instituir, como doutrina Pinto Ferreira, arrimado no conceito de Ruy Barbosa, de par com as “disposições meramente declaratórias, que são as que imprimem existência legal aos direitos reconhecidos”, as autênticas “disposições asseguratórias, que são as que, em defesa dos direitos, limitam o poder”¹⁹.

Outro não é o roteiro exaltado por Alcorta, no tocante ao reconhecimento e proteção dos direitos humanos, segundo os contôrnos jurídicos do Estado contemporâneo: “No basta reconocer los derechos individuales, es menester garantirlos, ha dicho Laboulaye; y tal es el objeto de las constituciones modernas. Las cartas no tienen un encanto mágico: no se hace la felicidad de los pueblos imaginando cualquier sistema, que no es casi siempre sinó un recuerdo del pasado. La mejor constitución es aquella que garante la seguridad mayor al individuo: en otros términos, la que conserva mejor la libertad”²⁰.

Que o mandado de segurança, inscrito, sem dúvida, como ficou dito, em nosso sistema de proteção política e jurisdicional, na categoria de poderosa garantia dos direitos individuais em face do Estado, preencha, sem abusos nem excessos, as suas altas finalidades corretivas e pedagógicas no seio do grupo organizado, não só para a defesa propriamente dita dos direitos individuais, como também para o re-vigoramento de nossas instituições governamentais e administrativas, são os nossos augúrios.

3. O Ministério Público, como órgão jurídico da organização estatal, não pode nem deve ficar indiferente ao problema, de tão alto e oportuno significado na vida brasileira.

A fiel e imparcial fiscalização da lei, na consecução ou no resguardo dos direitos, dele precípuamente depende como partícipe obrigatório da forma procedimental inerente ao uso do *writ* na legislação brasileira.

17 Ob. cit., pág. 160.

18 Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição de 1946*, vol. III, pág. 145.

19 Pinto Ferreira, *Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno*, vol. 2, pág. 506.

20 Amâncio Alcorta, *Las Garantías Constitucionales*, págs. 37/38.

Ao órgão público, por excelência, e titular de atividades destinadas à defesa dos **interesses indisponíveis**²¹, cabe relevante missão no processo do **mandamus**, qual seja a de zelar pela reta e ponderada aplicação da justiça, esteiada nos melhores princípios de direito, aplicação de justiça que constitui, inegavelmente, o fator básico para uma situação de ordem, equilíbrio e paz social, imprescindível atmosfera moral e jurídica destinada à conquista do **bem comum** como objetivo normal da nação política e juridicamente organizada.

4. Infelizmente, porém, está em voga, entre nós, como de resto em todo o país, o uso indiscriminado do instituto do mandado de segurança, para a presumida proteção de toda sorte de pretensões e fatos em juízo.

Em verdade, o remédio se tornou, nestes últimos tempos, tal o abuso que se vem observando na prática dessa garantia jurisdicional, em autêntica panacéia forense, à qual se recorre indistintamente, quer se trate de direito evidente, concreto e insusceptível de dúvidas sérias, realmente amoldável à medida, quer se cogite, pelo contrário, de situação a mais ilíquida e incerta possível, somente enquadrável nas formas procedimentais ordinárias ou especiais.

Esse emprego atabalhoados, não há dúvida, poderá chegar às raias da excentricidade e, assim, colaborar para o desvirtuamento do instituto, gerando equívocos e demasia de manifesta inconveniência.

Os abusos existem e são atestados pelos repertórios de jurisprudência. A sua seriação desmedida constitui, não há negar, um entrave ao bom conhecimento do **writ**, para o seu aperfeiçoamento no tempo.

O prestígio da medida constitucional depende, portanto, da sua justa e oportuna aplicabilidade.

É que juízes e tribunais, segundo se observa a miude, dada a plethora de seguranças ajuizadas sem fundamento razoável, já começam a apreciar pedidos dessa natureza sob as reservas de natural e indisfarçável prevenção.

O instrumento assecuratório de direito, releva ponderar, deve ser cada vez mais aprimorado, em benefício das garantias jurídicas dos governados, em face dos governantes e pessoas outras que exerçam qualquer parcela de função pública.

Um justo equilíbrio nas postulações, sem esquecer os legítimos reclamos da pública administração e não olvidando, por outro lado,

21 José Frederico Marques, **O Ministério Público na Relação Processual Civil**, "Revista Interamericana do Ministério Público", n.º 3, pág. 67.

as franquias democráticas dos cidadãos, é o que se pede para o avigoramento não só do **writ**, como das demais instituições jurídicas.

Usar, sem abusar, eis o caminho mais conveniente a ser percorrido.

