

Jurisprudência da Primeira Seção

CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES N. 107 – PB

(Registro n. 2000.0116211-0)

Relatora: Ministra Laurita Vaz
Autora: Justiça Pública
Ré: Girlene Maria de Souza Leite
Suscitante: Juízo de Direito de Coremas-PB
Suscitada: Procuradoria da Fazenda Nacional na Paraíba – Seccional de Campina Grande

EMENTA: Conflito de atribuições – Execução fiscal – Cobrança de multa imposta em sentença criminal condenatória – Nova redação do art. 51 do CP pela Lei n. 9.268/1996 – Natureza da pena pecuniária – Competência – Terceira Seção – Matéria penal.

I – Execução fiscal conforme a redação dada ao art. 51 do Código Penal, pela Lei n. 9.268/1996. A pena de multa é imposta por sentença criminal condenatória e afeta a integridade patrimonial do condenado. Trata-se, portanto, de sanção penal pecuniária por excelência, expressamente prevista e regulada pelo art. 5º, inc. XLVI, alínea c, da Constituição Federal e pelo art. 49 do Código Penal.

II – Por conseguinte, a multa pecuniária não é um crédito tributário previsto pela Lei n. 4.320/1964, conservando, assim, sua natureza penal, uma vez que advém de sentença penal condenatória. O legífero pretendeu apenas que esse débito pecuniário pudesse ser cobrado através do procedimento estabelecido na Lei n. 6.830/1980, o qual considera mais célere e efetivo.

III – Conflito que não se conhece por tratar de matéria penal. Competência da Terceira Seção desta Corte para processá-lo e julgá-lo, conforme art. 9º, § 3º, inc. I, do RISTJ, devendo ser remetido à Seção competente.

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, declinar da

competência e determinar a remessa dos autos à Terceira Seção, nos termos do voto da Sra. Ministra-Relatora. Votaram com a Relatora os Srs. Ministros Paulo Medina, Garcia Vieira, Francisco Peçanha Martins, Humberto Gomes de Barros, Eliana Calmon, Francisco Falcão e Franciulli Netto.

Brasília-DF, 22 de agosto de 2001 (data do julgamento).

Ministro José Delgado, Presidente.

Ministra Laurita Vaz, Relatora.

Publicado no DJ de 24.9.2001.

RELATÓRIO

A Sra. Ministra Laurita Vaz: Trata-se de conflito de atribuições suscitado pelo MM. Juiz de Direito da Comarca de Coremas-PB, no intuito de que esta Corte de Justiça determine à Procuradoria da Fazenda Nacional na Paraíba, Seccional de Campina Grande, a atribuição para executar judicialmente a multa penal advinda da sentença condenatória proferida em desfavor da ré Girlene Maria de Souza Leite (certidão de sentença acostada à fl. 12), conforme a nova redação do art. 51 do Código Penal, estabelecida pela Lei n. 9.268, de 1^a de abril de 1996 (fls. 21/22).

Noticia-se nos autos que o Ministério Público Estadual da Paraíba encaminhou o Inquérito Policial n. 056990001838 à Procuradoria da Fazenda Nacional daquele Estado, para a promoção da execução da pena pecuniária, ainda não paga pela condenada (fl. 2).

Em resposta, o Procurador da Fazenda Nacional entendeu que não incumbe à Fazenda Nacional a inscrição e a cobrança de multas penais de natureza pecuniária, consoante se depreende da leitura das informações prestadas à fl. 9.

Inconformado, o Promotor de Justiça de Coremas-PB opinou em seu parecer, juntado às fls. 16/20, no sentido de que o Juízo Estadual daquela comarca suscitasse conflito negativo de atribuições e o enviasse ao Superior Tribunal de Justiça, como o fez, para que esta Corte resolva a presente divergência funcional.

Neste grau de jurisdição, opina o Ministério Público Federal pelo não-conhecimento do conflito (fls. 28/36).

É o breve relatório.

VOTO

A Sra. Ministra Laurita Vaz (Relatora): A promulgação da Lei n. 9.268, de 1º de abril de 1996, consagrou uma nova redação ao disposto no art. 51 do Código Penal, ao estabelecer que, **in verbis**:

“Art. 51. Transitada em julgado a sentença condenatória, a multa será considerada dívida de valor, aplicando-se-lhe as normas da legislação relativa à dívida ativa da Fazenda Pública, inclusive no que concerne às causas interruptivas e suspensivas da prescrição.”

Diante da nova redação do Código Penal, forte corrente doutrinária passou a defender a legitimidade ativa da Fazenda Pública para a execução da pena de multa, razão pela qual deveria a matéria ser incluída na competência do Juízo Cível, ou do Juízo privativo da Fazenda Pública, onde houver.

Todavia, entendo existir no caso questão prejudicial que merece ser examinada em preliminar, antes de decidir a matéria concernente à legitimidade ativa **ad causam** para a execução da pena de multa.

Vale dizer, em verdade, à Seção competente desta Corte cabe pronunciar sobre a legitimidade em causa.

No meu entendimento, apesar das respeitáveis opiniões em contrário, o legislador, com a nova redação dada ao art. 51 do Código Penal, não alterou a substância da pena de multa imposta. Ela continua sendo de caráter penal, mesmo quando transformada em dívida de valor, após o trânsito em julgado da sentença condenatória.

Com efeito. A pena de multa é imposta por sentença criminal condenatória e afeta a integridade patrimonial do condenado. É uma sanção penal pecuniária por excelência, expressamente prevista e regulada pelo art. 5º, inc. XLVI, alínea c, da Constituição Federal e pelos arts. 32, III, e 49, ambos do Código Penal.

Sua aplicação pelo juiz só pode ser feita com a observância dos princípios basilares do Direito Penal, quais sejam: o da legalidade (**nullum crimen, nulla poena sine proevia lege penale**), o da individualização da pena e o do devido processo legal. Está visceralmente ligada ao pronunciamento judicial, em virtude de uma infração criminal, seja ela delito ou contravenção.

Ainda, a falta de pagamento da pena de multa, desde que comprovada

a condição de solvente do sentenciado, é causa não-só de revogação do benefício da suspensão condicional da pena, como também regressão de regime prisional do condenado, quando a sua conduta demonstra a intenção de frustrar os fins da execução, não pagando a multa cumulativamente imposta (CP, art. 81, inciso II, e LEP, art. 118, § 1^a).

Parece-me, portanto, plenamente aplicável à espécie a lição do professor **Luís Flávio Gomes** (in Repertório IOB de Jurisprudência, n. 5/1998, caderno 3, p. 10), que, discorrendo sobre as controvérsias surgidas depois do advento da Lei n. 9.268/1996, esclareceu que:

“(...) a multa que se converte em dívida de valor após o trânsito em julgado da sentença penal condenatória, afinal, tem natureza penal ou civil?

(...) Vendo-se a multa do ponto de vista intrínseco, não há como negar sua natureza penal. É uma pena, que ganha força jurídica com a sentença condenatória. Intrinsecamente considerada, portanto, a multa não perde jamais esse caráter penal. Mesmo porque, independentemente da execução do valor monetário (do **quantum**, do débito) que ela expressa, a condenação penal produz seus efeitos penais naturalmente: de gerar reincidência, de impedir a incidência de alguns institutos penais, antecedentes, etc., todos os efeitos penais da sentença condenatória incidem contra o condenado, em suma, independente do destino que tenha o crédito ou a dívida emanado da multa. A nova lei não retirou o caráter penal da sanção pecuniária, mas apenas passou a considerá-la como dívida ativa para fins de execução, de tal forma que, para outras finalidades, continua com o mesmo caráter punitivo.”

