

CONFLITO DE COMPETÊNCIA Nº 25.771 – DF

(Registro nº 99.0030141-2)

Relator: Ministro Milton Luiz Pereira
Autor: Milton Grimm
Advogada: Júlia Helena Padilha
Réu: Diretor Geral do Centro de Ensino Unificado de Brasília – Ceub
Suscitante: Juízo Federal da 14ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal
Suscitado: Juízo de Direito da 6ª Vara da Fazenda Pública da Circunscrição Judiciária de Brasília-DF

EMENTA: Constitucional – Administrativo – Ensino superior – Mensalidades atrasadas – Indeferimento de matrícula – Competência – CF, artigo 109, I e VIII – Lei nº 5.789/72 – Decreto-Lei nº 464/69.

1. Correspondendo o ato a típica atividade administrativa **interna corporis**, originariamente estadeada nos estatutos e regimento do estabelecimento de ensino superior do Poder Público Estadual ou de organização privada, a competência para o processamento da ação pode ser reconhecida em favor da Justiça do Estado.

2. À parla de ato, pela sua natureza, **longa manus** do poder federal delegante, conseqüente à regência e disciplinamento apropriados ao ensino superior, nos limites do exercício de função pública delegada, o controle judicial compete à Justiça Federal.

3. Multifários precedentes jurisprudenciais.

4. Conflito conhecido, declarando a competência do Juízo Federal, suscitante.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos, em que são partes as acima indicadas, decide a egrégia Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, conhecer do conflito e declarar competente o Juízo Federal da 14ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal, suscitante, nos termos do

voto do Sr. Ministro-Relator, na forma do relatório e notas taquigráficas constantes dos autos, que ficam fazendo parte integrante do presente julgado. Os Srs. Ministros José Delgado, Eliana Calmon, Paulo Gallotti, Garcia Vieira e Francisco Peçanha Martins votaram com o Sr. Ministro-Relator. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Falcão. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Humberto Gomes de Barros. Custas, como de lei.

Brasília-DF, 22 de setembro de 1999 (data do julgamento).

Ministro HUMBERTO GOMES DE BARROS, Presidente.

Ministro MILTON LUIZ PEREIRA, Relator.

Publicado no DJ de 16.11.99.

RELATÓRIO

O SR. MINISTRO MILTON LUIZ PEREIRA: Milton Grimm impetrou mandado de segurança contra ato do dirigente do Centro de Ensino Unificado de Brasília – Ceub, objetivando garantir o direito à matrícula, inobstante a existência de débito para com a entidade.

A ação mandamental foi proposta perante a 14ª Vara da Fazenda Pública da Circunscrição Judiciária de Brasília-DF, de onde foram remetidos os autos para a Justiça Federal, pelas seguintes razões:

“O entendimento predominante no egrégio STJ, é no sentido de que a entidade educacional, pública ou particular, age por delegação do Ministério da Educação (CF, art. 109, inciso VIII) quando trata de causas que versem sobre matrícula ou digam respeito aos requisitos de acesso ao ensino superior.” (fl. 8).

O MM. Juiz Federal Substituto suscitou o conflito de competência, nos termos, a saber:

“... este Juízo, acompanhando jurisprudência desse egrégio Superior Tribunal de Justiça, tem sistematicamente externado a convicção de que a Justiça Federal não tem competência para julgar ações que tais, dado que não mais se sustenta o entendimento de que há delegação de competência.”

Omissis

“De fato, encontra-se superado o entendimento de que ‘compete à Justiça Federal julgar mandado de segurança contra ato que diga respeito ao ensino superior, praticado por dirigente de estabelecimento particular’ (Súmula nº 15 do extinto TFR). É que a Constituição Federal de 1988 trouxe profundas inovações nessa matéria, afastando inteiramente a idéia de delegação do Poder Público’...”

Omissis

“Como se pode verificar, não existe mais espaço para se falar em delegação, pois os estabelecimentos particulares de ensino superior atuam ao lado dos estabelecimentos públicos, embora dependam de prévia autorização para funcionamento e estejam submetidos à fiscalização do Poder Público. Mas isso também é comum a outras atividades particulares, tal como ocorre com as instituições financeiras e de previdência complementar.