A serena advertência dos estudiosos nunca é demais aos ouvidos dos que querem ouvir e aos olhos dos que desejam ver as coisas sem os ilusionismos criados pelos descomedimentos das impetrações não acomodadas à ponderação e ao raciocínio dos que têm responsabilidade como juristas na era que passa.

Oliveira e Silva sublinhou, em oportuno trabalho, os efeitos danosos, decorrentes do uso inadequado da medida, chamando a atenção para o problema: 'Medicina utilizada, em nossos dias, com uma abundância excessiva e, às vezes, sem propósito, pelos que desconhecem a sua natureza e evolução perante a doutrina e a jurisprudência, convém orientar os interessados na matéria'. ²²

Não se deve olvidar, nesse sentido, a observação dos que sustentam a boa tese. Arnold Wald, de sua vez, proclama com acerto: "Já se comparou, e não sem razão, o mandado de segurança à penicilina. Grandes remédios para grandes males, cuja excessiva divulgação pode ser perigosa. Mas a culpa não é da penicilina como não é do mandado de segurança. É dos médicos talvez que a receitam sem fazer um diagnóstico consciente. É, sobretudo, dos doentes autodidatas que dela se servem imoderadamente, das farmácias que a vendem sem receita médica, etc.." ²³

5. O fenômeno diz de perto com os nossos processualistas, juízes, advogados, membros do Ministério Público e todos quantos se interessam pela melhoria de nossas práticas forenses.

Urge, portanto, uma tomada de posição sobre o problema, a fim de que se não desvitalize, pela exagerada ou inadmissível invocação do **writ**, uma das mais sugestivas conquistas do espírito liberal e combativo dos nossos juristas.

O abuso dos direitos individuais, como depõe Hostos, "ha malogrado la libertad en algunas naciones europeas y latinoamericanas; pero también es histórico que el abuso de los poderes que se le confían han hecho siempre del Estado un perturbador, no ya sólo del orden social, sino de la vida misma de las sociedades. Y, sin

22 Oliveira e Silva, *Aspectos Legais do Mandado de Segurança*, separata da "Revista do Serviço Público", pág. 11. No mesmo sentido: Melchiades Picanço, *Mandado de Segurança*, págs. 87 e 131; e ainda Oliveira e Silva, *Uso e Abuso no Mandado de Segurança*, "Revista de Direito da Procuradoria Geral", (Dist. Fed.), n.º 3, págs. 133/134.

22 Oliveira e Silva, *Aspectos Legais do Mandado de Segurança*, separata da "Revista do Serviço 93/94.

embargo, se ve un peligro en el reconocimiento de los derechos humanos, y no se ve en el aumento de poder que es para el Estado la privación de derechos del individuo".²⁴

O mandado de segurança, na sua abusiva impetração, vale reconhecer, talvez represente forma *sui generis* de protesto contra a morosidade dos pleitos comuns. Daí a sua procura intensiva e generalizada, numa ânsia, até certo ponto justificada, para a solução rápida dos litígios entre governados e governantes, ainda que as pretensões, na maior parte dos casos discutidos nos pretórios, não se ajustem aos verdadeiros limites do instituto.

Lembremo-nos, contudo, haja ou não abuso nos ajuizamentos de seguranças despropositadas, da exemplar lição do constitucionalista porto-riquenho, que condena, é exato, a deturpação que ocasiona, quase sempre, uma **hipertrofia** de perigosas consequências, mas não deixa de exaltar o justo e legítimo uso dos direitos individuais, através do próprio exercício deles: "Se ha abusado de los derechos individuales; pero el abuso no es el uso, y lo que la ciencia constitucional reclama es el reconocimiento de los derechos individuales para su uso, no para su abuso. Y si el abuso resulta de falta de preparación, la preparación se obtiene con el uso, pues que el único modo de prepararse a usar de lo que es útil, es usar".²⁵

Sob esses auspícios, pode e deve o mandado de segurança, na sua alta e generosa destinação constitucional, que o categoriza como instrumento rápido e eficaz de garantia jurídica e justiça democrática, servir às suas altas finalidades, para resguardo dos direitos dos cidadãos e aperfeiçoamento das práticas administrativas por parte de todos os agentes do Poder Público.

O indivíduo mais modesto dele pode usar, para o amparo de suas legítimas pretensões em juízo, não importa a categoria da autoridade que haja praticado o ato havido como lesivo da lei ou abusivo de poder.

No pretório, quando dele se servir, o próprio homem simples das cidades e dos lugarejos, na luta para o reconhecimento ou a restauração daquilo que reputa ser o seu direito ameaçado ou violado, poderá sentir, então, as belezas do regime da lei, a que todos, governantes e governados, devem obediência, para a maior segurança social e equilíbrio nas relações humanas.