No mesmo sentido, a lição de **Renê Ariel Dotti** (in Bases e Alternativas para o Sistema de Penas, Ed. RT, 1998, p. 389), que assim disserta sobre o tema:

“Na atualidade, domina a idéia de que a multa é uma das importantes alternativas para a prisão. Devidamente corrigida em seus valores, essa forma de sanção cumpre os objetivos reservados às penas em geral, segundo uma perspectiva de bases imprescindíveis à sua dignidade. Ela pode retribuir a culpa e cumprir os fins de prevenção. É humana e personalíssima. Representa, em suma, a fórmula adequada para compensar, embora parcialmente, a ofensa resultante do delito. Em muitas hipóteses de ilícitos não violentos contra o patrimônio, a fé e

a Administração Públicas, a multa caracteriza uma solução adequada ao progresso reclamado pela ciência penal dos dias presentes, principalmente quando é empregada para substituir penas curtas de prisão, conforme, aliás, preceituava o Código de 1969 (art. 46).”

Nesta linha de raciocínio, entendo, também, que não ocorreu com a alteração do texto legal em causa, qualquer modificação da natureza da sanção pecuniária, que continua sendo estritamente penal.

E, em se tratando de matéria penal, a competência para resolver o presente conflito é da Terceira Seção, nos termos do art. 9º, § 3º, I, do Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça.

Diante do exposto, não conheço do presente conflito de atribuições e determino a remessa dos autos à Seção competente.

É como voto.

CONFLITO DE COMPETÊNCIA N. 28.985 – MG

(Registro n. 2000.0017781-4)

Relator: Ministro Milton Luiz Pereira
Autora: Fazenda Nacional
Procuradores: Rildo José de Souza e outros
Ré: Companhia Açucareira Riobranquense
Advogado: João Batista de Andrade Costa
Suscitante: Juízo de Direito da 2ª Vara de Visconde do Rio Branco-MG
Suscitado: Juízo Federal da 23ª Vara da Seção Judiciária do Estado de Minas Gerais

EMENTA: Processual Civil – Ação anulatória de débito fiscal – Execução fiscal – Conexão – Continência – Reunião dos processos – CPC, artigos 102, 103, 105, 106 e 585, § 1º – Lei n. 6.830/1980, art. 38 – Súmula n. 112-STJ.

1. Concomitantes as ações anulatórias e de execução fiscal, seja à força da conexão ou da continência, devem ser reunidas para apreciação simultânea, evitando-se composições judiciais contraditórias.

A direção única do processo é via favorecedora, principalmente no caso, verificando-se que a Justiça Estadual tem competência para processar e julgar uma das ações e a Justiça Federal para as duas ações em curso.

2. Precedentes jurisprudenciais.

3. Conflito conhecido, declarando a competência do Juízo Federal suscitado.

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 23ª Vara da Seção Judiciária do Estado de Minas Gerais, o suscitado*, 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 de acordo com o Sr. Ministro-Relator os Srs. Ministros José Delgado, Eliana Calmon, Paulo Gallotti, Franciulli Netto e Francisco Peçanha Martins. Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Francisco Falcão e Garcia Vieira. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Humberto Gomes de Barros. Custas, como de lei.

Brasília-DF, 18 de dezembro de 2000 (data do julgamento).

Ministro Humberto Gomes de Barros, Presidente.

Ministro Milton Luiz Pereira, Relator.

Publicado no DJ de 28.5.2001.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Milton Luiz Pereira: O MM. Juiz de Direito da 2ª Vara de Visconde do Rio Branco-MG suscitou conflito de competência em ação de execução fiscal promovida pela Fazenda Nacional contra a Companhia Açucareira Riobranquense, na qual se argúi a incompetência daquele douto Juízo Estadual em face da Justiça Federal de Minas Gerais.

Consoante argumentação da Executada, já existe ação anulatória de débito fiscal tramitando numa das Varas da Justiça Federal, o que tornaria preventivo este juízo em face da anterioridade e maior abrangência da referida ação, além da identidade quanto às partes e causa de pedir, estando

caracterizado, desta forma, o instituto da continência. O MM. Juiz-suscitante julgou-se incompetente para examinar a lide, assim concluindo:

“Declinei da competência por conexão (fl. 15), porque o mérito está sendo discutido noutra juízo.

Não acredito, respeitosa, que seja caso de suspensão oblíqua do crédito fiscal, como menciona à fl. 43, porque a Justiça Federal tem competência para continuar neste feito.

A mim me parece que é o caso de conflito de competência.

Se o r. Juízo destinatário não o levantou, faço-o agora, remetendo os autos ao egrégio Superior Tribunal de Justiça, que decidirá o juízo competente para prosseguir-lo.

Pelo exposto, remetam-se os autos ao egrégio Superior Tribunal de Justiça para decidir de quem é a competência.” (fl. 47).

Opinando pela competência da Justiça Federal, o douto Ministério Público Federal, em parecer da lavra do ilustre Subprocurador-Geral da República, Dr. Miguel Guskow, assentou entendimento assim consubstanciado:

“Entendo que razão assiste ao douto Juízo-suscitante.

A existência do instituto da continência neste processo é notória, visto que ocorre a identidade de partes e de causa de pedir e o objeto de uma é mais amplo que o da outra, sendo que a anterior propositura da ação anulatória previne o juízo, tornando-o competente para todas as causas que lhe forem conexas ou continentes.

Na hipótese, tanto o objeto da ação anulatória, como o da execução dizem respeito ao pagamento de débito fiscal, variando apenas na sua amplitude, posto que há identidade de partes e causa de pedir.”

Omissis

“Dessarte, face à configuração da continência entre as ações, entendendo que é recomendável a reunião dos processos até mesmo para evitar a possibilidade de decisões contraditórias, devendo-se, todavia, observar as regras de prevenção em favor do Juízo-suscitado.

Diante do exposto, opino pelo conhecimento do conflito para declarar competente para o processo e julgamento do feito a Justiça Federal.” (fls. 54/57).

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Milton Luiz Pereira (Relator): As anuações processuais revelam que, nos lanços de execução fiscal, o suscitado, Juízo Federal, provocado pela Procuradoria da Fazenda Nacional, restituindo os autos à Justiça Estadual, argumentou, textualmente:

“1. Fl. 42v. Razão assiste à Fazenda Nacional.

Ocorrerá a suspensão do crédito tributário se houver depósito do seu montante integral; conforme preceitua o art. 151, II, do Código Tributário Nacional, no caso em tela isso não ocorreu.

Versa, ainda, o art. 585, § 1º, do Código de Processo Civil:

‘A propositura de qualquer ação relativa ao débito constante do título executivo não inibe o credor de promover-lhe a execução.’

Ademais, poder-se-ia criar, por via oblíqua, uma causa suspensiva da exigibilidade do crédito tributário não contemplada em lei, o que, a toda evidência, não se revela possível.