A robustecer esse entendimento, temos que a Carta da República ainda conferiu às universidades autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial (art. 207).

Em sintonia com essa ordem de idéias, veio a ser editada a Lei nº 9.393, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, cujos preceitos são no sentido de que os Estados e Municípios incumbir-se-ão de organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições dos seus sistemas de ensino (arts. 10, inciso I, e 11, inciso I).

Como se vê, estamos diante de hipótese de conflito negativo de competência (art. 115, II, CPC). E o pior é que ambos os entendimentos – o deste Juízo e o do Juízo suscitado – estão respaldados em recentes precedentes desse egrégio Superior Tribunal de Justiça. Com a devida vênia, para que o direito dos jurisdicionados não fique sacrificado em decorrência de impasses dessa natureza, tenho que se faz necessária a uniformização da jurisprudência desse augusto Tribunal, pois que se trata de matéria das mais freqüentes no dia-a-dia do foro.” (fls. 12/14).

O douto Ministério Público Federal manifestou-se pela competência da Justiça Federal, assentando o seguinte entendimento:

“... a discussão acerca de sanções administrativas aplicadas a estudantes de instituição particular de ensino superior, seja qual for o

motivo da penalidade, inclusive o atraso no pagamento das mensalidades, por evidenciar o exercício de função delegada pelo Poder Público, insere-se na competência da Justiça Federal (Súmulas nºs 15 e 60 do extinto TFR). Tais circunstâncias não se relacionam com a simples controvérsia sobre o valor da mensalidade escolar ou sobre eventuais débitos do aluno, questões essas que, aí sim, pela natureza contratual, estariam sujeitas, nos termos da Súmula nº 34-STJ, à competência da Justiça Estadual.” (fl. 21).

É o relatório.

VOTO

O SR. MINISTRO MILTON LUIZ PEREIRA (Relator): A contemplação das peças informativas apruma situação processual conflituosa inculpada em mandado de segurança, impetrado com o fito de ser reconhecido o direito líquido e certo de matrícula no Curso de Direito do Centro de Ensino Unificado de Brasília – Ceub, em suma, afirmando o douto *Juiz suscitado*:

(...)

“O entendimento predominante no egrégio STJ, é no sentido de que a entidade educacional, pública ou particular, age por delegação do Ministério da Educação (CF, art. 109, inciso VIII) quando trata de causas que versem sobre matrícula ou digam respeito aos requisitos de acesso ao ensino superior.

Neste sentido, segue jurisprudência do *egrégio Superior Tribunal de Justiça*, **verbis**:

‘Acórdão CC nº 21.776-MA; Conflito de competência
(98/0013631-2) Fonte: DJ Data: 21.09.98, p. 00044
Relator: Ministro José Delgado (1105)

Ementa:

Conflito de competência. Ensino superior. Matrícula. Delimitação de delegação de função do poder federal. Art. 109, § 3º, **in fine**, da Carta Magna de 1988. Competência do juízo federal.

1. Conflito de competência entre a Justiça Federal – SJ-MA – e a Justiça Comum Estadual – Bangu-RJ, nos autos de ação ordinária ajuizada por acadêmico contra a Sociedade de Ensino Superior Estácio de Sá, visando a assegurar matrícula e a convalidação de estudos em disciplinas já cursadas, assim como a transferência para a Universidade Federal do Maranhão.

2. *O entendimento da egrégia Primeira Seção desta Corte Superior é no sentido de que compete à Justiça Federal processar e julgar as causas que versem sobre matrícula, e que digam respeito aos requisitos de acesso ao ensino superior, visto que, nessa hipótese específica, a entidade educacional age por delegação federal.*

3. Competente, portanto, para julgar o feito uma das varas federais da sua Seção judiciária do Estado do Rio de Janeiro, ou, na sua ausência, o juiz estadual local no exercício da jurisdição federal, nos moldes do art. 109, § 3º, **in fine**, da Carta Magna de 1988.

