





**AGRAVO REGIMENTAL NA  
RECLAMAÇÃO N. 730 – CE**

(Registro n. 2000.0000725-0)

Relator: Ministro Milton Luiz Pereira  
Agravante: Sindicato da Indústria de Fiação e Tecelagem em Geral do Estado do Ceará  
Advogado: José Feliciano de Carvalho Júnior  
Agravado: R. decisão de fl. 122

EMENTA: Processual Civil – Reclamação – Liminar – Agravo regimental – CF, artigo 105, I, f – Lei n. 8.038/1990, artigos 13 e seguintes – RISTJ, artigos 188 e seguintes.

1. Legitimação de terceiro interessado para agravar.
2. Decisão suficientemente fundamentada, de modo a não tisonar o contraditório (ampla defesa) e o devido processo legal (art. 5<sup>ª</sup>, LV, CF), não pode ser acoimada de ilegal ou abusiva.
3. Na decisão liminar o juiz valoriza situações e fatos, sem ficar eqüidistante dos reais sentimentos de justiça correntes na sociedade, procurando uma interpretação amoldada àqueles sentimentos, dando maior utilidade aos provimentos jurisdicionais.
4. O **periculum in mora**, desprendendo-se de vinculação privada, pode estar sob a vigiliatura do *interesse público*, favorecendo a atividade criadora pela convicção do juiz, sob o signo da provisoriedade, adiantando solução acautelatória.
5. Hirta a decisão agravada, não deve ser modificada, permanecendo intangidos os seus efeitos.
6. Agravo sem provimento.

**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 agravo regimental para admitir o Sindicato da Indústria de Fiação e Tecelagem em geral do Estado do Ceará e lhe negar provimento, 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. Votaram com o Relator os Srs. Ministros José Delgado, Eliana Calmon, Paulo Gallotti, Francisco Falcão, Franciulli Netto, Nancy Andrighi e Garcia Vieira. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Peçanha Martins. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Humberto Gomes de Barros. Custas, como de lei.

Brasília-DF, 10 de maio de 2000 (data do julgamento).

Ministro Humberto Gomes de Barros, Presidente.

Ministro Milton Luiz Pereira, Relator.

---

Publicado no DJ de 5.6.2000.

## RELATÓRIO

O Sr. Ministro Milton Luiz Pereira: A liminar pedida nos autos da Reclamação n. 730-CE, foi deferida, nos termos da seguinte decisão:

“Cuida-se de reclamação ajuizada ao fundamento de desobediência perpetrada em face de decisão proferida pelo eminente Ministro Milton Luiz Pereira na qual S. Ex.<sup>a</sup> havia assegurado à ora reclamante (Companhia Energética do Ceará) o direito de cobrar integralmente as contas de energia elétrica da empresa Têxtil Baquit – Tebasa S/A, consoante consta da decisão proferida na Medida Cautelar n. 1.990-CE, que se vê por cópia às fls. 97/100.

Afirma a Reclamante que a empresa deu autorização para que o sindicato da categoria (Sindicato da Indústria de Fiação e Tecelagem em Geral do Estado do Ceará) ajuizasse ação declaratória, na qual se postulava (e se obteve) a antecipação dos efeitos da tutela para impedir a suspensão do fornecimento de energia elétrica às empresas filiadas (nelas incluída a Tebasa), mesmo diante do inadimplemento das contas, autorizando o religamento à rede de transmissão a própria empresa prejudicada, bem como a aplicação de multa diária à ora reclamante por dia de paralisação.

Os elementos dos autos, neste juízo provisório de sumária cognição, apontam no sentido de que, por vias transversas mediante a interposição de pessoa – representativa da classe –, foi deferida providência contrária à determinação judicial do eminente Ministro Milton Luiz Pereira nos autos da Medida Cautelar n. 1.990-CE, razão pela qual, nos termos do inciso II do art. 188 do Regimento Interno do

Superior Tribunal de Justiça e com o objetivo do imediato restabelecimento da autoridade das decisões desta Corte, defiro a liminar, **ad referendum** da egrégia Turma julgadora, para suspender os efeitos da antecipação da tutela concedida nos autos da Ação Declaratória n. 99.02.50936-3, em curso perante o MM. Juízo da 2ª Vara Cível da Comarca de Fortaleza-CE, até o julgamento da presente reclamação.

Requisitem-se informações à ilustre autoridade reclamada. Após, vista ao Ministério Público, nos termos do artigo 190 do Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça.” (fls. 122/123).

Contra essa decisão foi interposto agravo regimental pelo Sindicato da Indústria de Fiação e Tecelagem em Geral do Estado do Ceará, que sustentou sua ilegitimidade, considerando que foram atingidos seus direitos subjetivos processuais.

O Agravante disse que, apesar de não haver autorização na decisão para cortes de energia elétrica, a Coelce entendeu estar autorizada.

Tal medida da Coelce motivou o ajuizamento de demanda coletiva, para discutir a legalidade do corte de energia elétrica, em que se procurou demonstrar que o DNAEE já não existia quando foi editada e publicada a Portaria n. 466/1997. Ressaltou que “não pode a Coelce invocar norma jurídica embasadora do seu alegado direito de utilizar o corte de fornecimento como meio de cobrança, oriunda do DNAEE, cuja competência administrativa já se encontrava extinta” e, mesmo que existisse, a Portaria n. 466 “não poderia produzir o efeito perseguido pela Coelce”, primeiro porque a portaria tem a pretensão de regular código de consumo, e em segundo lugar “há que ser lembrado o disposto no art. 25 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”.

Registrou:

“O pedido da ação, cuja tutela antecipada se viu atingida pela r. decisão recorrida neste STJ, se limita a instituir uma obrigação de não fazer contra a Coelce, proibindo-a de efetuar corte de energia elétrica como meio de cobrança, demonstrando que a norma jurídica de que se vale a Coelce para tal proceder é juridicamente inexistente, face à extinção do DNAEE que lhe antecedeu, bem como face à disposição transitória do art. 25 da Constituição Federal.

Concedida a tutela antecipada – exclusivamente para proibir o

corde de energia, ou seja, a Coelce livre para proceder, segundo o ordenamento jurídico, com a cobrança obedecendo ao devido processo legal, veio a Coelce a esta excelsa Casa, com a malsinada reclamação que ora se responde.” (fls. 136/137).

Denunciou a Coelce como litigante de má-fé, por alterar a verdade dos fatos.

Acrescentou:

“Portanto, não há na v. decisão de V. Ex.<sup>a</sup> nenhuma disposição autorizando a Coelce a proceder com corte de energia elétrica.

Nem poderia.

É que as demandas que envolvem a Coelce e as afiliadas do Sindicato-requerente se limitam a discutir as Portarias n. 38/1986 e 45/1986, com eventuais compensações entre as partes litigantes. As partes, a causa de pedir e os pedidos são completamente díspares das partes, da causa de pedir e do pedido apresentado na ação ordinária, cuja tutela antecipada motivou esta temerária reclamação.

Contudo, a Presidência do STJ ordenou e o juiz singular assim atendeu a liminar proferida nesta reclamação:

‘Cumprindo as determinações superiores do Superior Tribunal de Justiça (...) fica sem efeito a antecipação da tutela concedida às fls. 51/53.’

Ora, Excelência, a reclamação ajuizada no STJ pela Coelce só diz respeito à Tebasa – Têxtil Baquit S/A.

Alegou a Coelce perante o STJ que o Ministro Milton Luiz Pereira lhe havia concedido medida liminar em processo cautelar, que é movido contra a Tebasa.

Malversando a verdade, litigando de má-fé, a Coelce – durante as férias forenses – foi ao Ministro-Presidente, induzindo-o a erro, alegar que o juízo monocrático, ao ter proibido o corte de energia elétrica como meio de cobrança havia interferido na autoridade da medida liminar proferida pelo Ministro Milton Luiz Pereira.

Grande mentira.

A decisão de 1ª grau na ação ordinária em nada se conflita com a decisão do Ministro Milton Luiz Pereira porque:

a) ambas as decisões permitem a Coelce proceda – como qualquer empresa privada – a cobrança de seus alegados créditos;

b) a decisão da tutela antecipada proíbe exclusivamente o corte de energia. A decisão do Ministro Milton Luiz Pereira na Cautelar n. 1.990-CE autoriza a cobrança, mas nada se refere a corte de energia.” (fls. 138 a 140).

Entende ainda que as decisões proferidas na cautelar e na reclamação se limitam à demanda em que são partes a Coelce e a Tebasa, não podendo atingir as afiliadas do Agravante.

Por fim, pediu:

“Reconsiderar a decisão liminar atacada, porquanto não há no despacho de V. Ex.<sup>a</sup> proferido na Cautelar n. 1.990-CE nenhuma disposição concernente a desligamento de energia elétrica de Têxtil Baquit S/A – Tebasa, de modo tal que não houve nenhuma razão jurídica que fundamente o ajuizamento desta temerária reclamação, ou caso entenda de outro modo, digno-se de pôr em mesa, de modo que a egrégia Turma tome conhecimento do regimental e em conseqüência julgue a reclamação improcedente, tanto por não ter sido atingida a autoridade do STJ, quanto por ser absolutamente incabível, de acordo com os precedentes citados face à interposição pela Coelce, omitida na reclamação, do seu agravo de instrumento contra a tutela antecipada atacada, ou ainda porque o objeto da ação ordinária ajuizada pelo recorrente concerne à impossibilidade legal de se efetuar corte de fornecimento, quando estribada em ato jurídico inexistente e sem competência normativa de seu editor.” (fl. 143).

É o relatório.

## VOTO

O Sr. Ministro Milton Luiz Pereira (Relator): Na esteira das anunciações registradas no relatório, sublinha-se que, nos autos da Ação Declaratória n. 99.02.50936-3, o MM. Juiz de Direito da 2ª Vara Cível da Comarca de Fortaleza-CE, proferiu decisão antecipatória dos efeitos da tutela declarada, motivando a presente reclamação, em resenha, porque:

“... à Reclamante causou espécie saber que a decisão reclamada contrariava liminar que lhe fora conferida pelo Presidente da Primeira Turma desse Tribunal, nos autos da Ação Cautelar n. 1.990-CE. É que dentre as afiliadas do Sindicato, beneficiadas pela decisão reclamada, encontrava-se Têxtil Baquit S/A – Tebasa (“Tebasa”), ou seja, a ré da Ação Cautelar n. 1.990-CE e úncia prejudicada pelo teor da liminar proferida pelo Presidente da Primeira Turma desse Tribunal.” (fl. 4).