2. Face ao exposto acima, remetam os presentes autos à Comarca de Visconde do Rio Branco, com nossas homenagens.” (fl. 43).

À sua vez, após a decisão de fl. 25, redargüiu o MM. Juiz de Direito-suscitante:

(...)

“Declinei da competência por conexão (fl. 15), porque o mérito está sendo discutido noutra juízo.

Não acredito, respeitosamente, que seja caso de suspensão oblíqua do crédito fiscal, como menciona à fl. 43, porque a Justiça Federal tem competência para continuar neste feito.

A mim me parece que é o caso de conflito de competência.

Se o r. juízo destinatário não o levantou, faço-o agora, remetendo os autos ao egrégio Superior Tribunal de Justiça, que decidirá o juízo competente para prosseguir-lo.” (fl. 47).

Definido o **facies**, à parla de conexão ou continência, avulta que não

se cuida de assunto inédito. Todavia, no caso, ganha ressonância assinalar que, além da concomitância das *ações ordinária anulatória e executiva fiscal*, a primeira ainda não foi julgada (fls. 19, 42 e verso) e a outra foi embargada (fls. 10 a 15).

Portanto, quanto à dívida fiscal, estão tramitando duas ações que, originariamente, estavam sendo processadas em juízos diferentes. Diante dessa situação, em linha geral de pensamento, a jurisprudência tem afirmado que as ações deverão ser reunidas para a unificação da direção do processo e uniformidade do julgamento.

Deveras, como o Juízo Estadual tem competência apenas para a execução fiscal, enquanto o Juízo Federal para as duas, evitando composições judiciais contraditórias, a reunião tem sido determinada. À mão de ilustrar:

“Processual Civil. Conflito de competência. Multiplicidade de ações (execução fiscal, embargos e ordinária anulatória). Art. 109, I, CF; artigos 87, 102 e 103, CPC.

1. Diferendos com origem e partes comuns (dívida fiscal), gerando a multiplicidade de ações, reclamam a unicidade do juízo, resguardando-se de julgamentos com resultados conflitantes.

2. No caso, o juízo estadual tem competência apenas para a execução fiscal, enquanto que o federal detém competência de índole constitucional para as ações ajuizadas.

3. Conflito conhecido, declarando-se a competência do Juízo Federal-suscitante.” (CC n. 15.627-DF, Rel. Min. Milton Luiz Pereira, in DJU de 29.4.1996);

“Processual Civil. Conflito negativo de competência. Embargos à execução. Ação anulatória em que se discute o débito fiscal objeto da execução fiscal. Continência entre as ações. Configuração. Competência do Juízo Federal do Rio de Janeiro.

I – Conforme prelecionam os processualistas, ‘há continência entre causas, toda vez que o objeto de uma (causa continente), por ser mais amplo, abrange o da outra (causa contida), a diferença entre as ações continente e conteúdo e, portanto, quantitativa, a continência não deixa de ser uma espécie de conexão, sendo que a conseqüência processual advinda da existência de uma ou outra é a mesma: a modificação da competência’.

II – Verifica-se, **in casu**, notória existência do instituto da continência, eis que, tanto o objeto da ação anulatória, quanto o da execução e respectivos embargos dizem respeito ao recolhimento do seguro de acidente de trabalho (SAT), variando somente na sua amplitude, havendo, contudo, identidade de partes e causa de pedir.

III – Conflito conhecido, para declarar competente o Juízo Federal da 7ª Vara da Seção Judiciária do Estado do Rio de Janeiro, o suscitado. Decisão unânime.” (CC n. 20.808-MS, Rel. Min. Demócrito Reinaldo, **in** DJU de 16.2.1998);

“Conflito de competência. Embargos à execução. Ação anulatória de débito fiscal, em execução fiscal. Ocorrência da continência entre as ações.

1. Objetos da ação anulatória de débito fiscal e da execução fiscal e respectivos embargos que se referem ao recolhimento do seguro de acidente de trabalho (SAT), variando, apenas, na sua amplitude, havendo, porém, identidade de partes e causa de pedir. Ocorrência do instituto da continência.

2. Precedentes da Primeira Seção desta Corte Superior.

3. Conflito conhecido para se declarar competente o Juízo Federal da 7ª Vara da Seção Judiciária do Estado do Rio de Janeiro, o suscitado.” (CC n. 22.896-PB, Rel. Min. José Delgado, **in** DJU de 29.3.1999).

É certo que, sem o depósito prévio do montante integral do crédito tributário, não fica inibida a execução fiscal (art. 151, II, CTN; art. 585, § 1º, CPC; art. 38, Lei n. 6.830/1980 e Súmula n. 112-STJ). Todavia, não se cuida de perscrutar, ou não, a pré-dita consequência. Mas, isto sim, em fase processual antecedente, de estadar a competência para o processamento e julgamento das ações, cuja definição favorecerá a prestação jurisdicional, inclusive para a decisão pertinente àquela suspensão. De qualquer modo, diante de fases processuais distintas, a reunião tem a finalidade primordial de evitar julgamentos divergentes, fato que desprestigiaria a Justiça.

Pois, com oportunidade, anotou o eminente Ministro Demócrito Reinaldo, votando no julgamento do CC n. 20.808-MS (**in** DJU de 16.2.1998):

“Como já vimos nos comentários aos artigos anteriores, especialmente ao art. 102, havendo conexão ou continência entre duas ou mais

ações, de competência de juízos diferentes, elas devem ficar todas com um só juízo, que se tornará o único competente. Isto decorre da conveniência de serem decididas em **simultaneus processus**.

Esse mesmo motivo leva a reunir as várias ações, em que haja conexão ou continência, quando tenham sido propostas em separado, mas perante o mesmo juízo. Com isto, ele as decidirá harmonicamente, evitando decisões contraditórias.” (Celso Agrícola Barbi, in Comentários ao CPC, 1ª vol., 2ª edição, p. 465).

Ordenadas as idéias, inafastável a concomitância das ações mencionadas, em casos tais, com louvação à compreensão jurisprudencial preponderante, mostrando-se conveniente uma só direção processual, *voto conhecendo do conflito para declarar a competência do MM. Juiz Federal da 23ª Vara* – Seção Judiciária do Estado de Minas Gerais, suscitado.

É o voto.

EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL N. 162.765 – PR

(Registro n. 99.0042153-1)

Relator: Ministro Franciulli Netto
Embargantes: Comercial Palmares de Bebidas Ltda e outro
Advogados: José Machado de Oliveira e outro
Embargada: Fazenda Nacional
Procuradores: Dolizete Fátima Michelin e outros

EMENTA: Embargos de divergência – Recurso especial cujo objeto era o reconhecimento de violação ao artigo 535 do Código de Processo Civil quando da análise, pelo Tribunal de origem, de questão constitucional – Aresto paradigma caracterizador da divergência – Possibilidade de análise pelo Superior Tribunal de Justiça tão-só com base na vulneração a dispositivo infraconstitucional – Embargos de divergência acolhidos para que seja apreciada no recurso especial a ocorrência, ou não, das eivas apontadas pela parte-recorrente.

A análise, em recurso especial, das pechas contidas no art. 535 do CPC, quando o Tribunal de origem se pronuncia acerca de matéria envolvendo dispositivos constitucionais, não arreda a competência do Superior Tribunal de Justiça, uma vez que a decisão a ser proferida estará circunscrita ao exame de norma inserta em lei federal.