4. Conflito conhecido para se declarar competente a Justiça Federal, do Estado do Rio de Janeiro (o destaque não consta do original)” destaques antes colocados – fls. 8 e 9.

À sua vez, soalhou o exímio Juiz suscitante:

“... este Juízo, acompanhando jurisprudência desse egrégio Superior Tribunal de Justiça, tem sistematicamente externando a convicção de que a Justiça Federal não tem competência para julgar ações que tais, dado que não mais se sustenta o entendimento de que há delegação de competência.”

Omissis

“De fato, encontra-se superado o entendimento de que ‘compete à Justiça Federal julgar mandado de segurança contra ato que diga respeito ao ensino superior, praticado por dirigente de estabelecimento particular’ (Súmula nº 15 do extinto TFR). É que a Constituição Federal de 1988 trouxe profundas inovações nessa matéria, afastando inteiramente a idéia de delegação do Poder Público’...”

Omissis

“Como se pode verificar, não existe mais espaço para se falar em delegação, pois os estabelecimentos particulares de ensino superior

atuam ao lado dos estabelecimentos públicos, embora dependam de prévia autorização para funcionamento e estejam submetidos à fiscalização do Poder Público. Mas isso também é comum a outras atividades particulares, tal como ocorre com as instituições financeiras e de previdência complementar.

A robustecer esse entendimento, temos que a Carta da República ainda conferiu às universidades autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial (art. 207).

Em sintonia com essa ordem de idéias, veio a ser editada a Lei nº 9.393, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, cujos preceitos são no sentido de que os Estados e Municípios incumbir-se-ão de organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições dos seus sistemas de ensino (arts. 10, inciso I, e 11, inciso I).” – fls. 12 a 14.

Nesse cenáculo processual, de pronto, denotam-se interpretações jurisprudenciais revelando discrepâncias, causadoras da perplexidade expressada pelos Srs. Juizes envolvidos na definição da competência para processar e julgar o **mandamus**. Sublinha-se que o dissídio tem vértice, original **ratione materiae**, daí decorrendo subjacente dúvida quanto à qualificação da autoridade apontada como coatora.

Nesse contexto, ganha significativo espaço esclarecer qual a natureza do ato impugnado: constituído no exercício de função delegada pelo Poder Público Federal ou editado com carga própria de autoridade **interna corporis**?

Com o escopo do deslinde convém registrar o motivo do ato, conforme a narrativa do Impetrante:

“... encontra-se em atraso com a mensalidade escolar, em virtude de grandes dificuldades financeiras que enfrentou em sua atividade laboral, que é a agricultura, mas que em aproximadamente 60 (sessenta) dias espera ter contornado o problema, pelo qual está passando.

Procurou o impetrante sua instituição de ensino e propôs negociação financeira que lhe permitisse efetuar a matrícula e assim continuar seus estudos, mas infelizmente, a resposta é de que não há negociação possível, a não ser a efetiva quitação total do débito, sem a qual não há matrícula.

Como se vê, não há por parte do Impetrante nenhuma intenção de fugir de sua responsabilidade de pagar o débito que existe em seu desfavor, tanto que insistentemente procurou junto a sua instituição de ensino, por uma negociação viável e satisfatória aos dois lados, escola e aluno, não tendo tido êxito neste sentido.

Inconformado o Impetrante, com as nefastas conseqüências de uma paralisação de seus estudos, que mantêm as custas de muitos esforços e sacrifícios, e amparado no artigo 6º da Medida Provisória nº 1.477-55, de 19 de novembro de 1998, que proíbe a suspensão de provas escolares, retenção de documentos ou aplicação de quaisquer outras penalidades pedagógicas por motivo de inadimplemento, é que vem o Impetrante buscar o amparo jurisdicional contra decisão arbitrária da autoridade coatora, que agindo assim, viola direito líquido e certo do Impetrante.” (fl. 4).

Plasma-se, pois, que o ato vedou a matrícula pelo fato do estudante encontrar-se em atraso com a mensalidade escolar.