A decisão liminar apontada como afrontada, provocadora da presente reclamação está copiada às fls. 97 a 100 (leitura na sessão de julgamento).

Movido pelas razões da Reclamante, no período das últimas férias forenses, o Sr. Ministro Costa Leite, no exercício da Presidência da Corte, substituindo o Relator desta reclamação proferiu a seguinte decisão, textualmente:

“Cuida-se de reclamação ajuizada ao fundamento de desobediência perpetrada em face de decisão proferida pelo eminente Ministro Milton Luiz Pereira na qual S. Ex.<sup>a</sup> havia assegurado à ora reclamante (Companhia Energética do Ceará) o direito de cobrar integralmente as contas de energia elétrica da empresa Têxtil Baquit – Tebasa S/A, consoante consta da decisão proferida na Medida Cautelar n. 1.990-CE, que se vê por cópia às fls. 97/100.

Afirma a Reclamante que a empresa deu autorização para que o sindicato da categoria (Sindicato da Indústria de Fiação e Tecelagem em Geral do Estado do Ceará) ajuizasse ação declaratória, na qual se postulava (e se obteve) a antecipação dos efeitos da tutela para impedir a suspensão do fornecimento de energia elétrica às empresas filiadas (nelas incluída a Tebasa), mesmo diante do inadimplemento das contas, autorizando o religamento à rede de transmissão a própria empresa prejudicada, bem como a aplicação de multa diária à ora reclamante por dia de paralisação.

Os elementos dos autos, neste juízo provisório de sumária cognição, apontam no sentido de que, por vias transversas mediante a interposição de pessoa – representativa da classe –, foi deferida providência contrária à determinação judicial do eminente Ministro Milton Luiz Pereira nos autos da Medida Cautelar n. 1.990-CE, razão pela qual, nos termos do inciso II do art. 188 do Regimento Interno do



Superior Tribunal de Justiça e com o objetivo do imediato restabelecimento da autoridade das decisões desta Corte, defiro a liminar, **ad referendum** da egrégia Turma julgadora, para suspender os efeitos da antecipação da tutela concedida nos autos da Ação Declaratória n. 99.02.50936-3, em curso perante o MM. Juízo da 2ª Vara Cível da Comarca de Fortaleza-CE, até o julgamento da presente reclamação.” (fls. 122 e 123).

Definido o **facies** dos antecedentes e da decisão propiciadora do agravo, de início, considerando que a insurgência foi articulada por “terceiro interessado”, impõe-se considerar a sua legitimação, ou não, para recorrer no processo constituído com a participação de pessoas jurídicas titulares de interesses próprios.

Nessa lida, primeiramente, anota-se que o Agravante é “o autor da ação declaratória em cujos autos houve a decisão ora reclamada”. (Cert. fl. 222). Davante, pois, não se pode negar que é titular de interesse jurídico, decorrente dos efeitos da referenciada *liminar*, obstando a eficácia de provimento judicial favorável ao seu direito vindicado (antecipação de tutela). Reconhecido direito subjetivo próprio, o Agravante legitima-se para agravar, mesmo porque o artigo 15 da Lei n. 8.038/1990, dispõe que “qualquer *interessado* poderá impugnar o pedido do Reclamante.” (grifei). Sem dúvida, a expressão “qualquer interessado” tem conteúdo amplo.

Conheço do agravo, admitindo o Agravante como interessado na relação processual, conforme o seu estado atual.

No merecimento, ressalta-se que as prédicas do Agravante, **latu sensu**, prendem-se à questão jurídica de fundo e às circunstâncias factuais ao derredor de que houve “alteração da verdade” (fls. 131 a 143).

Ora, pela sua natureza incidental e excepcional, a reclamação refoge das razões vincadas no merecimento e justiça, ou não, do provimento sustentório do seu ajuizamento (art. 105, I, f, CF).

Na sua estreita via, sem avançamento de outros juízos, cuida-se apenas da preservação de competência e garantia da autoridade dos provimentos judiciais afetados (art. 105, I, f, CF). Significa dizer que, fugidia de outras razões, é instrumento de sobreguarda conforme situação ou circunstância externa do processo.

Donde sublimar-se que, à parla de decisão *liminar*, a averiguação cinge-se aos seus pressupostos essenciais, alforriada da necessidade de exaustivo exame do merecimento do título judicial ensejador da reclamação. De efeito; nos pontos básicos:

(...)

“1. Decisão suficientemente fundamentada, de modo a não tisonar o contraditório (ampla defesa) e o devido processo legal (art. 5º, LV, CF), não pode ser acoimada de ilegal ou abusiva.

2. Na decisão liminar o juiz valoriza situações e fatos, sem ficar equidistante dos reais sentimentos de justiça correntes na sociedade, procurando uma interpretação amoldada àqueles sentimentos, dando maior utilidade aos provimentos jurisdicionais.

3. O **periculum in mora**, desprendendo-se de vinculação privada, pode estar sob a vigiliatura do *interesse público*, favorecendo a atividade criadora pela convicção do juiz, sob o signo da provisoriedade, adiantando solução acautelatória.

4. Hirta a decisão agravada, não deve ser modificada, permanecendo intangidos os seus efeitos.

5. Agravos improvidos.” (Rcl. n. 209-8-DF, Rel. Min. Milton Luiz Pereira, in DJU de 7.3.1994).

Não se omita que a vedação dos efeitos de julgados proferidos nas instâncias ordinárias equivale ao *efeito suspensivo*. Contudo, quanto à atividade jurisdicional protetiva imediata, conforta-me agitar:

“Mesmo não sendo o juiz equiparado ao legislador, *o seu momento de decisão é um momento valorativo* e, por isso, é preciso que ele valere situações e fatos trazidos a julgamento de acordo com os reais sentimentos de justiça correntes na sociedade de que faz parte e dos quais ele é legítimo canal de comunicação com as situações concretas deduzidas em juízo. Ele tem na lei o seu limite, não competindo ao Poder Judiciário impor os seus próprios critérios de justiça ou de equidade, mas esses limites têm valor relativo, a saber: sempre que os textos comportem mais de uma interpretação razoável, é dever do juiz optar pela que melhor satisfaça ao sentimento social de justiça, do qual é portador (ainda que *as palavras* da lei ou a **mens legislatoris** possam insinuar solução diferente). Ele há de interpretar a prova e os fatos, também, por esse mesmo critério (v. n. 36.3).

A efetividade do processo mostra-se ainda particularmente sensível através da capacidade, que todo sistema tenha, de produzir realmente as situações de justiça desejada pela ordem social, política e jurídica. A tutela específica dos direitos, execução em espécie, obtenção

e resultados mediante sentenças constitutivas e eliminação de óbices à plena satisfação dos direitos (v.g. mediante as medidas cautelares), são fatores para a efetividade do processo. A tendência do direito processual moderno é também no sentido de conferir *maior utilidade aos provimentos* jurisdicionais... (Cândido Dinamarco, A Instrumentalidade do Processo, p. 458, Ed. Rev. Tribs., 1990, grifos originais).”

Confluente às razões desenvolvidas, reiterando os fundamentos da decisão malquerida pelo Recorrente, *voto negando provimento ao agravo.*

É o voto.

---

## MANDADO DE SEGURANÇA N. 5.863 – DF

(Registro n. 98.0047930-9)

Relator: Ministro Milton Luiz Pereira  
Impetrante: Walter de Freitas Pinheiro  
Advogados: Alberto Moreira Rodrigues e outros  
Impetrado: Ministro de Estado das Comunicações

**EMENTA:** Administrativo e Processual Civil – Mandado de segurança – Concorrência pública – Acesso a documentos e informações – Legitimação passiva – Perda de objeto – Extinção do processo (art. 267, IV e VI, CPC).

1. No mandado de segurança a errônea indicação da autoridade coatora, afetando uma das condições da ação, acarreta a extinção do processo sem julgamento do mérito, não podendo o juiz substituir a vontade do Impetrante e determinar a substituição. Precedentes jurisprudenciais iterativos.

2. Finalizado o processo licitatório e proclamados os vencedores, no caso, cristalizou-se a perda de objeto.

3. Extinção do processo sem julgamento de mérito.

## 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, *julgar extinto o processo, sem julgamento do mérito*, 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. Votaram com o Relator os Srs. Ministros Eliana Calmon, Paulo Gallotti, Franciulli Netto, Nancy Andrichi, Garcia Vieira e Francisco Peçanha Martins. Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros José Delgado e Francisco Falcão. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Humberto Gomes de Barros. Custas, como de lei.

Brasília-DF, 10 de abril de 2000 (data do julgamento).

Ministro Humberto Gomes de Barros, Presidente.

Ministro Milton Luiz Pereira, Relator.

---

Publicado no DJ de 5.6.2000.

## RELATÓRIO

O Sr. Ministro Milton Luiz Pereira: Trata-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado contra ato do Sr. Ministro de Estado das Comunicações, em face “da negativa de acesso a documento de informações acerca do processo de privatização do Sistema Telebrás”, por meio de acesso às salas de divulgação.

O Impetrante versou que, em 29.5.1998, formulou requerimento dirigido ao Presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e ao Ministro das Comunicações, com o fim de obter acesso e acompanhamento da divulgação dos dados relativos ao Sistema Telebrás. O pedido foi negado pelo Presidente do BNDES, em resposta datada de 24.6.1998, que informou ter remetido o pleito ao Ministério das Comunicações.

Insistiu que, embora o pedido tenha sido dirigido diretamente por membro do Congresso Nacional, não houve manifestação por parte do Ministro das Comunicações.

Assim, continua, o não atendimento do pedido formulado e a posterior omissão da autoridade coatora ferem direito inalienável do parlamentar impetrante”. Disse ainda:

“Nesse sentido, plasma-se a ofensa a direito líquido e certo dele,

mormente pela omissão e abuso de poder da autoridade coatora apontada – Sr. Ministro Luiz Carlos Mendonça de Barros, razão pela qual, outra alternativa não resta, senão buscar a efetivação desse violado direito, junto a essa Corte de Justiça.” (fl. 4).

A respeito da legitimidade e do cabimento do **mandamus**, aduziu:

“Busca-se com o presente **mandamus** garantir-se ao Impetrante o direito líquido e certo, como deputado legitimamente eleito e legalmente investido de mandato ainda em vigor, de ver respeitados os comandos legais estatuídos no ordenamento jurídico infraconstitucional e amplamente respaldado na ordem constitucional vigente e, num patamar mais nobre, essa mesma insurgência encontra guarida e eco na consciência de milhares de brasileiros, dos quais o Impetrante é o legítimo representante.