Na violação ao art. 535 do CPC, não pode esta Corte Superior de Justiça escusar-se da apreciação dessa matéria, a pretexto de que o tema de fundo é de cunho constitucional. Se a prestação jurisdicional do Tribunal de origem não foi completa quando da análise de controvérsia constitucional, cabe a este Sodalício, na condição de Corte Superior de Direito Federal, verificar se a Corte **a quo** incorreu nas pechas de omissão, obscuridade ou contradição, sem que isso implique em penetrar na matéria afeta ao Supremo Tribunal Federal.

Embargos de divergência acolhidos, uma vez que, além do acima exposto, outra solução, em tese, inviabilizaria o acesso ao recurso extraordinário.

Decisão por unanimidade.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos, em que são partes as acima indicadas, acordam os Srs. Ministros da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, acolheu os embargos, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator. Os Srs. Ministros Castro Filho, Garcia Vieira, Francisco Peçanha Martins, Eliana Calmon e Francisco Falcão votaram com o Sr. Ministro-Relator. Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Humberto Gomes de Barros e Milton Luiz Pereira. Custas, como de lei.

Brasília-DF, 25 de abril de 2001 (data do julgamento).

Ministro José Delgado, Presidente.

Ministro Franciulli Netto, Relator.

Publicado no DJ de 27.8.2001.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Franciulli Netto: Trata-se de embargos de divergência

opostos por Comercial Palmares de Bebidas Ltda e Transportadora de Cargas Litorâneas Ltda, contra o acórdão proferido nos Embargos de Declaração no Recurso Especial n. 162.765-PR, Relator Ministro Hélio Mosimann, assim ementado:

“Embargos de declaração. Recurso especial não conhecido. Matéria constitucional, da competência do Supremo Tribunal Federal. Impossibilidade do exame das questões ventiladas. Omissão inexistente.

Se a Turma não conheceu do recurso especial, entendendo que a competência para exame da matéria é do Supremo Tribunal Federal, não poderia mesmo analisar os fundamentos do recurso, muito menos o mérito.” (fl. 398).

Para comprovar o dissídio, colacionou o Embargante aresto com a seguinte ementa:

“Processual Civil. Embargos de declaração. Julgamento. Rejeição, com violação ao artigo 535, II, do CPC. Nulidade da decisão.

Em sede de embargos de declaração, se o Tribunal **a quo** queda omisso, quanto à apreciação da **quaestio iuris**, afronta o disposto no artigo 535, II, do CPC, cabendo ser anulada a decisão, para que outra seja proferida.

Recurso provido. Decisão unânime” (fls. 425/446).

Admitido o processamento dos embargos (fls. 450/451), ofereceu a Fazenda Nacional impugnação, requerendo a manutenção do acórdão embargado (fls. 453/458).

O Ministério Público opinou pelo não-conhecimento dos embargos (fls. 462/463).

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Franciulli Netto (Relator): Inicialmente, convém registrar que, embora a douta Segunda Turma não tenha conhecido do recurso especial, é patente a divergência entre o acórdão embargado e o aresto proferido pela Primeira Turma colacionado pelas Embargantes, o

REsp n. 187.633-PR, DJU de 8.3.1999 (**vide**: EREsp n. 200.828-DF, Relator o subscritor deste, DJU de 1.8.2000; EREsp n. 187.876, Relatora Ministra Nancy Andrighi, DJU de 12.6.2000).

No julgado paradigma, a parte havia interposto recurso especial porque o acórdão proferido pelo Tribunal de origem não teria examinado as teses, tanto de ordem constitucional como de ordem legal, expostas por ele. O douto colegiado, então, entendendo violado o artigo 535 do Código de Processo Civil, anulou o acórdão de 2ª grau.

Na hipótese, as recorrentes, Comercial Palmares de Bebidas Ltda e outra, inconformadas com o acórdão proferido pelo egrégio Tribunal Regional Federal da 4ª Região, interpuseram recurso especial, com base no artigo 105, inciso III, letras **a** e **c**, da Constituição Federal, alegando violação, entre outros, ao artigo 535 do Código de Processo Civil.

O recurso especial, todavia, não foi conhecido ao fundamento de que a matéria tratada nos autos é de natureza constitucional (fls. 383/386).

Inconformadas, manifestaram as Recorrentes embargos declaratórios, sob alegação de omissão, pelo acórdão, “de apreciar e julgar os fundamentos do recurso especial, no que pertine à *arguição de nulidade do v. acórdão a quo*, por ofensa ao *art. 535 e seus incisos, do Código de Processo Civil* (item “II-A”, do recurso especial), ou seja, aquele proferido pelo egrégio Tribunal Regional Federal da 4ª Região” (fl. 390).

Assim se manifestou, por seu turno, o Ministro Hélio Mosimann, relator do acórdão embargado:

“Ao reconhecer a competência do Supremo Tribunal Federal para apreciar a matéria debatida e constante da petição de recurso especial, não poderia este Superior Tribunal examiná-la, nem mesmo sob o aspecto da nulidade do acórdão, justamente sob a alegação de que teria se omitido quanto ao tema. É questão a ser enfrentada pelo Tribunal competente, se assim entender” (fl. 346).

É de ver, portanto, que, se o acórdão paradigma entende não ser empecilho para a caracterização da violação ao artigo 535 do Código de Processo Civil, tratarem os autos de temas de índole constitucional e o acórdão embargado adotou o entendimento acima transcrito, caracterizada, portanto, está a divergência.

Vale registrar, por oportuno, que, embora o aresto colacionado pelo

Embargante tenha concluído pela violação ao artigo 535 do Código de Processo Civil, anulando o julgamento proferido pelo Tribunal **a quo**, no momento presente não se pretende reconhecer a existência de omissão no acórdão recorrido, mas, sim, da possibilidade de violação ao artigo 535 do Código de Processo Civil, ainda que o processo cuide de matéria constitucional.

Nesse sentido, convém transcrever trecho da decisão que admitiu o processamento dos embargos de divergência em epígrafe, da lavra de S. Ex.^a, o Ministro Demócrito Reinaldo:

“Ao primeiro exame, as razões recursais, como se acham formuladas, podem fazer supor que não há divergência entre os julgados, por isso que os acórdãos paradigmáticos se reportam à nulidade de decisões proferidas nos Tribunais de origem, que se omitiram no exame de questões suscitadas nos embargos declaratórios interpostos no âmbito de tais Cortes, enquanto a omissão aqui, neste Sodalício, pode não refletir decisão com a mesma similitude. A rigor, portanto, o recurso adequado poderia ser o de novos embargos declaratórios, para forcejarem a apreciação do argumento, procedente ou não, relativo ao malferimento do artigo 535 do CPC.

Ocorre, todavia, que os Embargantes foram claros e explícitos, na interposição dos declaratórios, manifestando a pretensão indisfarçável de que fosse apreciada a alegativa de violação ao artigo 535 do CPC. E, ainda assim, a egrégia Turma não acolheu os embargos, mesmo que fosse para concluir pela inocorrência do pretense maltrato ao mencionado dispositivo, mas se manifestou, **in expressis**:

‘Ao reconhecer a competência do Supremo Tribunal Federal para apreciar a matéria debatida e constante da petição de recurso especial, não poderia este Superior Tribunal examiná-la, nem mesmo sob o aspecto da nulidade do acórdão, justamente sob a alegação de que teria se omitido quanto ao tema. É questão a ser enfrentada pelo Tribunal competente, se assim entender’ (fl. 396)” (fls. 450/451).