Espiando o motivo, espraia-se situação singular, que precisa ser averiguada por ótica diferenciada de acontecimentos ordinários na administração escolar particular ou oficial. Por decorrência, de impositiva distinção, não podendo ser tangenciado o alcance da administração dos serviços delegados, a jurisprudência talhou compreensão compatível. A rigor, assim, não se trata de vacilação na jurisprudência, mas, isto sim, de soluções compatibilizadas à questão concreta, reclamando solução adequada.

À mão de ilustrar, o Sr. Ministro Aldir Passarinho Junior, objetivamente, comentou:

“... entendo que a matéria não se insere na esfera da Justiça Estadual, porquanto o obstáculo criado pela Universidade extrapola o sentido meramente econômico, ou seja, serve para coagir os alunos a saldarem suas dívidas. A cobrança dos valores deve, sem dúvida, ter lugar perante a Justiça Estadual. No entanto, ao indeferir a matrícula, mais claramente, ao impedir a continuidade dos estudos, a instituição, em tese, se recusa a prestar um serviço que lhe é delegado pelo Poder Público, pois que é dever deste, como faz certo o art. 205 da Constituição Federal.

Destarte, nessa hipótese a discussão tem lugar perante a Justiça Federal, por transcender o âmbito meramente contratual entre o

estudante e o estabelecimento de ensino.” (CC nº 22.290-RJ – in DJU de 26.04.99).

Eis a ilustrativa ementa do julgado:

“Constitucional e Administrativo. Ensino superior. Conflito negativo de competência. Indeferimento de matrícula por motivo de dívida com a universidade particular. Mandado de segurança. Exercício de função pública delegada. Justiça Federal.

I – O indeferimento de matrícula de aluno em razão de débito anterior para com a Universidade privada é matéria que transcende questão meramente contratual, eis que envolve questão relacionada ao acesso ao ensino, portanto inserida no contexto do ato administrativo decorrente do exercício de função pública delegada pelo Estado.

II – Em tais circunstâncias, a competência para o julgamento da ação mandamental pertence à Justiça Federal.

III – Conflito conhecido para declarar competente o Juízo suscitante, da 1ª Vara Federal de Campos-RJ.”

Versando o assunto, relatando o CC nº 3.112-5-PR, no âmbito da delegação aduzi:

(...)

“Como se percebe, a questão em tela em nada se assemelha, por exemplo, quando os estabelecimentos públicos estaduais ou os particulares de ensino superior reajustam mensalidades (Súmula nº 34-STJ), uma vez que, na hipótese, não agem como delegatários do poder público, ainda que a lei de regência possa ser comum a todos eles. É assunto que, a rigor, somente interessa à sua economia interna e não ao estabelecido como determinação federal para o ensino superior, afeta ao Conselho Federal de Educação.

Sob o resguardo desses registros gerais, face à recusa das matrículas, ato malsinado como ilegal, admissível o *writ*, espelha-se que a administração da universidade desenvolveu atividade na parte delegada pelo Poder Público, para reforçar, tal como ocorre quando disciplina o registro de diplomas, relativos à conclusão de cursos superiores. Nesse alinhamento, os estabelecimentos multicitados agem, **longa manus**, como delegatários do Poder delegante, cônsono os limites da delegação.

É certo que, a trato de ação de outra natureza, a competência rege-se-á pela regra geral de competência. Aliás, conforme precedente:

‘ – ‘Conflito de competência. Mandado de segurança.

A Justiça Federal é competente para processar e julgar mandado de segurança, imputando ilegalidade de dirigente de estabelecimento particular de ensino superior, nos limites da delegação, todavia, observa-se a regra geral quando se trata de outro processo’ (CC nº 730-RS – Rel. Min. Luiz Vicente Cernicchiaro – in DJU de 13.11.89).’

Pois não se desconhece que compete, em comum, à União, aos Estados-membros, Distrito Federal e municípios, organizarem seus sistemas administrativos de ensino (arts. 23, V, e 211, CF), porém, as normas gerais da educação nacional e avaliação da qualidade estão reservadas ao Conselho Federal de Educação que, a respeito de matrículas, como foi mencionado, tem orientação unificada. Demais, a autonomia universitária, fugidia de sentido absoluto, não libera a universidade do sistema de ensino nacional (art. 209, I, CF).