Inequívoca, portanto, a legitimidade e o interesse de membros da Câmara dos Deputados para se valerem de mandado de segurança com o fito de questionar atos lesivos (comissivos – ilegais e/ou abusivos ou omissivos) a direito subjetivo próprio de parlamentares.”

#### **omissis**

“... e isto tem sido observado pelos Tribunais – STF, STJ, TSE –, titularidade plena para exercer a fiscalização dos atos do Poder Executivo. Neste sentido, outro não é o comando constitucional, ao estatuir esse postulado em seu art. 49, inciso X, da Carta Magna. Note-se que essa prerrogativa já foi, inclusive, referendada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.” (fls. 5 a 8).

Quanto ao edital de privatização, asseverou:

“O edital de privatização (cópia em anexo) estabelece que ‘para ter acesso aos estudos elaborados pelos consultores, bem como a outras informações relativas ao Sistema Telebrás e à sua reestruturação, os interessados deverão estar inscritos para acesso às salas de informações, nos termos do aviso de inscrição publicado no Diário Oficial da União em 16.4.1998, as quais permanecerão abertas até a data indicada no cronograma’. O cronograma (item 7.4) indica que tal data é o dia 17 de julho de 1998.

Segundo o referido aviso de inscrição, o acesso às referidas salas de informações é restrito aos qualificados, isto é, a investidores que cumpram determinadas condições, inclusive o pagamento de uma quantia em dinheiro, que vai de 20 a 100 mil reais.

Tais restrições foram estabelecidas em face do que prescreve o § 1º do artigo 198 da Lei n. 9.472, de 16 de julho de 1997, onde consta que ‘o acesso à integralidade dos estudos de avaliação e a outras informações confidenciais poderá ser restrito aos qualificados, que assumirão compromisso de confidencialidade’.

Este dispositivo é, a toda evidência, inconstitucional e imoral, pois subtrai da sociedade brasileira, de um lado, a igualdade de direitos que deve nortear as ações públicas e, de outro, a inalienável prerrogativa dos membros do Congresso Nacional de exercerem os seus misteres constitucionais, mormente o poder de fiscalização, de acesso à informação sobre o assunto de interesse da população do País.”

#### **omissis**

“... o edital, em seu item 1.4., quando faculta exclusivamente aos ‘investidores’ o acesso à documentação da privatização (estudos elaborados pelos consultores e documentos relacionados à reestruturação do Sistema Telebrás, critérios de avaliação do patrimônio e critérios para o estabelecimento do valor mínimo de venda), viola os princípios da publicidade, da igualdade de tratamento, de direito à informação, da moralidade e do interesse público, todos inscritos na Constituição Brasileira, e, em especial, em seus artigos 5º, incisos XIV, XXXIII e XXXIV; e 37, **caput**, da Constituição Brasileira, razão pela qual, maior necessidade há para a concessão da medida judicial ora perquerida.” (fls. 9 a 11).

Por fim, pediu o deferimento da liminar e que fosse determinado o “imediato adiamento do leilão marcado para” o dia 29 de julho de 1998 e “abertura de um prazo suficiente para que o Impetrante possa ter acesso às informações na forma requerida, no ofício dirigido à autoridade coatora e para que as prerrogativas dos membros do Congresso Nacional possam ser restabelecidas”.

Em decisão do exímio Ministro Antônio de Pádua Ribeiro, o pedido de liminar foi indeferido, por ausência “do bom direito de molde a justificar a concessão da tutela de urgência, mercê da impertinência subjetiva passiva”.

O Ministro de Estado das Comunicações, em suas informações às fls. 30/33, disse inexistir direito líquido e certo a amparar a pretensão do Impetrante.

Afirmou:

“Ora, bem, o Impetrante, na condição de deputado federal, teve acesso à vasta documentação encaminhada à Câmara pela autoridade impetrada, que inclusive ali compareceu para detalhar o processo de privatização da Telebrás, tomando conhecimento das principais peças que plasmaram o modelo adotado pelo Governo, motivo por que o que se deseja é tão-somente o adiamento do leilão que, aliás, já se realizou de forma exitosa, como proclamado em alto e bom som pelos meios de comunicação.

Mister registrar que o Impetrante poderia versar a matéria em ação popular, valendo-se de permissivo que lhe faculta pedir ao juízo que requisitasse documentos, excetuados aquelas de caráter sigiloso ou confidencial, não sendo destarte o remédio heróico meio hábil para tal finalidade.

Assim demonstrada, inequivocamente, a ausência de direito líquido e certo, cabe argüir a ilegitimidade passiva **ad causam** do Impetrado, como aliás o reconheceu o eminente Ministro-Presidente desse colendo Tribunal, vez que o ato hostilizado não foi praticado pela indigitada autoridade.

A jurisprudência é remansosa neste sentido, como se colhe do acórdão a seguir ementado:

‘A errônea indicação da autoridade coatora gera a carência da ação mandamental, não cabendo ao juiz substituir o Impetrado, cuja obrigação do correto apontamento cabe ao Impetrante.’ (RTJ 123/475 e RTJ 145/186).

Forçoso reconhecer, agora, a perda de objeto do **mandamus**, vez que, como antes asseverado, já realizado o leilão da Telebrás no dia 29 de julho pretérito, como a liquidação financeira, pelos proponentes vencedores do certame, dos respectivos lances, como público e notório.

No mérito, melhor sorte não tem o Impetrante, até porque o Poder Judiciário, reiteradas vezes, inclusive decisões do Pretório Excelso e dessa augusta Corte, reconheceu a constitucionalidade e legalidade

dos atos que desaguaram no leilão, cujo desfecho transcorreu sem mácula ou vício de qualquer natureza.” (fls. 32/33).

O douto Ministério Público Federal manifestou-se no sentido da extinção do processo sem julgamento do mérito, pelas seguintes razões:

“O **mandamus** deve ser extinto sem julgamento do mérito. Apesar de aduzir que houve omissão do Sr. Ministro de Estado, o Impetrante somente fez juntar aos autos o ato do Sr. Presidente do BNDES negando sua pretensão (fls. 15/16), além do edital de privatização (fls. 17/22), omitindo-se sobre qualquer documento que demonstrasse a alegada remessa dos autos para apreciação da autoridade apontada como coatora, bem como o alegado requerimento originariamente dirigido a ela, o que também deveria ter instruído a inicial, consoante o disposto no art. 6<sup>a</sup> da Lei n. 1.533/1951.

Ademais, em mandado de segurança, como se sabe, deve figurar como coatora a autoridade que, por ação ou omissão, deu causa à lesão atacada pelo impetrante, e tem atribuições funcionais para fazer cessar a ilegalidade. Com efeito, ‘coatora é a autoridade superior que pratica ou ordena concreta e especificamente a execução ou inexecução do ato impugnado e responde pelas suas conseqüências administrativas’.

O ato efetivamente atacado pelo Impetrante, qual seja, a negativa de acesso às informações requeridas, não foi praticado pelo Ministro de Estado das Comunicações, mas pelo Presidente do BNDES, o que faz da autoridade apontada como coatora parte ilegítima para integrar o pólo passivo da impetração.” (fls. 36/37).

É o relatório.

## VOTO

O Sr. Ministro Milton Luiz Pereira (Relator): Pela guia das notícias recolhidas da inicial e documentos que a instruíram, sublinha-se impetração articulada durante o processo de privatização do Sistema Telebrás, “em face da negativa de acesso a documentos e informações solicitadas”, justificando o Impetrante: sob a aura de ofensa aos artigos 37, 45, 49, X; e 50, § 2<sup>a</sup>, Constituição Federal, justificando o Impetrante:

(...)

“Busca-se com o presente **mandamus** garantir-se ao Impetrante



o direito líquido e certo, como deputado legitimamente eleito e legalmente investido de mandato ainda em vigor, de ver respeitados os comandos legais estatuídos no ordenamento jurídico infraconstitucional e amplamente respaldado na ordem constitucional vigente e, num patamar mais nobre, essa mesma insurgência, encontra guarida e eco na consciência de milhares de brasileiros, dos quais o Impetrante é o legítimo representante.

Inequívocos, portanto, a legitimidade e o interesse de membros da Câmara dos Deputados para se valerem de mandado de segurança com o fito de questionar atos lesivos (comissivos – ilegais ou abusivos ou omissivos) a direito subjetivo próprio de parlamentares.”

.....  
“No caso presente, o direito subjetivo do Impetrante, como deputado federal, restou violado na medida em que impedido de acessar e ter em mãos as informações e documentos solicitados e negados pela autoridade coatora – O Sr. Ministro de Estado das Comunicações, em sede de prática de ato ilegal e omissivo.” (fls. 5 e 7).

Como encadeamento, indeferida a liminar, por fidelidade à realidade das peças informativas do processo formado, independentemente de observações aditivas, verifica-se que a solução encontra suficiente argumentação no parecer do Ministério Público Federal, elaborado pelo exímio Subprocurador-Geral da República Antônio Fernando Barros e Silva de Souza, comentando, **verbis**:

(...)

“A autoridade apontada como coatora, em suas informações de fls. 31/33, alega que não há que se falar em direito líquido e certo do Impetrante, que como membro da Câmara dos Deputados teve acesso à vasta documentação encaminhada àquela Casa pelo próprio Ministro de Estado das Comunicações, que inclusive lá compareceu para detalhar o processo de privatização da Telebrás. Assevera que o leilão, como se sabe, já se realizou em 29.7 do corrente ano, razão pela qual o **mandamus** fica sem objeto, além de argüir sua ilegitimidade para integrar o pólo passivo da ação mandamental.

O **mandamus** deve ser extinto sem julgamento do mérito. Apesar de aduzir que houve omissão do Sr. Ministro de Estado, o Impetrante somente fez juntar aos autos o ato do Sr. Presidente do

BNDES negando sua pretensão (fls. 15/16), além do edital de privatização (fls. 17/22), omitindo-se sobre qualquer documento que demonstrasse a alegada remessa dos autos para apreciação da autoridade apontada como coatora, bem como o alegado requerimento originariamente dirigido a ela, o que também deveria ter instruído a inicial, consoante o disposto no art. 6<sup>a</sup> da Lei n. 1.533/1951.