Desse modo, com a devida vênia do entendimento esposado pelo acórdão recorrido, deve ser lembrado que, independentemente da matéria que esteja sendo tratada no recurso, constitucional ou não, o colegiado deve obediência ao disposto no artigo 535 do Código de Processo Civil e,

alegada a violação a tal dispositivo, não pode esta Corte escusar-se de analisar a questão porque a matéria de fundo é de cunho constitucional, uma vez que, se o Tribunal **a quo** incorreu em omissão ao cuidar de tema constitucional e, mesmo com a oposição de embargos de declaração, persistiu nela, restou violado o artigo 535 do Código de Processo Civil que, como lei federal que é, merece apreciação por este Superior Tribunal de Justiça.

Deverá ser, portanto, desconstituído o acórdão embargado e submetida a questão a novo julgamento pela Turma, desta vez para analisar a existência, ou não, de violação ao artigo 535 do Código de Processo Civil.

Ante o exposto, acolho os presentes embargos de divergência, para que seja renovado o julgamento do Recurso Especial n. 162.765-PR, superado o não-conhecimento pelo fundamento alegado.

É como voto.

MANDADO DE SEGURANÇA N. 6.599 – DF

(Registro n. 99.0090467-2)

Relator: Ministro Garcia Vieira
Impetrante: Paulo Cezar Timm
Advogados: Aluísio Xavier de Albuquerque e outros
Impetrado: Ministro de Estado da Educação

EMENTA: Processual Civil e Administrativo – Mandado de segurança – Ato ministerial indeferitório de pedido de anistia formulado por ex-professor da Fundação Universidade de Brasília – Discussão sobre a ilegalidade do ato impugnado, em face da autonomia administrativa da Fundação UnB – Legislação aplicável à espécie – Recepção pela nova Carta Magna – Inocorrência de ilegalidade ou abuso de poder na prática do ato da autoridade ministerial – Inexistência de direito líquido e certo a ser amparado por **mandamus** – Denegação da ordem.

O deferimento ou indeferimento do pedido de concessão de anistia de ex-servidor de fundação universitária supervisionada pelo Ministério da Educação, consoante previsto na legislação excepcional que regula a matéria, cabe ao respectivo Ministro de Estado.

Conforme orientação jurisprudencial assentada pela egrégia Primeira Seção deste STJ, “A autonomia universitária, prevista no art. 207 da Constituição Federal, não pode ser interpretada como independência e, muito menos, como soberania. A sua constitucionalização não teve o condão de alterar o seu conceito ou ampliar o seu alcance, nem de afastar as universidades do poder normativo e de controle dos órgãos federais competentes.” (MS n. 3.318-DF).

O princípio da autonomia universitária, antes previsto em lei ordinária (Lei n. 5.540, de 1968) e posteriormente elevado ao plano do ordenamento constitucional (artigo 207 da Constituição Federal), não tem o condão de alterar a competência conferida ao Ministro de Estado para decidir sobre a situação individual de ex-servidor de fundação, supervisionada pelo Titular da Pasta, que postula o reconhecimento de concessão de anistia. É possível a plena convivência entre o instituto da autonomia universitária e as regras excepcionais que concedem poderes à autoridade ministerial para analisar e julgar os pedidos de anistia, porquanto não se conflitam, nem se repelem, mas se complementam de forma harmônica dentro do ordenamento jurídico.

Não há como vislumbrar, *in casu*, violação a direito líquido e certo, nem tampouco abuso de poder na prática do ato atribuído à autoridade ministerial impetrada.

Segurança denegada.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, em que são partes as acima indicadas, acordam os Srs. Ministros da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, por unanimidade, denegar a segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator. Os Srs. Ministros Milton Luiz Pereira, Eliana Calmon, Castro Filho e Francisco Peçanha Martins (voto-vista) votaram com o Sr. Ministro-Relator. Não participaram do julgamento os Srs. Ministros José Delgado, Francisco Falcão e Franciulli Netto.

Brasília-DF, 29 de maio de 2001 (data do julgamento).

Ministro Humberto Gomes de Barros, Presidente.

Ministro Garcia Vieira, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Garcia Vieira: Paulo Cezar Timm, ex-professor da Fundação Universidade de Brasília (UnB), impetrou mandado de segurança contra ato abusivo e ilegal do Ex.^{mo} Sr. Ministro de Estado da Educação que aprovou a conclusão da comissão criada pela Portaria Ministerial n. 1.259, de 16 de novembro de 1998, indeferindo, em conseqüência, o pedido de anistia formulado pelo Impetrante, por não estar amparado pelas disposições previstas no **caput** do art. 8^o e seu § 5^o, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Em longo arrazoado, o Impetrante sustenta, fundamentalmente, que as universidades, a exemplo da Fundação Universidade de Brasília, gozam de autonomia administrativa e financeira, assegurada pela Constituição Federal (art. 207) e legislação complementar, e não teria o Ministro de Estado, indicado como autoridade coatora, por isso mesmo, competência para praticar o ato de reconhecimento, ou não, da concessão de anistia de ex-servidor, mas caberia, sim, ao respectivo reitor.

Ao final, requer seja concedida a segurança, para os seguintes efeitos:

- “a) desconstituir, mediante anulação, o ato impugnado;
- b) determinar a remessa do processo administrativo para decisão do Magnífico Reitor da Universidade de Brasília;
- c) assegurar que a nova decisão seja tomada com base nas conclusões da Comissão de Anistia da UnB (doc. 2; fls. 46/47), desconsiderando-se, destarte, a manifestação contrária da Comissão Especial de Anistia do Ministério da Educação (doc. 2: fls. 60/61), órgão que, pelas mesmas razões antes expostas, não tinha competência para opinar nos autos.” (fl. 10).

Solicitadas as informações, a autoridade ministerial alega, em resumo, que:

a) “Quanto à autonomia universitária, as citações do Impetrante em nada lhe aproveitam, posto que de seu conteúdo o que se deflui é que a autonomia antes e depois da Constituição manteve os mesmos limites, não conferindo nem restringindo poderes outros.” (fl. 93).

b) “A autonomia universitária, quando elevada ao texto constitucional, não retirou do Ministério da Educação o poder de apreciar e decidir os pedidos de anistia, exatamente como se fazia antes da Constituição.” (fl. 96).

c) “A anistia da Lei n. 6.683, de 1979, da Emenda Constitucional n. 26, de 1985, repassada ao art. 8º do ADCT da atual Carta Magna, era perfeitamente viável com autonomia universitária assegurada em texto legal de estatura ordinária. O Decreto n. 92.768, de 1986, que delegava competência aos Ministros de Estado para aplicarem as disposições da Emenda Constitucional n. 26/1985, convivia harmoniosamente com autonomia universitária ordinária.” (fl. 96).

d) O Ministro de Estado da Educação é competente para decidir sobre os pedidos de anistia de ex-servidores das universidades e não os reitores destas universidades, para os quais não foi legalmente conferida competência para tanto;

e) “O ato ministerial preenche todos os requisitos para sua validade, *máxime* o da competência, posto que praticado tendo em vista o disposto na Lei n. 6.683, de 1979 e Decretos n. 84.143, de 1979 e 92.768, de 1986, recepcionados pela Constituição Federal de 1988 e em perfeita harmonia com o seu art. 8º do ADCT.” (fl. 98).

f) Não existe direito líquido e certo a ser amparado pelo remédio heróico (fls. 90/98).