O Estado é para o homem moderno, acima de tudo, preleciona Miguel Reale, "um ordenamento jurídico protetor, um sistema de co-

24 E. M. de Hostos, *Lecciones de Derecho Constitucional*, obras completas, vol. XV, pág. 127.
 25 E. M. de Hostos, ob. cit., pág. 128.

mandos que envolve todas as expressões intersubjetivas de vida, determinando a prática de atos e ditando abstenções, para garantir igualmente aos indivíduos e aos grupos o desenvolvimento de suas possibilidades”²⁶

Com o **habeas corpus** e o mandado de segurança, bem exercitados, sem excessos nem transbordamentos que afetem o bom e indispensável funcionamento da administração pública, o homem brasileiro, sob a proteção do sistema jurídico-constitucional regente dessas duas grandes afirmações de defesa de direitos inconcussos, está situado em face do Estado numa posição de sólida garantia de sua projeção individual.

É, pois, indiscutível que o remédio excepcional, quer nas suas fontes maiores do texto constitucional, quer nas linhas de sua complementação pela lei ordinária, corporifica, em nossas instituições jurídicas, uma visível e generosa manifestação do Estado de Direito, “que se distingue”, como observa Miguel Reale, “pela correlação necessária e harmônica entre a **liberdade pública** e a **liberdade privada**, tendo como conseqüência a crescente juridicidade dos atos de governo”.²⁷

Outra não é a lição de Queiroz Lima, ao acentuar que as características primordiais do Estado de Direito se destacam “por dois traços: 1) **limitação jurídica do arbítrio do poder público**; 2) **estabilidade jurídica das garantias individuais**. Não se pode admitir o progresso político, desde que falte alguma destas condições, das quais a segunda é uma conseqüência da primeira. E, sendo o arbítrio político incompatível com a segurança individual, pode-se dizer que o traço prático pelo qual se reconhece o **Estado de direito** é o gráu de garantia de que são cercados os indivíduos”²⁸

A propósito, vale recordar que o Estado, que não tem vontade como pessoa humana, mas, antes, faz sentir os seus objetivos de serviço público e regulação da vida social e política por meio dos atos dos seus agentes categorizados e investidos na administração em geral, tem como dever precípua a realização da defesa do direito e da lei, de par com a assistência que deve proporcionar à pessoa do homem para a facilitação de seu aprimoramento moral, intelectual e físico.

É exato que a violação do direito por um cidadão contra outro é sempre fator de desajustamento, de desequilíbrio e de graves dis-

26 Miguel Reale, *Horizontes do Direito e da História*, pág. 38.

27 Ob. cit., pág. 38.

28 Eusébio de Queiroz Lima, *Teoria do Estado*, 5.ª ed., pág. 57.

túrbios no organismo social, gerando intranqüilidade sumamente inconveniente.

Mas assume maior gravidade, nos quadros da vida contemporânea, estereotipando anomalia de intensa e nefasta repercussão, a infringência de direito praticada por quem tem o dever de o tutelar e executar em benefício geral.

Fácil depreender, portanto, o maléfico efeito social ocasionado por uma ilegalidade ou manifestação de abuso de poder, a cargo desta ou daquela autoridade.

Os homens públicos, quaisquer que sejam, porém ciosos de seus deveres para com os governados, não podem nem devem ensejar a sensação de insegurança que fatalmente decorre da violação dos justos direitos dos indivíduos. A autoridade, já o dissemos, não é poder de mando absoluto ou despótico. Não deve descambar para a compressão de qualquer espécie, nem tampouco para a dominação injusta ou o abuso de poder. Os seus limites estão demarcados pela lei e esta visa a precatar as prerrogativas inerentes à personalidade humana e os inauferíveis interesses da ordem pública.

A liberdade individual, quer a de natureza política, quer a de ordem civil, no mundo moderno, não constitui, de sua vez, poder ilimitado de ação física do homem. O seu verdadeiro conteúdo é não só moral como social. Com os seus justos limites traçados ou restrin-gidos pelas exigências do **bem comum**, de que o Estado é o maior e mais categorizado guardião através de suas fórmulas de organização jurídica e associativa, ela representa faculdade que pode e deve ser regulamentada sábia e equilibradamente pela lei, pelo menos na medida que se torne necessária para que a liberdade de cada um não venha a prejudicar a dos demais. E é certo, em nosso regime jurídico-constitucional, que ninguém pode ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. ²⁹

29 Cf. art. 153, § 2º, da Constituição da República Federativa do Brasil.