Ademais, em mandado de segurança, como se sabe, deve figurar como coatora a autoridade que, por ação ou omissão, deu causa à lesão atacada pelo Impetrante, e tem atribuições funcionais para fazer cessar a ilegalidade. Com efeito, 'coatora é a autoridade superior que pratica ou ordena concreta e especificamente a execução ou inexecução do ato impugnado e responde pelas suas conseqüências administrativas'.

O ato efetivamente atacado pelo Impetrante, qual seja, a negativa de acesso às informações requeridas, não foi praticado pelo Ministro de Estado das Comunicações, mas pelo Presidente do BNDES, o que faz da autoridade apontada como coatora *parte ilegítima para integrar o pólo passivo da impetração.*" (fls. 36 e 37 – grifos originais).

Nesse contexto, à vista do documento de fls. 15 e 16, resposta à solicitação feita pelo sr. deputado, ora impetrante, *a uma*, indicada erroneamente a autoridade coatora, afetada uma das condições da ação, configura-se a *ilegitimidade passiva* da autoridade indigitada, sendo defeso ao juiz substituí-la (REsp n. 55.947-2-DF, Rel. Min. Milton Luiz Pereira, in DJU de 30.8.1995 – RTJ 123/475 e RTJ 145/186). *A duas*, além das informações, é público e notório que o aludido processo licitatório encerrou-se com a finalização do leilão e proclamação dos consórcios vencedores, cristalizou-se a perda de objeto.

Sob a réstia da exposição, seja por outro fundamento ou, ainda, pelos dois, *voto pela extinção do processo sem julgamento do mérito* (art. 267, IV e VI, CPC).

É o voto.

---

---

## MANDADO DE SEGURANÇA N. 6.048 – DF

(Registro n. 98.0090053-5)

Relator:           Ministro Milton Luiz Pereira

Impetrante: Albandes Nunes e Companhia Ltda  
Advogado: Murilo José Pasqualotto  
Impetrado: Ministro de Estado das Comunicações

EMENTA: Mandado de segurança – Administrativo – Exploração do serviço de radiodifusão sonora – Concorrência pública – Habilitação desconstituída – Recurso administrativo hierárquico – Prazo – Afirmação de intempestividade – Conhecimento negado – Lei n. 8.666/1993 (arts. 109, I; e 110, § 5º) – Lei n. 9.648/1998 – Edital n. 021/SFO/MC.

1. Nenhum prazo de recurso administrativo inicia-se ou corre sem que os autos do processo estejam com vista franqueada ao interessado (art. 109, § 5º, Lei n. 8.666/1993). Se a Administração, por deliberação **interna corporis** obstaculiza o conhecimento direto do processo, dificultada a ampla defesa, consubstanciado motivo extraordinário, assegura-se a contagem do prazo a partir da *frankia*. Sem prejuízo da regra geral excluindo o dia do início e incluindo-se o do vencimento (art. 110, lei ref.).

2. Descogitada a prescrição ou a decadência na via judicial eleita (art. 18, Lei n. 1.533/1951) e afastada a preclusão na via administrativa, afirmada a tempestividade, edifica-se o direito líquido e certo do administrado recorrer hierarquicamente à autoridade competente, assegurado o processamento e decisão.

3. Segurança concedida.

## 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, *conceder a segurança*, 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 Eliana Calmon, Paulo Gallotti, Franciulli Netto, Nancy Andrichi, Garcia Vieira e Francisco Peçanha Martins votaram com o Sr. Ministro-Relator. Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros José Delgado e Francisco Falcão. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Humberto Gomes de Barros. Custas, como de lei.

Brasília-DF, 10 de abril de 2000 (data do julgamento).

Ministro Humberto Gomes de Barros, Presidente.

Ministro Milton Luiz Pereira, Relator.

---

Publicado no DJ de 5.8.2000.

## RELATÓRIO

O Sr. Ministro Milton Luiz Pereira: O mandado de segurança, com pedido de liminar foi impetrado contra ato do Ex.<sup>mo</sup> Sr. Ministro de Estado das Comunicações, que homologou decisão da Comissão Especial de Âmbito Nacional, desclassificando a Impetrante em concorrência pública, considerando intempestivo o recurso interposto.

A Impetrante versou que no item 13.1 do edital consta que “cabará recurso, por localidade de execução do serviço, no prazo de 5 (cinco) dias úteis a contar da intimação ou da lavratura da ata” em caso de “habilitação ou inabilitação de proponentes”. Ressalta que no aviso em que foi declarada desclassificada, na parte final, ficou estabelecido que “os autos dos processos estarão com vista franqueada a partir do dia 13 de outubro de 1998”.

Alega que a contagem de prazos obedece às regras dos artigos 109 e 110 da Lei n. 8.666/1993, excluindo-se, portanto o dia de início e incluindo-se o do vencimento. Assim, o recurso apresentado no dia 20.10.1998 foi interposto tempestivamente. A liminar foi deferida, conforme decisão à fl. 85.

Em suas informações a autoridade coatora esclareceu:

“... se o aviso dando notícia da desclassificação da Impetrante foi publicado no DOU do dia 1.10.1998, excluindo-se esse dia e contando-se os dias consecutivos – de conformidade com o que prescreve o dispositivo legal invocado pela Impetrante – todos os concorrentes tiveram, em princípio, ao invés de cinco, dezoito dias para elaborarem seus recursos, posto que já tinham pleno conhecimento das razões que ensejaram as suas desclassificações.

Todavia, considerando que a regra do citado art. 110 só prevalece quando não houver explicitamente disposição em contrário, o prazo há que ser contado na forma do disposto do inciso I do art. 109 da Lei n. 8.666/1993, ou seja, cinco dias úteis que, no caso específico, se iniciaria e contar da intimação do ato. Se a intimação se deu no dia

1.10.1998, excluindo-se esse dia, restariam ainda onze dias úteis para a interposição de recursos.”

**omissis**

“restou sobejamente provado, portanto, que o prazo recursal fixado pela Comissão, que se exauriu no dia 19.11.1998, ao contrário do prejuízo alegado pela Impetrante, reverteu em favorecimento de todos os participantes. Tanto assim o foi que catorze outras concorrentes cuidaram de interpor seus recursos dentro do prazo legal, ou seja, no dia 19, sem sequer aventar a hipótese de violação de qualquer dos seus direitos, mormente aquele alegado pela Impetrante.” (fls. 194/195).

Foi indeferido o pedido de assistência formulado por Sistema Nativa de Comunicações Ltda. (fls. 299/300).

O douto Ministério Público da União, opinou pela denegação da segurança, pelas seguintes razões:

“O aviso da desclassificação da Impetrante foi publicado no DOU de 1.10.1998. Nele constatava que os autos dos processos estariam franqueados aos interessados a partir de 13.10.1998, quando se iniciaria a contagem do prazo recursal de cinco dias úteis.

Iniciado a 13.10.1998 (terça-feira), o prazo findou no dia 19 de outubro, segunda-feira, visto ter recaído o 5<sup>a</sup> dia em que a repartição pública não funcionava.

Todavia o recurso deu entrada no protocolo no dia 20, terça-feira, quando já exaurido o prazo.” (fls. 302/303).

É o relatório.

**VOTO**

O Sr. Ministro Milton Luiz Pereira (Relator): Lavrando o serviço processual afivelado às peças informativas, anota-se que a impetração decorreu do inconformismo contra a decisão de obstar o conhecimento de recurso administrativo interposto com o fito de desconstituir ato desclassificatório no plano da Concorrência n. 021/SFO/MC, apropriada à permissão para exploração do Serviço de Radiodifusão Sonora (fls. 2 a 6 e 67 e 68).

Nesse contexto, a malsinada ilegalidade estaria configurada por *intempestividade* de manifestação recursal lançada via administrativa (fls. 69 e 70 a 77). O não conhecimento concretizou-se no ato homologatório do Parecer Conjur n. 1.102/1998 (fls. 78 a 79 e 81), no ponto atacado, averbando:

“Vem à análise e parecer desta Consultoria Jurídica, relatórios elaborados pela Comissão Especial de Âmbito Nacional, os quais dão e negam provimento a recursos administrativos interpostos, inclusive alguns interpostos intempestivamente, por empresas interessadas em serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens, questionando suas próprias desclassificações e ou classificações de concorrentes, ou ainda suas pontuações de propostas de preço pela outorga apresentadas, nas licitações promovidas por este Ministério, correspondentes aos editais antes citados.” (fl. 81).

De efeito, articulado pela concorrente *Sistema Nativa de Comunicações Ltda – ME* pedido de reconsideração contra a decisão que habilitou a Impetrante e mantida a habilitação, adveio recurso (fls. 236 a 239, 242 e 243 e 244 a 248), abrindo-se o prazo de 5 (cinco) dias úteis, a contar do conhecimento da respectiva comunicação para a resposta às ditas razões recursais (fl. 270).

Aconteceu que apresentada a contradita (fls. 272 a 276), a Comissão Especial de Âmbito Nacional – Cean, mantida a habilitação da Impetrante (fls. 242 e 243), depois, recebeu formal recurso da mesma impugnante – Sistema Nativa – e, cumpridos procedimentos instrutórios, concluiu pela *inabilitação* da Impetrante (fls. 278 a 282), assegurando-se no Parecer Conjur n. 948/1998 (fls. 283 a 285), sendo editado o conseqüente ato ministerial, **verbis**:

“Em conformidade com o disposto no subitem 5.7 do Edital de Concorrência n. 021/1997, e tendo em vista o que consta do documento de fls. 62 a 66 do Processo n. 53790.000941/1998, elaborado pela Comissão Especial de Âmbito Nacional, constituída pela Portaria n. 63, de 5 de fevereiro de 1997, bem assim o Parecer Conjur/NIC n. 948/1998, o qual adoto como fundamentação desta decisão, fica declarada nula a parte do ato que homologou a habilitação da entidade Albandes, Nunes & Cia Ltda, restando desclassificada sua proposta em decorrência da constatação de adulteração em um de seus documentos de habilitação.” (fl. 286).

Aí a vertente inicial do ato impugnado. Pois, impugnada e após a defesa correspondente, mantida a habilitação, surgindo o conseqüente recurso da aludida concorrente – *Sistema Nativa* –, irrompeu a decisão do Sr. Ministro das Comunicações, provocando o recurso da Impetrante desclassificada (fls. 70 a 77). No tópico da intempestividade realça-se o *Parecer Conjur* n. 1.102/1998 (fls. 78 a 81).