Ao se manifestar, a douta Subprocuradoria Geral da República opinou no sentido da improcedência da pretensão mandamental.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Garcia Vieira (Relator): Como é sabido e consabido, a anistia, entendida, juridicamente, como “ato pelo qual o Poder Público declara impuníveis, por motivo de utilidade social, todos quantos, até certo dia, perpetraram determinados delitos, em geral políticos, seja fazendo cessar as diligências persecutórias, seja tornando nulas e de nenhum efeito as condenações.” (in Novo Dicionário Aurélio, p. 101), também traz, em sua acepção mais ampla, o significado de “perdão geral” e incondicional.

Para atingir esse desiderato, é que o Congresso Nacional decretou e o Presidente da República sancionou a primeira lei concessiva de anistia, editada 15 anos depois de vigente o regime militar de 1964, qual seja, a Lei n. 6.683, de 28.8.1979, regulamentada pelo Decreto n. 84.143, de 31.10.1979.

A esta legislação, surgida assim de forma tímida, com a concessão de

uma anistia que ainda não era ampla, geral e irrestrita, como desejada, veio se juntar a Emenda Constitucional n. 26, de 27 de novembro de 1985 e o Decreto n. 92.768, de 9.6.1986, que delegou competência aos Ministros de Estado para expedirem normas necessárias à aplicação do artigo 4^a da referida emenda aos servidores das entidades da Administração Indireta e das fundações supervisionadas.

Por último, a Constituição Federal de 1988, de forma mais ampla, geral e irrestrita, completou o ciclo de atos concessivos de anistia, concedendo-a a todos aqueles que, no período de 18 de setembro de 1964 até a data da promulgação da Carta Magna tivessem sido atingidos, “em decorrência de motivação exclusivamente política, por atos de exceção, institucionais e complementares, aos que foram abrangidos pelo Decreto Legislativo n. 18, de 15 de dezembro de 1961, e aos atingidos pelos Decreto-Lei n. 864, de 12 de setembro de 1969”, assegurando-lhes “as promoções, na inatividade, ao cargo, emprego, posto ou graduação a que teriam direito se estivessem em serviço ativo”. Demais disso, em seu § 5^a, determinou que a anistia concedida se aplicasse também aos servidores públicos civis e aos empregados em todos os níveis de governo ou, em suas fundações, empresas públicas ou empresas mistas sob controle estatal.

Com respaldo nestas normas legais e nos procedimentos nelas previstos, é que foi constituída Comissão Especial de Anistia e, em decorrência da conclusão a que esta chegou, baixado o ato de indeferimento da autoridade ministerial, ora impugnado.

Sustenta o Impetrante, todavia, que houve desrespeito ao princípio da autonomia administrativa da UnB, com ofensa ao artigo 207 da Constituição Federal. Segundo afirma, “embora a matéria eminentemente administrativa – em relação à qual gozavam as universidades de *autonomia legal* –, a competência para o ato de efetivação da anistia a certo ex-servidor universitário poderia ser retirada, *na forma da lei*, à universidade a que pertencera. Foi o que fizeram, ao fim e ao cabo, tanto a Lei n. 6.683/1979, quanto a Emenda Constitucional n. 26/1985: *na forma da lei*, excluíram, *excepcionalmente*, a competência para implementação de anistia, da regra *geral* da autonomia administrativa das universidades.” (fls. 4/5). E assevera, em seguida que “o princípio da autonomia universitária foi erigido em garantia constitucional”, complementando, **in verbis**:

“A partir, pois, da promulgação da Constituição Federal de 1988, *nenhuma* lei poderia excluir, ante o *princípio constitucional da autonomia universitária*, a *competência administrativa* de certa universidade

para se pronunciar, com *exclusividade*, sobre a implementação de anistia solicitada por um ex-servidor seu.” (fl. 5).

Nessa linha de raciocínio, o Impetrante se fixa na defesa da tese, segundo a qual a UnB goza de autonomia administrativa, assegurada pela Carta Magna, não cabendo ao Ministro da Educação, no exercício do poder de supervisão ministerial, decidir sobre pedido de anistia de ex-servidor da referida fundação, competência esta que é conferida ao Reitor da Universidade.

Com efeito, em que pese a capacidade que o tema da anistia tem de provocar a sensibilidade de todos nós humanos, quando examinada qualquer pretensão que vise a alcançar a reparação de ato punitivo de conotação política, ainda assim, o pleito ora submetido à apreciação desta Corte, nos termos como se encontra formulado, não conseguirá, a meu sentir, o êxito desejado.

É que, conforme a lei, a doutrina e a jurisprudência, são estabelecidos certos pressupostos indispensáveis para a proposição da ação mandamental. Entre estes figura, obviamente, o direito líquido e certo do Impetrante, ameaçado de lesão ou violado por ato ilegal ou cometido com abuso de poder da Autoridade-impetrada. Quanto à imprescindibilidade do atendimento a tais exigências, prelecionam todos os autores especializados no estudo da matéria. Entre outros tantos, basta lembrar o consagrado administrativista **Hely Lopes Meirelles**, ao afirmar:

“*Direito líquido e certo* é o que se apresenta manifesto na sua existência, delimitado na sua extensão e apto a ser exercitado no momento da impetração. Por outras palavras, o direito invocado, para ser amparável por mandado de segurança, há de vir expresso em norma legal e trazer em si todos os requisitos e condições de sua aplicação ao impetrante: se sua existência for duvidosa; se sua extensão ainda não estiver determinada; se o seu exercício depender de situações e fatos ainda indeterminados, não rende ensejo à segurança, embora possa ser defendido por outros meios judiciais.

Quando a lei alude a *direito líquido e certo* está exigindo que esse direito se apresente com todos os requisitos para seu reconhecimento e o seu exercício no momento da impetração. Em última análise, *direito líquido e certo é direito comprovado de plano*”. (in Mandado de Segurança e Ação Popular, 5ª edição, p. 16).

Outro não é o magistério do Professor **Alfredo Buzaid**, ao observar que “o mandado de segurança individual é uma ação judiciária concedida ao titular de direito líquido e certo, seja qual for a autoridade responsável pela ilegitimidade ou abuso do poder. É garantia constitucional destinada a pôr a salvo os direitos do indivíduo” (Do Mandado de Segurança, p.p. 67/80). E, ainda na lição deste Mestre do Direito, a Constituição estabelece “que a ação de que o impetrante pode valer-se há de estar em estreita correlação com o direito que o seu titular invoca em juízo. Este direito deve ser líquido e certo.” (ob. cit., p. 82).

No mesmo sentido, **Vicente Grecco Filho** ressalta: “O que se pede (na segurança) é uma ordem, um mandado, que garanta, que dê segurança, ao direito líquido e certo do impetrante, lesado ou ameaçado de lesão, por ato da autoridade impetrada.” (in Direito Processual Civil Brasileiro, vol. 1/89).