Essas razões encontram forte escólio na Súmula nº 15 do extinto Tribunal Federal de Recursos.

Por fim, assoalhe-se que, à vista de processo em mandado de segurança, consabido que a competência decorre de autoridade coatora que pratica o ato (**rationae personae**), o fato de se tratar de ‘Fundação’ não modifica o raciocínio desenvolvido (art. 109, VIII, CF).

Os precedentes mencionados em direção contrária estão cativos a casos diferentes.

Na memória do exposto, demonstrado que o ato malsinado decorreu de atividade inserida na administração do ensino superior, orientada pelo Conselho Federal de Educação, portanto, fugidio das rotinas **interna corporis** com exclusiva origem nos Estatutos e Regimentos da Universidade,...” (in DJU de 28.06.93).

Por todo o exposto, algemada a atenção ao motivo e à conseqüência do ato, afetado serviço educacional delegado (art. 205, CF), conhecendo do conflito, *voto declarando a competência do Juízo Federal da 14ª Vara – Seção Judiciária do Distrito Federal*, suscitante.

É o voto.

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 5.494 – DF

(Registro nº 97.0081854-3)

Relator: Ministro Hélio Mosimann

Impetrantes: Gomes e Ferraz Comércio de Telefones Ltda – Microempresa, Lucal Telecomunicações Ltda, Jorge Telecomunicações S/C Ltda, Telefones Creditime Compra e Venda de Linhas Telefônicas Ltda e Ana Cristina Basílio – Microempresa

Advogados: Laerte Soares e outros

Impetrado: Ministro de Estado das Comunicações

EMENTA: Mandado de segurança – Recurso – Linhas telefônicas – Transferência – Proibição – Portaria nº 508/97, do Ministério das Comunicações – Ilegitimidade ativa.

Prestando serviços de intermediação de negócios relativos às linhas telefônicas, não se confundindo, assim, os seus direitos com os dos assinantes, não estão as impetrantes legitimadas para a impetração.

Extinção do processo, sem exame do mérito.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Srs. Ministros da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, por maioria, julgar extinto o processo, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator, vencidos os Srs. Ministros Humberto Gomes de Barros e José Delgado, que concederam parcialmente a segurança. Os Srs. Ministros Demócrito Reinaldo, Milton Luiz Pereira, Ari Pargendler, Aldir Passarinho Junior e Garcia Vieira votaram com o Sr. Ministro-Relator.

Brasília-DF, 24 de fevereiro de 1999 (data do julgamento).

Ministro FRANCISCO PEÇANHA MARTINS, Presidente.

Ministro HÉLIO MOSIMANN, Relator.

RELATÓRIO

O SR. MINISTRO HÉLIO MOSIMANN: Gomes e Ferraz Comércio de Telefones Ltda – Microempresa e outros, impetram mandado de segurança – com pedido de liminar – contra ato do Ministro das Comunicações, consubstanciado na Portaria nº 508, publicada no DOU de 17.10.97, pela qual teriam sido lesados seus direitos, que entendem líquidos e certos, além de lhes provocar danos irreparáveis, sejam pessoais, morais, funcionais, econômicos e sociais, ao limitar a transferência de titularidade de assinaturas do serviço telefônico público.

Aduzem, em resumo, que a indigitada Portaria pela qual tornou-se impossível a compra e venda de telefones, salvo em poucas exceções ali estabelecidas, é totalmente ilegal e atinge cerca de 16.000.000 de linhas existentes em todo País, e que, agora, só poderão ser transferidas uma única vez, sendo certo que todos os assinantes, ao adquiri-las das concessionárias através de contratos bilaterais, tinham como certa a possibilidade de suas transferências a terceiros, sem qualquer limitação.

Alega que as próprias empresas concessionárias apresentaram as linhas telefônicas como objetos de investimento, com ampla publicidade para tal, inclusive em suas listas telefônicas, logo, com a edição da citada Portaria nº 508/97, restou cerceado o direito dos compradores (e investidores) de ver concretizado o “investimento” prometido, sendo que a atitude deflagrada caracteriza, no mínimo, “propaganda enganosa”, com violação ao Código do Consumidor.