A respeito, a autoridade indigitada como coatora informou:

“Conforme restará demonstrado, ao contrário do que pretende a Impetrante induzir a autoridade julgadora a crer, o prazo concedido pela Comissão Especial de Âmbito Nacional do Ministério das Comunicações para a interposição de recursos foi muito mais dilatado do que aquele prazo mínimo legalmente assegurado aos concorrentes.

Com efeito, o aviso que declarou a Impetrante desclassificada do mencionado certame foi publicado no Diário Oficial da União do dia 1<sup>a</sup> de outubro de 1998 contendo, entre outras informações, o seguinte teor:

‘Os autos dos processos estarão com vista franqueada a partir de 13 de outubro de 1998, na Secretaria da Comissão Especial de Âmbito Estadual da Delegacia do Ministério das Comunicações, sediada na capital da respectiva unidade da Federação, onde foram entregues a documentação de habilitação e as propostas, data na qual se iniciara a contagem dos prazos para apresentação dos eventuais recursos, aos resultados ora publicados.’

Ora, se o aviso dando notícia da desclassificação da Impetrante foi publicado no *DOU do dia 1.10.1998*, excluindo-se esse dia e contando-se os dias consecutivos – de conformidade com o que prescreve o dispositivo legal invocado pela Impetrante – todos os concorrentes tiveram em princípio, ao invés de cinco, dezoito dias para elaborar seus recursos, posto que já tinham pleno conhecimento das razões que ensejaram as suas desclassificações.

Todavia, considerando que a regra do citado art. 110 só prevalece quando não houver explicitamente disposição em contrário, o prazo há que ser contado na forma do disposto no inciso I do art. 109 da Lei n. 8.666/1993, ou seja, cinco dias úteis que, no caso específico, se iniciaria a contar da intimação do ato. Se a intimação se deu no dia

1.10.1998, excluindo-se esse dia, restariam ainda onze dias úteis para a interposição de recursos.

Laborando, no entanto, de forma a aplicar a lei em toda a sua plenitude, a Comissão Especial de Âmbito Nacional cuidou de observar, também, as disposições contidas no § 5<sup>a</sup> do citado art. 109, que asseguram o início da contagem do prazo recursal a partir da data em que os autos do processo estejam com vista franqueada ao interessado. Ora, no aviso pertinente à desclassificação litigada, publicado no dia 1.10.1998, foi expressamente informado que a vista aos autos estaria franqueada a partir do dia 13.11.1998 e, ainda, que naquele dia se iniciaria o prazo para a interposição de recursos.

Restou sobejamente provado, portanto, que o prazo recursal fixado pela comissão, que se exauriu no dia 19.11.1998, ao contrário do prejuízo alegado pela Impetrante, reverteu em favorecimento de todos os participantes. Tanto assim o foi que catorze outras concorrentes cuidaram de interpor seus recursos dentro do prazo legal, ou seja, no dia 19, sem sequer aventar a hipótese de violação de qualquer dos seus direitos, mormente aquele alegado pela Impetrante.” (fls. 193 a 195).

Essa é a questão: tempestivo, ou não, o recurso processado? Para a solução reporta-se que, na fase da inaugural impugnação à habilitação, no pertencente à sua manutenção, então, foi aberto o quinquídeo e efetivada a defesa (fls. 270 e 272 a 276). Todavia, o mesmo não aconteceu referentemente quando do recurso oposto por *Sistema Nativa*, provido para inabilitar a Impetrante (fls. 278 a 282, 283 a 285 e 286).

A cópia do recurso timbrado pela multicitada intempestividade (Parecer Conjur n. 1.102/1998, – fl. 81) está às fls. 69 e 70 a 77.

Ora, datados o recurso em 19.10.1998 e ato ministerial fundamentado no Parecer Conjur n. 1.102/1998, em 11.11.1998, publicado em 16.11.1998 e a sua retificação em 17.11.1998 (fls. 77, 78 e 79), por óbvio, em sendo anterior, não pode ser acoidado de apresentação a destempo.

Outrossim, pela viseira da prova documental, com outro enfoque, compreendendo-se que a irresignação da Impetrante prendeu-se ao provimento do recurso formulado por *Sistema Nativa* contra a manutenção da decisão habilitadora, à falta de cópia específica do respectivo *aviso*, impõe-se comentar que, cônsono as informações do Impetrado, a sua publicação no DOU foi em 1.10.1998; porém, “Os autos dos processos estarão com vista franqueada a partir de 13 de outubro de 1998, ..., data na qual se iniciará a



*contagem dos prazos para apresentação dos eventuais recursos, aos resultados ora publicados*". (fl. 194 – grifos originais).

Por isso, pergunta-se: no plano desses específicos procedimentos, o prazo agrega-se à data de publicação no órgão oficial ou a contar da “*vista franqueada*” do processo administrativo? O Impetrado, excluindo o dia do começo, entende que a contagem aprisiona-se à notícia do *aviso* no DOU Ministério Público Federal também. (fls. 302 e 305).

Assim não me parece. Deveras, a foco de recurso hierárquico administrativo, embora os prazos sejam peremptórios, operando a preclusão para a atuação do Poder Público, não se confunde com a prescrição ou decadência civil para os efeitos às ações judiciais. Salvo na ausência de disposições específicas, então, aplicando-se os princípios gerais do processo civil ou penal pertinentes.

Mas, no caso, sem dúvidas, previsto e cabível o recurso, existem disposições regendo o prazo (art. 109, I, a, Lei n. 8.666/1993). Logo, como regra básica, o interregno recursal é “de cinco (5) dias úteis, a contar da intimação do ato ...” Todavia, o citado *aviso* explicitamente estadeou que os autos do processo só estariam “com a vista franqueada a partir de 13 de outubro de 1998”. Significa que a Administração, apesar de assegurar o quinquídeo recursal, ditou condição temporal potestativa, tipificadora da regra estatuída no § 5<sup>o</sup>, art. 109 (Lei n. 8.666/1993; Lei n. 9.648/1998):

“Nenhum prazo de recurso, representação ou pedido de reconsideração se inicia ou corre sem que os autos do processo estejam com *vista franqueada* ao interessado.” (grifo).

Nem poderia ser diverso, uma vez que a defesa pressupõe amplo conhecimento do processo, pressuposto que se concretiza com o seu exame direto. Se a Administração, por conveniência ou razões de tramitação **interna corporis**, obstaculiza o conhecimento direto do processo no prazo legal, dificultada a ampla defesa (art. 5<sup>o</sup>, LV, CF), surge motivo extraordinário assegurando a contagem a partir da mencionada “franquia”, sem prejuízo do mandamento geral de exclusão do dia do início, incluindo-se o do vencimento (art. 110, lei ref.). Por essa rama, são certas as observações da Impetrante, a dizer:

“... Se os prazos para os recursos não se iniciam ou correm sem que os autos estejam com vista franqueada aos interessados; se essas

vistas foram franqueadas a partir do dia 13.10.1998; se os prazos são contados em dias úteis (5 dias); se nessa contagem excluir-se-á o dia do início, dia 13.10.1998, incluindo-se o do vencimento, dia 20.10.1998, não se pode interpretar de outra forma como sendo dias úteis os seguintes:

‘Dia 14.10.1998 (quarta-feira); dia 15.10.1998 (quinta-feira); dia 16.10.1998 (sexta-feira); dia 19.10.1998 (segunda-feira); dia 20.10.1998 (terça-feira): dias esses que efetivamente funcionou a delegacia do Ministério das Comunicações do Rio Grande do Sul. Não contando, evidentemente, o sábado e o domingo.’” (fl. 4).

As proclamações editalícias afins não sombream esses registros (fls. 35 a 39).

Enfim, prevalece “o princípio da ciência efetiva sobre o da intimação formal” (**Marçal Justen Filho**, in *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, Ed. Dialética, 5ª ed., p. 610). No caso, pois, o prazo algemou-se ao dia marcado para os autos serem franqueados (possibilidade de conhecimento efetivo). Verificado que o recurso foi protocolado na data de 20.10.1998 (protoc. fl. 69), consubstancia-se a *tempestividade*, ficando esmaecida a motivação contida nas informações e apoiadas pelo Ministério Público Federal.

Na confluência das razões aduzidas, descogitada a prescrição ou a decadência na via judicial eleita (art. 18, Lei n. 1.533/1951) e, vistos os limites temporais ditados na Lei n. 8.666/1993 (Lei n. 9.648/1998), ficando afastada a preclusão na via administrativa, edifica-se o direito líquido e certo da Impetrante recorrer, com apreciação e decisão do seu recurso hierárquico apresentado à autoridade competente.

Por todo o exposto, sem exame da motivação do ato desclassificatório provocador do recurso, afirmando a sua tempestividade, inicialmente para assegurar o seu processamento administrativo, *voto concedendo a segurança*.

É o voto.

---

---

## MANDADO DE SEGURANÇA N. 6.169 – RR

(Registro n. 99.0008880-8)

Relatora: Ministra Nancy Andrighi

Impetrante: Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Roraima – DER/RR

Advogados: Luciano Alves de Queiroz e outros

Impetrados: Conselho de Recursos da Previdência Social e Ministro de Estado da Previdência e Assistência Social

Assistente: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS

Advogado: Lenilson Ferreira Morgado

**EMENTA:** Constitucional, Administrativo e Processo Civil – Mandado de segurança – Vício formal de julgamento de recurso administrativo do Conselho de Recursos da Previdência Social – Recurso hierárquico improvido pelo Ministro de Estado da Previdência e Assistência Social – Ato administrativo que encampa o ato colegiado – Legitimidade passiva reconhecida apenas do Ministro de Estado – Princípios da publicidade e do contraditório constitucionais – Art. 37, **caput**, da Constituição Federal de 1988 – Local de julgamento de recurso administrativo – Circulação de Diário Oficial da União – Afixação de pautas – Imprescindibilidade da publicação da pauta no órgão da imprensa oficial – Representação processual da autarquia pelo Procurador-Geral do Estado – Possibilidade – Ausência de inconstitucionalidade se não há colidência de interesses entre o Estado e a autarquia estadual – Segurança concedida.

I – O Ministro de Estado, ao apreciar recurso hierárquico, improvendo-o, encampou o ato colegiado do CRPS, referendando sua decisão, sendo despicienda a presença do presidente do colegiado no pólo passivo.