Ainda sobre o tema, são oportunos os comentários de **Francisco de Oliveira**, assim expendidos:

“O direito líquido e certo, embora deva ser comprovado de plano, vez que o mandado de segurança não premia a delonga probatória, constitui, juntamente com a análise da legalidade ou abuso de poder, matéria que compõe o próprio objeto do *writ*, desaguando no julgamento do mérito. Vale dizer, que se o juiz concluir que o ato de autoridade comprovado de plano é abusivo ou editado com ilegalidade e hostiliza direito subjetivo do impetrante, concederá a segurança; caso contrário denegará a segurança.” (in Mandado de Segurança e Controle Jurisdicional, p. 147).

O mesmo autor invoca a precisa doutrina de **Themístocles Brandão Cavalcanti**, inserida neste texto, **verbis**:

“Direito líquido e certo é o que se apresenta manifesto na sua existência, delimitado na sua extensão e apto a ser exercitado no momento da impetração. Por outras palavras, o direito invocado, para ser amparável por mandado de segurança, há de vir expresso em norma legal e trazer em si todos os requisitos e condições de sua aplicação ao impetrante. Se sua existência for duvidosa; se sua extensão ainda não estiver determinada; se o seu exercício depender de situações e fatos não esclarecidos nos autos, não rende ensejo à segurança, embora possa ser defendido por outros meios judiciais.” (ob. cit., p. 147).

De outra parte, acerca do abuso de poder e de como se configura, **Francisco Antônio de Oliveira**, em sua obra já citada, invoca a opinião de juristas consagrados, ao fazer os seguintes comentários:

“Preleciona **Cretella Júnior** (Dicionário, cit., p. 5) que ‘por abuso de poder, há de entender-se tudo o que diga respeito à infração das regras de competência. Desde a sua violação frontal, pela prática de ato totalmente alheio ao âmbito de atribuição do agente, até as exorbitâncias de uma competência realmente existente, sejam ostensivas, ou se disfarcem nas aparências de atos legítimos. Ter-se-ão, assim, como autorizando o mandado, os atos afetados de incompetência, em todas as suas formas – abuso de poder – ou, por qualquer outra razão, contrários à lei’.

Para **Hely Lopes Meirelles** (Direito Administrativo, cit., p.p. 78 e ss.). ‘Usar normalmente do poder é utilizá-lo dentro dos limites traçados pela lei, segundo os preceitos da moral administrativa e em defesa dos interesses sociais. Abusar do poder é empregá-lo contra a autorização da lei, ou sem ela, ou em desconformidade com a moral da instituição e do cargo, para fins outros que não os reclamados pelo interesse geral da comunidade administrativa, ou ainda, contra direito individual reconhecido.’

Temos na doutrina (**Silva Pacheco**, Mandado, cit., p. 120) que ‘o uso do poder, sendo prerrogativa da autoridade, pauta-se pelo que dispõe a lei ou pelos princípios que a informam. O abuso do poder consiste no seu emprego em desacordo com a lei, sem atender aos princípios da legalidade, moralidade, da impessoalidade e da publicidade. O poder, de que se reveste a autoridade pública, tem em vista o bem da instituição ou o bem comum, motivo porque deve ser usado, de conformidade com a lei para atender aos seus fins legítimos.’ (p.p. 153/154).

Na jurisprudência deste Tribunal, como é sobejamente sabido, o preenchimento destas exigências necessárias à concessão da segurança, é reiteradamente indicado, em incontáveis julgados, sempre no sentido de que o **mandamus** visa, precipuamente, a assegurar a defesa de direito próprio do impetrante, líquido e certo, violado ou ameaçado de violação por ato de autoridade, praticado com abuso de poder.

Ora, após acurado exame dos elementos de instrução do processo e

sopesadas as circunstâncias fáticas e jurídicas que envolvem o caso, ao confronto dos mencionados requisitos exigíveis para a concessão da segurança, verifica-se logo que não há como acolher a pretensão do Impetrante. Isso porque, detendo-se, como se deteve, quase que exclusivamente na defesa da tese, segundo a qual, em razão da autonomia administrativa assegurada constitucionalmente à UnB, não caberia ao Ministério da Educação apreciar o seu pedido de anistia, mas, sim, ao Reitor daquela fundação, acabou por se abster de demonstrar e comprovar, como lhe cabia fazê-lo, a liquidez e certeza do direito que pretende ver reconhecido. Ademais, não tem procedência o argumento de que, com o advento do novo texto constitucional (art. 207 da CF), tenha surgido uma nova autonomia administrativa para as universidades, que resultasse em impedimento aos Ministros de Estado de apreciar os casos de anistia de ex-servidores das referidas entidades. A Lei n. 5.540, de 1968, conforme cita o próprio Impetrante, já determinava que “as universidades gozarão de autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira, que será exercida na forma da lei e dos estatutos” (art. 3^a). E nem por isso deixaram de ser aplicadas as regras sobre a anistia, previstas na legislação de regência. O próprio precedente deste STJ, trazido à colação, pelo Impetrante, no julgamento do MS n. 3.318-DF, da relatoria do eminente Ministro Antônio de Pádua Ribeiro, reconhece, textualmente, que “não há, porém, uma nova autonomia universitária. O que existe, isto sim, é uma nova realidade no panorama do Direito Constitucional brasileiro”. E, acrescenta, demais disso, o nobre Relator, ao que entendo em desfavor do Impetrante, o seguinte:

“Se, antes, a autonomia das universidades configurava instituto radicado na lei ordinária – e, portanto, supressível por mera ação legislativa ulterior –, registra-se, agora, pelo maior grau de positividade jurídica que a ele se atribuiu, a elevação desse princípio ao plano do ordenamento constitucional. Mas a palavra autonomia continua tendo o mesmo sentido e significado, quer escrita em lei ordinária, quer escrita no texto fundamental.

O conteúdo intrínseco desse postulado não se alterou. Da constitucionalização desse princípio, a única consequência que se pode extrair é, sem dúvida, a eficácia derogatória e irrecusável de norma que o contempla, cuja supremacia se impõe à observância necessária do legislador ordinário. Esta, portanto, a única – embora relevantíssima – modificação gerada pelo preceito consubstanciado no artigo 207 da Lei Maior.

Há, pois, sob esse aspecto, apenas uma diferença de grau entre o princípio da autonomia universitária, anteriormente consagrado em lei, e o princípio da autonomia universitária, agora proclamado em sede constitucional, onde reforçou-se a defesa contra a hipótese de sua revogação. O sentido, porém, é o mesmo e, por isto, são os mesmos os efeitos jurídicos de sua aplicação nas situações em que incide.

A noção de autonomia universitária, contudo, não se confunde com a de independência, posto que supõe o exercício limitado de competência e de poderes, consoante prescrições e regras estabelecidas pelo ordenamento jurídico.

A gestão de bens e interesse próprio e o poder de auto-administração e desempenho de funções específicas não afetam a possibilidade jurídica de controle administrativo do Poder Público sobre as universidades, nem subtraem, a este, a competência para autorizar-lhes as atividades. É dever do Estado, diz a Constituição.

O regime de tutela que disciplina as relações entre o Estado e as universidades não impede que estas sejam submetidas à fiscalização de ordem institucional, ou de ordem político-administrativa ou, ainda, de ordem econômico-financeira.