A ilegalidade da norma proibitiva é, inclusive, retroativa a todos os telefones já existentes, que, após serem transferidos uma vez, a partir de 01.11.97, nunca mais serão transferidos, modificando-se, assim, cláusula contratual preexistente na aquisição original da linha telefônica.

Requerem, a final, a concessão da ordem, pugnando pelo afastamento da Portaria nº 506/98.

A liminar foi por mim concedida à fl. 96.

A autoridade dita coatora prestou informações às fls. 101/139, batendo-se pela denegação da ordem, face à inexistência de direito líquido e certo a amparar a pretensão, ou, caso seja a mesma concedida, que “se assegure a transferibilidade de detentores de direito de assinatura adquirido até 31 de outubro de 1997, em harmonia com o ato ministerial hostilizado”.

Parecer da Subprocuradoria Geral da República, às fls. 148/157, opinando pela denegação do **mandamus**.

É o relatório.

VOTO

O SR. MINISTRO HÉLIO MOSIMANN (Relator): Como se vê, insurge-se o impetrante contra a Portaria nº 508/97, do Ministro das Comunicações, pela qual lhe teria sido limitada a atividade de comercialização de linhas telefônicas.

Esta Corte já se pronunciou diversas vezes sobre a matéria, dizendo da impossibilidade de a Portaria atacar ou atingir o direito adquirido e o ato jurídico perfeito, isto é, ser aplicada retroativamente, impedindo a alienação de linhas telefônicas adquiridas antes de sua edição (MS nº 5.644, 5.468, 5.480, 5.487 e 5.489 – DJ de 17.08.98, Min. Garcia Vieira, MS nº 5.490 – DJ de 21.09.98, Min. José Delgado).

Verifico, entretanto, que esta Primeira Seção, em 9 de dezembro último, julgando mais de um caso, concluiu pela ilegitimidade ativa das empresas impetrantes, por maioria de votos (MS nº 5.488 e MS nº 5.491).

Assim procedeu, pelas razões a seguir sintetizadas no voto do Relator, Ministro Milton Luiz Pereira:

... “em face das suas finalidades sociais, não sendo titulares dos direitos objetivos e referenciados na Portaria nº 508/97, as impetrantes não estão legitimadas **ad causam** para a proteção de direitos subjetivos. Defendem significativamente, direitos resultantes de interesse econômico e não jurídico (art. 3º, CPC).

Nessa esteira, pois, não se fortalece o alegado direito líquido e certo violado, salvo invertendo-se a finalidade do **mandamus**, dando-se-lhe plenitude incompatível. Também, os impetrantes não podem ser admitidos como terceiro, como já foi dito, pela falta de direito em condições idênticas ao titular do direito originário. De substituto processual não se cogita (art. 3º, Lei nº 1.533/51).

Não se confundindo, assim, os direitos das impetrantes com os agregados aos titulares de assinatura de serviços telefônicos, órfãs de direito líquido e certo próprio, não estão legitimadas para a impetração sob exame.”

A hipótese aqui é absolutamente idêntica. Inclusive os pedidos, assim como as informações, são de idêntico teor.

Quer pela força dos argumentos alinhados, sob o aspecto então analisado, quer em respeito à posição tomada, embora com alguns votos-ven- cidos, vou trilhar essa posição.

Voto, em conclusão, extinguindo o processo, sem exame do mérito.

Eis o voto.

VOTO-VENCIDO

O SR. MINISTRO HUMBERTO GOMES DE BARROS: Sr. Presi- dente, **data venia**, fico vencido.

Tenho para mim, que as impetrantes tinham como escopo empresarial intermediar negócios com telefones.

Se, de repente, o Sr. Ministro declara ilícita a intermediação, o inte- resse em desconstituir tal declaração parece-me evidente.

O SR. MINISTRO JOSÉ DELGADO: Sr. Presidente, **data venia**, fico vencido.