II – Há previsão expressa na Constituição do Estado de Roraima (art. 101, **caput**) da representação do Estado e suas autarquias pela Procuradoria-Geral do Estado. Muito embora, a Constituição Federal tenha conferido autonomia administrativa e financeira às autarquias, que possuem personalidade jurídica de direito público própria, diversa da pessoa jurídica que lhes deu origem, certo é que nenhuma inconstitucionalidade pode ser atribuída a essa representação se não existem interesses colidentes do Estado e sua autarquia, daí que se deixa de pronunciar a nulidade da norma constitucional estadual.

III – Embora possa se cogitar do excesso de formalismo, em

processo administrativo, que prima pela informalidade, quanto à exigência de publicidade do julgamento por órgão colegiado representante do poder revisor da Administração Pública, fato é que a intimação pelo Diário Oficial, cientificando o recorrente da data próxima de julgamento de seu recurso administrativo, se faz necessária, para cumprir os anseios da Carta Magna, desde que haja circulação do periódico no local do julgamento, considerando-se, ainda, o fato de que o Impetrante é pessoa jurídica com sede no Estado de Roraima.

IV – Na ausência de codificação legal para publicizar a forma de divulgação das pautas de julgamento de recursos administrativos – se por órgão da imprensa oficial ou por afixação de pautas na repartição pública –, tem-se como imprescindível a publicação dessas pautas, no órgão da imprensa oficial, para que seja cumprido o postulado constitucional da publicidade dos atos administrativos (art. 37, *caput*, CF/1988), porque, em Brasília, local do julgamento da CRPS, há circulação do Diário Oficial da União, dispondo a Administração Pública de meio eficaz ao seu alcance para cientificar o contribuinte do processamento de recurso de seu interesse.

## 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 constantes dos autos, por unanimidade, excluir o Presidente do Conselho de Recursos da Previdência Social do pólo passivo da relação processual e conceder a segurança, nos termos do voto da Sra. Ministra-Relatora. Votaram com a Sra. Ministra-Relatora os Srs. Ministros Garcia Vieira, Francisco Peçanha Martins, Milton Luiz Pereira, José Delgado, Eliana Calmon, Paulo Gallotti e Franciulli Netto. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Falcão.

Brasília-DF, 28 de junho de 2000 (data do julgamento).

Ministro Humberto Gomes de Barros, Presidente.

Ministra Nancy Andrighi, Relatora.

## RELATÓRIO

A Sra. Ministra Nancy Andrighi: Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Roraima – DER-RR impetrou mandado de segurança, com pedido liminar, em face de ato acoimado coator do Ministro de Estado da Previdência e Assistência Social e do Conselho de Recursos da Previdência Social, consistente em violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa no julgamento de recurso administrativo interposto perante o Conselho de Recursos da Previdência Social, os quais foram julgados em sessão sem prévia intimação da recorrente, ora impetrante, prejudicando-lhe o direito de distribuir memoriais e sustentação oral.

Narra que interpôs recurso hierárquico para a primeira autoridade coatora, que, em 4.9.1998, decidiu avocar “para melhor exame, emprestando o efeito suspensivo como proposto”, e, posteriormente, em 30.11.1998, manifestou-se no sentido de não conhecer “... do pedido de avocatória, mantendo as decisões da Primeira Câmara de Julgamento nos Acórdãos n. 13.488/1997, 10.144/1997, 13.499/1997 e 13.466/1997, referentes aos créditos previdenciários constituídos através das NFLDs – Notificação Fiscal de Lançamento de Débito – n. 32.173.393-2, 32.173.392-4, 32.173.394-0 e 32.173.391-6”.

A liminar foi denegada à fl. 286, vindo as informações, nas quais são suscitadas preliminares de a) ilegitimidade passiva **ad causam** do Presidente do CRPS, porque “os processos que foram julgados no âmbito do CRPS, sendo que seus membros ostentam autonomia para conhecer, instruir e julgar os processos, valendo destacar que a citada Câmara é composta por um colegiado, formada por quatro membros, onde todos detêm voto e voz quando do julgamento, nos termos do Decreto n. 2.172/1997 e Portaria MPAS n. 712/1993, que aprovou o Regimento Interno do CRPS”, e “O CRPS não tem personalidade jurídica e tampouco é uma autoridade pública”; b) impossibilidade jurídica do pedido porque há situação de fato duvidosa que exige ampla cognição; c) ausência de interesse de agir porque não houve prejuízo causado ao impetrante pela lesão a seu direito; d) vício de representação processual porque “As funções institucionais da Procuradoria Geral do Estado de Roraima são fixadas, portanto **numerus clausus**, pela Constituição da República, sendo inconstitucional a expressão ‘e suas autarquias’ do **caput** do artigo 101 da Constituição daquele Estado, à evidência, pois autarquia não é unidade Federada”; e) ineficácia da declaração de nulidade do ato impugnado.

Quanto ao mérito, merecem transcrições as sucintas e objetivas ponderações subscritas pela digna autoridade acoimada coatora:

“O ponto nodal da questão é saber se fora respeitado o princípio da publicidade dos atos administrativos, conforme determinação constitucional contida no **caput** do artigo 37, pois a alegada ofensa aos princípios do contraditório e ampla defesa seria apenas reflexa. Destarte, cumpre avaliar se fora ou não o princípio da publicidade observado durante o processo administrativo-fiscal no âmbito do CRPS.

Para demonstrar que o princípio da publicidade não foi observado, o Impetrante aduz que a mera fixação das pautas de julgamento do CRPS não atesta publicidade ao ato administrativo.

O processo administrativo-fiscal tem início com a constituição do crédito tributário pelo lançamento de ofício que faz a autoridade competente. No caso do INSS, o fiscal de contribuições previdenciárias emite um documento denominado de Notificação Fiscal de Lançamento de Débito e o apresenta pessoalmente ao notificado. O contribuinte então tem o prazo de quinze dias para oferecer impugnação à Gerência Regional de Arrecadação e Fiscalização do INSS de sua região, que emitirá uma decisão denominada Decisão Notificação. Contra esse ato cabe recurso ao CRPS.

A Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991, no artigo 126, alterado pela Lei n. 9.528, de 10 de dezembro de 1997, dispõe sobre o recurso ao CRPS:

‘Art. 126. Das decisões do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, nos processos de interesse dos beneficiários e dos contribuintes da Seguridade Social caberá recurso para o Conselho de Recursos da Previdência Social, conforme dispuser o Regulamento.’

O Decreto n. 2.173, de 5 de março de 1997, publicado no Diário Oficial da União no dia 6 de março desse ano, regulamenta o artigo acima.

‘Art. 120. Compete ao Ministro da Previdência e Assistência Social aprovar o Regimento Interno do Conselho de Recursos da Previdência Social – CRPS bem como estabelecer as normas de procedimento contencioso administrativo.’

Cumprir destacar que as normas do contencioso administrativo estão previstas em lei, há previsão da impugnação ao INSS e do recurso ao CRPS, respectivamente na Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991 e na Lei n. 8.213, de 1991.

A portaria ministerial que aprova o Regimento Interno do CRPS, como qualquer regimento, dispõe sobre questões operacionais, neste caso, para tornar efetivo o princípio da publicidade.

O princípio constitucional da publicidade visa a coibir as práticas sigilosas e obscuras. O comando normativo requer que se dê conhecimento a todos dos atos praticados pela Administração Pública.

**José Cretella Júnior**, a respeito do tema preleciona:

‘Além dos princípios da ‘legalidade’, da ‘impessoalidade’ e da ‘moralidade’, a regra jurídica constitucional enuncia o *princípio da publicidade*, como informador da Administração Pública direta, indireta ou fundacional, quer na esfera da União, quer na dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Deverá, assim, a Administração obedecer ao princípio da publicidade. À medida que a Administração divulga, a todos dando ciência (Comentários à Constituição de 1988, Editora Forense, Universitária, vol. IV, 1992).’

À evidência, a publicação do ato como meio de cientificar a todos é ficção jurídica. Nem todos lêem ou têm acesso aos meios de comunicação oficial e alguns têm acesso ao Diário Oficial da União, por exemplo, só o recebem alguns dias depois de sua publicação.

A Administração Pública, pela conveniência e oportunidade que lhe é peculiar, pode eleger a forma de dar publicidade aos atos de seus agentes. A lei pode dispor, como no caso de licitações, que o constará no Diário Oficial da respectiva unidade federada, pode também dispor que a publicidade de determinado ato será por fixação em locais públicos de fácil acesso de editais.

A maioria dos municípios do Brasil e certamente a esmagadora maioria dos municípios do Estado de Roraima não possuem imprensa ou jornal para divulgar seus atos, inclusive leis, e no entanto, sempre se admitiu como válida a prática de afixar os referidos atos em murais e quadros para início de seus efeitos.

Essa norma atende de forma cristalina ao princípio da publicidade. As alegações do Impetrante quanto ao local da publicação dependem de realização de prova, portanto não compatíveis com o mandado de segurança.

As dificuldades materiais e organizacionais que o Impetrante tem para acompanhar os atos do processo não invalidam a forma eleita de dar publicidade aos atos administrativos. A vingar a tese do Impetrante, os prazos de atos processuais do colendo Superior Tribunal de Justiça teriam termo inicial quando o Diário da Justiça chegasse a Boa Vista, certamente não menos de três dias depois da publicação.

Consoante esposado, a finalidade da publicação é dar ciência a todos. A publicação dos atos se faz por intermédio do órgão oficial ou através de edital afixado em lugar público. Neste sentido preleciona **Diogenes Gasparini**:

‘A publicação para surtir os efeitos desejados é a do órgão oficial. De sorte que não se considera como tendo atendido ao princípio da publicidade mera notícia veiculada pela imprensa falada, escrita ou televisionada, do ato praticado pela Administração Pública, mesmo que a divulgação ocorra em programas dedicados a noticiar assuntos relativos ao seu dia-a-dia, como é o caso da Voz do Brasil, conforme já decidiu o STF ao julgar o RE n. 71.652 (RDA, 111/145).

O órgão oficial é o jornal, público ou privado, destinado à publicação dos atos estatais. O Estatuto Federal das Licitações e Contratos Administrativos, no art. 6º, XIII, com a redação que lhe atribuiu a Lei, também federal n. 8.883/1994, define imprensa oficial. Se não for por lei exigida essa forma de publicidade, os mesmos efeitos são alcançados mediante fixação de atos, contratos e outros instrumentos jurídicos em quadro de editais, colocado em local de fácil acesso na sede do órgão emanador. Essa forma de publicação era adotada pela Lei Estadual de São Paulo n. 6.544/1989 para divulgar tomada de preços (art. 27, II).

...

