

# DIREITO

## & JUSTIÇA

### CORREIO BRAZILIENSE

Brasília, segunda-feira, 26 de outubro de 1998

# Mandado de segurança

Arnaldo Esteves Lima

Juiz do Tribunal Regional Federal da 2ª Região

**O** nosso Código Civil, em seu art. 75, de forma concisa e lapidar, prescreve que “a todo direito corresponde uma ação que o assegura”. Fiel a essa regra, tendente a assegurar a liberdade individual e a proteção a direito outro, líquido e certo, ameaçado ou violado, ilegal ou abusivamente, por ato de autoridade, a CF, no seu art. 5º, LXVIII e LXIX, respectivamente, institui o habeas corpus e o mandado de segurança como ações correspondentes à garantia de tais direitos essenciais. Não é demais dizer que os dois institutos são de excepcional relevo em nossa ordem normativa, tendo em conta as objetividades jurídicas a que visam proteger. O desiderato deste singelo escrito, no entanto, será a abordagem de aspectos alusivos à competência para o julgamento de mandado de segurança. O assunto tem sido examinado, reiteradamente, em nossa doutrina e jurisprudência. Entretanto, nunca será excessivo relembrar o que é importante e significativo, em nosso dia-a-dia.

Para determinar a competência para o julgamento da ação em foco, a CF fixa como princípio básico, não único, o da hierarquia funcional da autoridade apontada como coatora (1). A despeito dessa orientação-matriz, tendo em vista a regra contida no inciso I, do art. 109, que prevê a competência da Justiça Federal para julgar as causas em que a UF, autarquias e empresas públicas federais forem interessadas (aí incluindo-se, por extensão, também as fundações instituídas pelo Poder Público — art. 37, da Lei Maior — e jurisprudência do STJ — p. ex. RSTJ 4/1245), a jurisprudência, mormente a do STF, embora com fundado dissenso, orienta-se no sentido da prevalência dessa regra sobre a que está contida no inciso VIII, do mesmo artigo, quando o coator for autoridade que se submeta, originariamente, a juízo diverso do federal, especialmente ao estadual. Esta é a orientação que resulta da Súmula nº 511, e que vem sendo reafirmada pela Excelsa Corte.

A norma escrita no item I, do art. 109, constitui-se em regra geral de competência atribuída aos juízes federais. Logo, figurando uma das pessoas jurídicas ali apontadas em uma das condições processuais referidas, caberá à Justiça Federal, em caráter absoluto, processar e julgar a causa, respeitadas, obviamente, as exceções que o mesmo preceito contém. De outra parte, a norma contida no inciso VIII, que é especial, atribui aos juízes federais competência para julgar “os mandados de segurança e os habeas data contra ato de autoridade federal, excetuados os casos de competência dos tribunais federais”. Parece que a especialidade dessa norma restringe a generalidade daquela (inc. I). Tal significa dizer que, embora o mandado de segurança seja, também, causa, a competência da Justiça Federal para julgá-lo só ocorre quando a autoridade coatora for federal (aí incluídos os atos de autoridades outras ou mesmo de particularidades, desde que praticados por delegação federal). Isso pelo que dimana, em princípio, da CF. Tal interpretação mais resguarda a eficácia do inciso VIII, pois, do contrário, tudo estaria contido na abrangência do inciso I, fazendo do VIII preceito de pouca ou, quem sabe, nenhuma utilidade, pressupondo-se que seu alcance não seja aquele determinante da fixação de competência territorial e nem mesmo funcional entre os vários órgãos e graus da Justiça Federal, pois aquela encontra solução em

princípios contidos nas leis processuais e esta já estava solucionada, antes, pela própria Constituição, art. 108, I, c, c/c 109, I.