A esse poder de vigilância não é oponível o princípio da autonomia universitária, posto que o exercício da prerrogativa estatal, visa, tão-somente, à realização, por meios regulamentares e conformes ao ordenamento jurídico, dos fins institucionais para que a universidade foi concebida, idealizada e criada.”

Do mesmo modo e com maior razão, poder-se-ia dizer, **mutatis mutandis**, que o princípio da autonomia universitária não impede ao Ministro de Estado exercer o poder de apreciar e julgar os pedidos de anistia, nos casos da espécie, uma vez que lei de natureza excepcional, como é a de anistia, lhe confere competência para tanto. E, igualmente, poderia dizer-se que é perfeitamente possível a plena convivência entre o instituto da autonomia universitária e os poderes concedidos à autoridade ministerial na análise dos processos de anistia, conforme determina a legislação pertinente. Não se conflitam, nem se repelem, mas se complementam de forma harmônica dentro do ordenamento jurídico.

Cumpre ressaltar, de outra forma, que não há como vislumbrar qualquer sinal de abuso de poder, no real sentido de expressão, porquanto a autoridade indigitada coatora não praticou nenhum ato ilegal ou abusivo; ao

contrário, observou rigorosamente os ditames da legislação aplicável à espécie. E nem sequer existem normas legais, com respaldo nas quais pudesse o Reitor da Universidade exercer a competência ministerial conferida pela legislação excepcional vigente, disciplinadora dos atos processuais necessários ao cumprimento da concessão da anistia. Abuso de poder ocorreria, na verdade, se ao Reitor fosse deferida a competência para examinar e decidir sobre os processos de concessão de anistia, sem a existência de lei autorizativa nesse sentido.

Pretende, portanto, o Impetrante, pela via transversa dos poderes inerentes à autonomia universitária, suprir a falta de lei específica e de caráter excepcional, que conceda os pretensos poderes ao Reitor da UnB. Nesse ponto, merecem destaque os lúcidos argumentos inseridos nas informações da Autoridade-impetrada, **in expressis**:

“O outro aspecto a se considerar, é que não sendo o Ministro da Educação competente, não seria decorrentemente competente o Reitor da UnB, posto que a competência advinda da decantada autonomia administrativa se circunscreve às questões inerentes, internas, da Universidade, e o princípio da legalidade, nesse aspecto, impõe ao agente público os limites de sua atuação. Só pode ele fazer aquilo que a lei lhe atribui.

A competência, na Administração Pública, decorre de lei. E, não há lei ou dispositivo legal atribuindo expressamente ao Reitor da UnB competência para apreciar e decidir os pedidos de anistia. A sua competência e atuação, em decorrência da autonomia universitária, estão previstas expressamente nos artigos 53 e 54 da Lei n. 9.394, 20 de dezembro de 1996.

Primeiro, porque compete ao Reitor decidir questões internas da Universidade e não as questões externas, que não são da sua alçada nem se inserem dentro da autonomia universitária. O Reitor, por possuir a Universidade autonomia administrativa, decide questões que lá surgem. No entanto, quando a Universidade se relaciona com outros entes ou órgãos da Administração, não prevalece a autonomia universitária, mas a lei específica que disciplina a questão.” (fl. 97).

Já em relação ao Ministro de Estado, não há o que discutir, por isso que a sua competência vem expressa (art. 2^a do Decreto n. 92.768/1986), não tendo sido revogada, nem cabendo o argumento de que a nova Constituição Federal não teria recepcionado tal legislação. Acrescente-se a estas

razões, porque também lúcidas e oportunas, as ponderações do douto Subprocurador-Geral da República:

“A *autonomia* que se confere às universidades também não se confunde com a *autonomia* em sentido político. O aspecto *principal* da autonomia universitária é o didático-científico, sendo os demais (*administrativo e o financeiro*) de natureza acessória e instrumental, na medida em que visam a assegurar a plenitude daquele. Mas as autonomies *administrativas* e a *financeira* devem ser exercidas com estrita observância aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e das regras que estabelecem a atuação de qualquer ente público, inclusive as dos artigos 167 e 169 da Constituição Federal. E, ademais, não exclui as competências legalmente deferidas ao Ministro da Educação.

Na hipótese em exame, como bem demonstrou a Autoridade-impetrada, era sua a competência para a prática do ato de anistia, nos termos da Lei n. 6.683/1979 e dos Decretos n. 84.143/1979 e 92.768/1986, que conviviam harmoniosamente com a autonomia universitária e foram recepcionados pela Constituição de 1988. Ausentes os requisitos que autorizavam a concessão da anistia, o ato de indeferimento é legítimo.

O Impetrante não logrou demonstrar qualquer violação a direito líquido e certo de que seja titular, circunstância que justifica a improcedência da ação mandamental, e tal conclusão é reforçada pelas informações prestadas pela Autoridade-impetrada, onde ficou *demonstrada a sua competência para a prática do ato questionado.*” (fl. 103).

Por último, convém trazer à colação o parecer da Comissão Especial de Anistia, com base no qual a Autoridade ministerial indeferiu o pedido de anistia do Impetrante. Esta é a sua conclusão:

“De acordo com as disposições do art. 8º e seu § 5º, do ADCT, três são as condições para concessão de anistia:

Ter sido punido ou demitido por atividades profissionais interrompidas, em virtude de decisão de seus trabalhadores;

em decorrência do Decreto-Lei n. 1.632/1978; ou

por motivos exclusivamente políticos, assim considerados os decorrentes de atos de exceção, institucionais ou complementares.

Como a dispensa do ex-servidor deu-se por ato administrativo, devidamente indenizado nos termos da lei e perfeitamente adequada às normas laborais vigentes, e tendo em vista que o Requerente não comprovou estar incluído em qualquer das condições anteriormente descritas, esta comissão conclui que não cabe a concessão de anistia, haja vista o suplicante não estar amparado pela disposição Constitucional acima citada.” (fl. 72).

Diante do quanto foi exposto, por não divisar qualquer violação a direito líquido e certo, nem o cometimento de ilegalidade ou abuso de poder, na prática do ato atribuído ao Impetrado, denego a segurança.

VOTO-VISTA

O Sr. Ministro Francisco Peçanha Martins: Cuidando-se de mandado de segurança em que se discute a questão da autonomia da universidade, já decidida no Mandado de Segurança n. 3.318-DF, da relatoria do eminente Ministro Pádua Ribeiro, fez-me pedir vista dos autos.

Do seu exame, contudo, verifico que o Sr. Ministro da Educação não cometeu qualquer ato ilegal chancelando a conclusão da Comissão Especial de Anistia.

A autonomia, antes assegurada às universidades pelo art. 3º da Lei n. 5.540, de 28.11.1968, foi constitucionalizada pela Carta de 1988, mas “não há, assim, uma nova autonomia universitária”, como positivou Pádua Ribeiro.

A concessão da anistia é disciplinada pela Lei n. 6.683/1979, e Decretos n. 84.143/1979 e 92.768/1986 e a competência para expedir as normas reguladoras, a instituição das comissões de assessoramento e decidir sobre a matéria é do Ministro de Estado.

No caso, não vislumbro direito líquido e certo a ser amparado pelo **mandamus**, pelo que denego a segurança acompanhando o voto do eminente Ministro-Relator.