Entre outros, os efeitos da publicação oficial: I – presumir o conhecimento dos interessados em relação ao comportamento da Administração Pública direta, indireta e fundacional; II – desencadear o decurso dos prazos de interposição de recursos; III – marcar o início dos prazos de decadência e prescrição; IV –



impedir a alegação de ignorância em relação ao comportamento da Administração Pública direta, indireta e fundacional (Direito Administrativo, 4ª edição, Ed. Saraiva, São Paulo, 1995, p.p. 8 e 9).

...

O pedido de nulidade da advocatória por inexistir na publicação das pautas pelo CRPS dos nomes dos advogados também não merece prosperar.

O Código de Processo Civil, no presente caso, não se aplica, pois a matéria já é tratada por lei específica. Por outro lado, o processo administrativo é norteado pelo princípio do informalismo e a própria parte, por garantia constitucional do direito de petição, possui o **ius postulandi**, o que é forçoso concluir que o destinatário dos atos é o administrado e não eventual advogado. A relação que se configura é de administrado e de Administração. A vingar-se a tese do Impetrante, em todos os atos do contencioso administrativo-fiscal, seja no lançamento, seja na decisão do INSS, ou da Delegacia da Receita Federal, dever-se-ia o advogado ser também notificado ou intimado, conforme o caso.

Discute-se nesse ponto, em última análise, a validade da norma jurídica aplicável ao processo administrativo que não exige, à evidência, a inclusão de nome de eventual advogado do administrado quando da publicação dos atos administrativos.

**Diogenes Gasparini**, sobre o princípio do informalismo ensina:

‘Em razão desse princípio dispensam-se ritos rigorosos e formas solenes para o processo administrativo. Esse processo, já asseverou o STF, ‘caracteriza-se pela flexibilidade e menor formalismo que o processo judicial’ (RDA 137:221). São suficientes as formalidades para se assegurar a certeza jurídica, a garantia e a credibilidade do processo administrativo, salvo se a lei impuser uma forma ou o atendimento de certa formalidade.’ (obra citada, p. 561).’

Parecer da douta Subprocuradoria Geral da República pela denegação da segurança.

É a exposição.

## VOTO

A Sra. Ministra Nancy Andrighi (Relatora): Examino as preliminares postas pela autoridade impetrada.

A – *Ilegitimidade passiva ad causam do Presidente do CRPS*, porque “os processos que foram julgados no âmbito do CRPS, sendo que seus membros ostentam autonomia para conhecer, instruir e julgar os processos, valendo destacar que a citada câmara é composta por um colegiado, formada por quatro membros, onde todos detêm voto e voz quando do julgamento, nos termos do Decreto n. 2.172/1997 e Portaria MPAS n. 712/1993, que aprovou o Regimento Interno do CRPS”, e “O CRPS não tem personalidade jurídica e tampouco é uma autoridade pública”.

Quanto à assertiva de ilegitimidade do Presidente do CRPS, em parte, assiste razão à autoridade, mas não pelos motivos indicados, porque em hipótese diversa, poderia figurar no pólo passivo da ação mandamental, porque exerce múnus público.

**In casu**, o Ministro de Estado, ao apreciar recurso hierárquico, improvendo-o, encampou o ato colegiado do CRPS, referendando sua decisão sendo despicienda a presença do presidente do colegiado no pólo passivo.

*Forte nestas razões, excluo o Presidente do CRPS do pólo passivo do mandado de segurança.*

B – *Vício de representação processual* porque “As funções institucionais da Procuradoria Geral do Estado de Roraima são fixadas, portanto **numerus clausus**, pela Constituição da República, sendo inconstitucional a expressão ‘e suas autarquias’ do **caput** do artigo 101 da Constituição daquele Estado, à evidência, pois autarquia não é unidade federada”;

Há previsão expressa na Constituição do Estado de Roraima da representação do Estado e suas autarquias pela Procuradoria Geral do Estado.

Muito embora a Constituição Federal tenha conferido autonomia administrativa e financeira às autarquias, que possuem personalidade jurídica de direito público própria, diversa da pessoa jurídica que lhes deu origem, certo é que nenhuma inconstitucionalidade pode ser atribuída a essa representação se não existem interesses colidentes do Estado e sua autarquia, daí que se deixa de pronunciar a nulidade da norma constitucional estadual.

Por outro lado, enquanto não organizada a carreira profissional dos procuradores do Estado e dos procuradores autárquicos, e consideradas as peculiaridades do Estado de Roraima, a norma legal há de ser interpretada sem causar maior gravame ao Estado de Direito, pois deixaria sem representação processual, no contencioso administrativo e judicial, as autarquias estaduais.

O colendo Superior Tribunal de Justiça, ainda que de forma implícita, vem admitindo essa dubiedade de representação processual exercida pela Procuradoria Geral Estadual, que acontece de idêntica forma no Estado do Paraná.

Eis o decidido no AgRg no Ag n. 146.786-PR, Rel. Min. Aldir Passarinho Junior, Segunda Turma, DJ de 18.12.1998:

“Processual Civil. Agravo regimental. Representação judicial. Ausência. Recurso especial não conhecido. Súmula n. 115-STJ.

I – Compete aos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal exercer a representação judicial das respectivas unidades federadas (art. 132, CF). No Estado do Paraná, o Procurador detém a representação tanto do Estado como da autarquia. Mas, para tanto é preciso constar formalmente tal representação, o que incoorre no caso.”

Na hipótese dos autos, a autorização da representação processual decorre de norma constitucional estadual.

*Rejeito a preliminar.*

C – *Impossibilidade jurídica do pedido* porque há situação de fato duvidosa que exige ampla cognição.

D – *Ausência de interesse de agir* porque não houve prejuízo causado ao Impetrante pela lesão a seu direito.

Percuciente observação é feita pelo ilustre Professor e Magistrado **Hugo de Brito Machado**<sup>1</sup>, quando a impugnação do contribuinte se restringe a vício formal do procedimento administrativo – no caso, sua publicidade –, e não a exigência do tributo. Veja-se:

---

1. (Mandado de Segurança em Matéria Tributária, Ed. RT, Série Acadêmicos Brasileiros, vol. 1, 2ª ed. São Paulo, 1995, p. 308).

“Importante é a distinção, que se há de fazer, entre a impetração de mandado de segurança para impugnar a exigência do tributo, em que o impetrante coloca em juízo a questão de direito material, de saber se o tributo é devido, ou não, e a impetração em que é posta em juízo apenas a questão de saber se ocorreu, ou não, no curso do processo administrativo-fiscal de lançamento, alguma ilegalidade. No primeiro caso discute-se em juízo o mérito da exigência tributária, enquanto no segundo o que se questiona é apenas a forma pela qual aquela exigência está sendo feita.

...

Assim é porque, na impetração em que se questiona apenas um vício formal, o direito que o impetrante pretende ver amparado é exatamente o de ter, na via administrativa, uma decisão que tenha arrimo em um procedimento administrativo regular. Não se questiona se o tributo é devido, ou não, mas sim o direito de ter essa questão resolvida pela autoridade da administração tributária, com observância do devido processo legal administrativo.”

Portanto, o prejuízo decorre da inobservância, em tese, do devido processo legal administrativo, o que independe de dilação probatória, porque juntado o procedimento administrativo em sua integridade. *Rejeito* as preliminares.

E – *Ineficácia da declaração de nulidade* do ato impugnado.

Não pode ser tida como ineficaz a declaração de nulidade do julgamento administrativo, sem a intimação dos recorrentes sobre a data de reunião do colegiado, porque, enquanto não esgotado o contencioso administrativo, permanece sem constituição o crédito tributário, e, por conseqüência, não aperfeiçoado o lançamento tributário.

*Rejeito* as preliminares.

*Passo ao exame meritório.*

A Constituição Federal de 1988 assegurou, em seu art. 5<sup>a</sup>, inciso LV, a igualdade dos meios de defesa tanto em processo judicial como no administrativo. Há portanto, equivalência de importância, para o constituinte de 1988, entre o processo judicial e administrativo.

Embora possa se cogitar do excesso de formalismo, em processo administrativo, que prima pela informalidade, quanto à exigência de publicidade do julgamento por órgão colegiado representante do poder revisional

da Administração Pública, fato é que a intimação pelo Diário Oficial, cientificando o recorrente da data próxima de julgamento de seu recurso administrativo, se faz necessária, para cumprir os anseios da Carta Magna.

A emérita administrativista **Maria Sylvia Zanella Di Pietro**, dissertando sobre Processo Administrativo – Garantia do Administrado, in Revista de Direito Tributário, 58, p. 114, leciona que:

“Hoje, a maior parte dos institutos do Direito Administrativo buscam um equilíbrio entre, de um lado, as prerrogativas da Administração Pública e, de outro lado, os direitos do cidadão. E não só o controle judicial, mas inúmeras garantias são previstas em benefício do cidadão.

Costuma-se apontar como uma das garantias exatamente o processo administrativo porque, pelo processo administrativo, a Administração Pública é obrigada a seguir um determinado rito; é obrigada a obedecer a determinadas formas que são postas em benefício do cidadão. Aliás, fala-se muito na burocracia da Administração Pública, *mas essa burocracia, embora às vezes seja excessiva, acaba sendo de certa forma necessária, porque todas essas formalidades servem para atestar, para comprovar, demonstrar a qualquer momento a forma de atuação da Administração Pública*, inclusive para fins de controle, quer pelos próprios órgãos da Administração, quer por órgãos dos outros Poderes, quer do Legislativo, quer do Judiciário. O processo administrativo é, na realidade, uma garantia para o cidadão”. (grifou-se).

No REsp n. 148.315-RS, Rel. Min. Adhemar Maciel, Segunda Turma, DJ de 1.2.1999, apreciando questão preliminar, decidiu-se:

“Constitucional, Administrativo e Processual Civil. Lei municipal. Publicação. Inexistência de órgão de imprensa oficial no município. Afixação na sede da prefeitura. Fatos considerados controvertidos pelas instâncias ordinárias. Direito líquido e certo: inexistência. Processo de segurança extinto sem julgamento do mérito. Recurso não conhecido.

I – A parte cujo recurso não foi conhecido pelo tribunal de 2ª grau também pode recorrer para as Cortes superiores, suscitando, inclusive, questões de mérito apreciadas pelo tribunal **a quo** no julgamento do recurso interposto pelo Ministério Público.