Quando o juízo natural da autoridade local (estadual, distrital ou municipal), para tal fim, for o de 1º grau, a questão não oferece dificuldade, nada obstando a submissão do controle jurisdicional do seu ato acoimado de ilegal ou abusivo ao Juízo Federal do respectivo território, pois aí estará preservada a hierarquia. Quando, todavia, tal juízo natural for o de 2º grau, vale dizer, o Tribunal de Justiça (2), é que, na pureza dos princípios, especialmente o federativo, a matéria encerra maior dificuldade. É que se estaria a questionar, perante a Justiça Federal, ato — comissivo ou omissivo — de autoridade que, para o fim, deveria ser submetido, originariamente, a Juízo de 2º grau do respectivo Estado-membro. Exemplo disso seria um ato do governador, do presidente da Assembléia, de um secretário de Estado ou de um juiz estadual, que venha a ser impugnado por uma empresa pública federal, via mandamus. Tal ato seria impugnado em 1º grau da Justiça Federal, quebrando aquele princípio hierárquico. Penso que o Plenário do STF, para contornar tal dificuldade e quebra de princípios, vem de proferir, majoritariamente, decisão resultante do julgamento do RE 176.881-9 (DJ de 6.3.98, pág. 18), muito engenhosa, da relatoria do em. ministro Ilmar Galvão, com a seguinte ementa: “MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO POR AUTARQUIA FEDERAL CONTRA ATO DE JUIZ DE DIREITO. COMPETÊNCIA. Em princípio, qualquer ação proposta pelos entes relacionados no inc. I do art. 109, da Constituição, é de competência da Justiça Federal. Tratando-se, entretanto, de mandado de

segurança, que, em nosso sistema jurídico-processual, se rege também pelo princípio da hierarquia, prevê o inciso VIII do mesmo dispositivo a competência dos tribunais federais, obviamente, em razão do respectivo grau hierárquico. Em relação aos juízes federais, a competência é dos tribunais regionais federais (art. 108, I, c, da Carta da República), regra que, por simetria, é de aplicar-se aos juízes de direito. Acórdão que, por encontrar-se orientado no sentido exposto, não merece reparo. Recurso extraordinário não conhecido”.

Este importante precedente indica um rumo interpretativo a seguir, embora não resolva, totalmente, a questão. Isso porque a competência originária dos TRFs é restrita a atos do próprio tribunal ou de juiz federal (3). Logo, é perfeita a similitude quando o coator for juiz estadual e impetrante uma das pessoas jurídicas arroladas no inciso I, do art. 109. A dificuldade, todavia, ainda permanecerá quando o coator for outra autoridade cujos atos se sujeitem, para tal finalidade, originariamente, ao respectivo Tribunal de Justiça. Nesse caso, estar-se-ia, ao remeter a questão para o TRF da região, alargando, quiçá em demasia, a sua competência originária. Por outro lado, estar-se-ia restringindo a competência originária dos Tribunais de Justiça dos estados, prevista nas respectivas Constituições.

Como se nota, ao excepcionar o princípio vetor resultante da CF, qual seja, o de que na ação de pedir segurança o juízo natural é definido, normalmente, pela hierarquia da autoridade coatora, depáramos com dificuldades que resultam do sistema constitucional. Tais problemas, no entanto, mercê do labor interpretativo, haverão de encontrar, em cada caso, adequada solução, preservando-se os princípios normativos aplicáveis, principalmente aqueles que emanam diretamente da CF.

Como se fala em reforma do Judiciário — o que, aliás, é premente —, seria, talvez, oportuna a supressão do referido inciso VIII, tendo em vista que, em tal precedente, embora por maioria, a Suprema Corte reiterou a subsistência da jurisprudência condensada na Súmula 511, ao recusar suprimir do seu texto a expressão “inclusive mandado de segurança”, tal como sugerido em seu voto, pelo Relator originário, em. ministro Carlos Velloso, salvo, naturalmente, nova reflexão da Excelsa Corte sobre o assunto.

(1) Constituição Federal, arts. 102, I, d, 105, I, b, 108, I, c, 109, VIII e 125, § 1º, c/c normas de Constituições Estaduais e Leis de Organização Judiciária - LOJ - dos estados, além da LC 35/79, art. 21, VI, Cód. Eleitoral, art. 122, I, e, etc.

(2) Casos previstos, p. ex., na Const. do Estado do Rio de Janeiro, art. 158, IV, e, nºs. 1 a 7.

(3) Cf. art. 108, I, c.

*“Para determinar a competência para o julgamento do mandado de segurança a Constituição Federal fixa como princípio básico, não único, o da hierarquia funcional da autoridade apontada como coatora”*