II – *Tratando-se de município que não possui órgão de imprensa oficial, é válida a publicação das leis e dos atos administrativos municipais*

*através da afixação na sede de prefeitura. Precedentes do STF e do STJ.”*

Assim, o precedente transcrito, a **contrario sensu**, traz a notícia de que a existência de órgão oficial de imprensa, na localidade, torna exigível, para cumprir os fins do princípio da publicidade dos atos administrativos, a veiculação da notícia de interesse daquele que litiga contra o Estado, ainda que no contencioso administrativo.

O contraditório, no processo administrativo, também é expressão de bilateralidade de audiência, ou seja, o recorrente tem o direito de que sua pretensão seja examinada pelo relator, como também pelos seus pares, integrantes do órgão colegiado; e, essa oportunidade surge, exatamente, no momento da sustentação oral, suprimida no Conselho de Recursos da Previdência Social.

O emérito Professor **Hugo de Brito Machado** (ob. cit., p. 304) pontua que

“Por contraditório entende-se a garantia de que nenhuma decisão ocorrerá sem a manifestação dos que são parte no conflito. No processo administrativo-fiscal a garantia do contraditório quer dizer que o contribuinte tem direito de manifestar-se sobre toda e qualquer afirmação dos agentes do Fisco, antes da decisão.”

Em que pese a ausência de codificação legal para publicizar a forma de divulgação das pautas de julgamento de recursos administrativos – se por órgão da imprensa oficial ou por afixação de pautas na repartição pública –, é imprescindível a publicação dessas pautas, no órgão da imprensa oficial, para que seja cumprido o postulado constitucional da publicidade dos atos administrativos (art. 37, **caput**, CF/1988), porque, em Brasília, local do julgamento da CRPS, há circulação do Diário Oficial da União, dispondo a Administração Pública de meio eficaz ao seu alcance para cientificar o contribuinte do processamento de recurso de seu interesse.

Forte nestas razões, julgo procedente, em parte, o pedido, excluindo da relação processual o Presidente do CRPS, e *concedo a segurança* para anular o julgamento hierárquico do Ex.<sup>mo</sup> Ministro de Estado da Previdência e Assistência Social, e, por consequência, o Julgamento dos recursos administrativos proferidos pela Primeira Câmara de julgamento nos Acórdãos n. 13.488/1997, 10.144/1997, 13.499/1997 e 13.466/1997, referentes aos créditos previdenciários constituídos através das NFLDs – Notificação Fiscal de Lançamento de Débito n. 32.173.393-2, 32.173.392-4, 32.173.394-0 e 32.173.391-6.

Sem custas e sem honorários (Súmula n. 105/colendo Superior Tribunal de Justiça).

É como voto.

---

---

## MANDADO DE SEGURANÇA N. 6.427 – DF

(Registro n. 99.0059754-0)

Relator: Ministro Francisco Peçanha Martins  
Impetrante: Luiz Chemim  
Advogados: Ricardo Prezutti e outro  
Impetrado: Ministro de Estado do Meio Ambiente

**EMENTA:** Processual Civil – Mandado de segurança – Dano ao meio ambiente – Autuação do Ibama – Impetração contra Ministro de Estado – Ilegitimidade passiva configurada – Extinção do processo – Art. 267, VI, do CPC.

1 – O Ministro de Estado do Meio Ambiente não é parte legítima para figurar no pólo passivo de ação mandamental contra ato que não foi por ele praticado.

2 – Salvo no caso de irregularidade no julgamento de recurso hierárquico, que não é a hipótese dos autos, a decisão do Ministro não o transforma em autoridade coatora para responder à impetração.

3 – Mandado de segurança que se julga extinto, sem exame do mérito, nos termos do art. 267, VI, do CPC.

### 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 unanimidade, julgar extinto o processo sem julgamento do mérito. Votaram com o Relator os Srs. Ministros Milton Luiz Pereira, José Delgado, Eliana Calmon, Paulo Gallotti e

Franciulli Netto. Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Francisco Falcão, Nancy Andrighi e Garcia Vieira.

Brasília-DF, 12 de abril de 2000 (data do julgamento).

Ministro Humberto Gomes de Barros, Presidente.

Ministro Francisco Peçanha Martins, Relator.

---

Publicado no DJ de 12.6.2000.

## RELATÓRIO

O Sr. Ministro Francisco Peçanha Martins: Cuida-se de mandado de segurança com pedido de liminar impetrado por Luiz Chemim, contra o Ministro de Estado do Meio Ambiente, que lhe impôs multa, a seu ver arbitrariamente, em processo administrativo referente à “abertura de estrada com terraplenagem e movimentação de terra acima de 100m<sup>3</sup> dentro da área de preservação ambiental de Guaraqueçaba, causando degradação ambiental, mediante assoreamento de coleções de água ou erosão acelerada, nas unidades de conservação”, à época em que era prefeito daquele Município.

Após historiar os fatos que resultaram no referido processo administrativo, afirmando a existência de direito líquido e certo violado por atos abusivos e a presença do **fumus boni juris**, pede a concessão de liminar, a ser confirmada em sentença definitiva, declarando nula a autuação de que foi vítima ou, alternativamente, seja o Impetrante desclassificado no processo administrativo por falta de provas e, ainda, seja declarada a prescrição intercorrente, com base no art. 12 do Código Penal, juntando documentos.

A ação foi distribuída ao eminente Ministro Gomes de Barros que indeferiu a liminar, por entender inexistentes os pressupostos necessários à sua concessão, e determinou a expedição de ofício à autoridade apontada como coatora.

Prestadas as informações, o Ministério Público Federal emitiu parecer sugerindo a extinção do processo por falta de legitimidade passiva do impetrado (art. 267, VI, do CPC).

Coube-me relatar o processo, por redistribuição, em face do eminente Relator ter assumido a presidência desta egrégia Seção.

É o relatório.

## VOTO

O Sr. Ministro Francisco Peçanha Martins (Relator): “Processual



Civil. Mandado de segurança. Dano ao meio ambiente. Autuação do Ibama. Impetração contra Ministro de Estado. Ilegitimidade passiva configurada. Extinção do processo. Art. 267, VI, do CPC.

O Ministro de Estado do Meio Ambiente não é parte legítima para figurar no pólo passivo de ação mandamental contra ato que não foi por ele praticado.

Salvo no caso de irregularidade no julgamento de recurso hierárquico, que não é a hipótese dos autos, a decisão do Ministro não o transforma em autoridade coatora para responder à impetração.

Mandado de segurança que se julga extinto, sem exame do mérito, nos termos do art. 267, VI, do CPC.”

Ex-prefeito do Município de Guaraqueçaba-PR impetrou mandado de segurança contra o Ministro de Estado do Meio Ambiente a quem atribuiu ato arbitrário de ter-lhe autuado e aplicado multa em razão de danos causados ao meio ambiente em área preservada, decorrentes de terraplenagem para abertura de estrada ocasionando assoreamento de coleção de água e erosão acelerada nas unidades de conservação.

Alega, em síntese, não haver prova cabal da sua responsabilidade pelos danos indigitados cuja autoria, segundo afirma, fora admitida por moradores da região, postulando a anulação do ato impugnado e, alternativamente, a exclusão da sua responsabilidade, que deverá ser atribuída exclusivamente ao Município de Guaraqueçaba e que seja declarada a prescrição intercorrente.

O pedido de liminar foi indeferido e a autoridade Impetrada prestou informações rebatendo todas as alegações do Impetrante.

O douto Subprocurador-Geral Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza, opinou pela extinção do feito, nos termos do art. 267, VI, do CPC, salientando haver nos autos documento noticiando a existência de ação civil pública contra o Impetrante e o referido Município.

Vale reproduzir alguns trechos do parecer:

“Conforme se observa nos autos, o Impetrante se insurge claramente contra o Auto de Infração n. 220.102/1992 requerendo, inclusive, a sua anulação, demonstrando ser este o ato impugnado no **mandamus**.

É oportuno ressaltar que a manutenção da punição administrativa no julgamento do recurso hierárquico impróprio, não transforma o

Ministro em autoridade coatora, a menos que o *writ* questione a validade do julgamento do próprio recurso hierárquico, o que não ocorre na hipótese e revela a ilegitimidade **ad causam** do Ministro de Estado do Meio Ambiente.

A competência recursal, especialmente em matéria de tributação e penalidades administrativas, não transforma a autoridade julgadora em autora do ato impugnado. O extinto Tribunal Federal de Recursos havia pacificado o entendimento nesse sentido: ‘a autoridade fiscal de 1<sup>a</sup> grau que expede a notificação para o pagamento do tributo está legitimada passivamente para a ação de segurança, ainda que sobre a controvérsia haja decisão, em grau de recurso, de Conselho de Contribuintes’ (Súmula n. 59).

Na hipótese dos autos, em que o Ministro impetrado apreciou a questão em recurso hierárquico impróprio, o entendimento deve aplicar-se com maior razão. É que compete ao Ibama, pelos seus respectivos órgãos, impor as penalidades pecuniárias decorrentes do exercício das atribuições que lhe são conferidas pelos artigos 2<sup>a</sup> e 4<sup>a</sup> da Lei n. 7.735, de 22 de fevereiro de 1989 e legislação posterior, conforme prevê o art. 1<sup>a</sup> da Lei n. 8.005, de 22 de março de 1990.

Nos termos do artigo 9<sup>a</sup> da Portaria n. 44-N, de 14.5.1997, do Presidente do Ibama, compete aos Superintendentes do Ibama decidir pela manutenção do auto de infração, de cuja decisão cabe recurso hierárquico próprio ao Presidente da autarquia (art. 11 da Portaria). Não há, portanto, no procedimento de aplicação da penalidade administrativa em questão, qualquer ato executório de competência do Ministro impetrado.”

Das judiciosas ponderações do ilustre Subprocurador-Geral exsurge, sem a menor dúvida, a ilegitimidade passiva do Ministro do Meio Ambiente que, apenas por ter julgado recurso, em verdade, não praticou o ato inquinado de abusivo nem se transformou em autoridade coatora. Isto só ocorreria, como acentuado no parecer, se questionada a validade do julgamento do próprio recurso hierárquico, o que não ocorre nos autos onde o ato atacado é a autuação e conseqüente imposição da penalidade cabível.

Por tais motivos, nada havendo a acrescentar ao parecer suso transcrito, por sua absoluta pertinência, e que adoto como razão de decidir para evitar tautologia desnecessária, extingo o processo sem julgamento do mérito, a teor do art. 267, VI, do CPC, dada à inegável ilegitimidade da autoridade impetrada.