SENTENÇAS

ATO ADMINISTRATIVO — CONTRÔLE JURISDICIONAL — REVISÃO

— Não cabe a revisão de ato administrativo, submetido ao contrôle jurisdicional, de modo a deslocar a competência do Juiz.

JUÍZO DE DIREITO DA 4.ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA

Guilherme Estelita *versus* Magnífico Reitor da Universidade do Brasil

SENTENÇA

Vistos, etc.

O Dr. Guilherme Estelita impetra segurança contra ato do Sr. Reitor da Universidade do Brasil, que vem omitindo a designação da data para efetivação de sua posse no cargo de Professor Catedrático, padrão O, da cadeira de Direito Judiciário Civil na Faculdade Nacional de Direito, do Q. P. do Ministério da Educação e Saúde, na vaga decorrente da aposentadoria do Professor Oscar Francisco da Cunha, a que tem legítimo direito, por ter sido nomeado por decreto do Sr. Presidente da República, publicado no dia 5 de dezembro, direito êsse sujeito ao lapso normativo de 30 dias, para que não pereça. Refere que ofereceu à impetrada a prova do preenchimento de todos os requisitos necessários à posse e lhe requereu a designação de dia hora e local, que a impetrada marcou o dia 21 de dezembro, às 17 horas, perante a Congregação da Faculdade; mas, na véspera dêsse dia, comunicou telegràficamente ao impetrante a transferência da posse, para aguardar pronunciamento do Conselho Universitário; que êsse pronunciamento se deu na sessão de 27 de dezembro, no sentido de que a impetrada podia dar a posse; que, apesar disso, a impetrada não lhe dou notícia de nova designação, embora prometa, verbalmente, realizá-la no prazo legal; que êsse prazo expirará a 4 de janeiro o que o coloca na iminência de ver ficar sem efeito o decreto de sua nomeação *ex-vi-legis;* daí a segurança, com pedido liminar. Sustenta que é injustificada a protelação, pois do ato de nomeação, que tem entalhe em parecer do Consultor Geral da República, lhe decorre direito líquido e certo de ser empossado no cargo.

Pelo despacho de fls. 2, concedeu êste Juízo a liminar pedida.

Às fls. 21 e 22, o impetrante, a par de solicitar providências cautelares de

seu direito, noticiou o advento de novo ato do Poder Executivo, que tornava sem efeito sua nomeação vitalícia para o cargo e o nomeava interinamente nesse mesmo cargo. Proferi, então, o despacho de fls. 24, mantendo a liminar.

Às fls. 26, foi oferecido ofício da impetrada em que dá explicações de seus atos e notícia do novo decreto Executivo. Às fls. 38 novos esclarecimentos da impetrada com o pedido de que se considere cumprido o espírito da liminar com a só prorrogação pelo tempo necessário da segurança, do prazo para pôsse.

Afinal, às fls. 41, vieram as informações da impetrada, nas quais aponta os obstáculos que lhe surgiram impedindo-a de dar posse ao impetrante; que era seu intento acatar o ato de nomeação se não fôsse, em tempo oportuno modificado, como fôra proposto e pedido ao Sr. Presidente da República pelo Conselho Universitário; que a segurança deveria ter sido dirigida contra o Presidente para impedir o reexame do ato e endereçada à autoridade judiciária competente; que com o novo decreto do Executivo deslocou-se a competência dêste Juízo para apreciar a hipótese e não é êle inovação vedada, pois o ato não emanou da autoridade impetrada e sim do Chefe do Poder Executivo, a que estava submetido o caso e o resolveu no exercício de suas atribuições; que, face a isso, ficou o impetrante sem título legal para obter a investidura que pede; cita e invoca doutrina e jurisprudência em prol da tese que sustenta da revisibilidade do ato administrativo; recorda normas de direito penal que o impedem de dar a posse deferida e o vinculam ao cumprimento do novo decreto; por fim, noticia as conseqüências danosas, que gerariam a execução da liminar, obviadas pela suspensão conseguida e que, pela via da segurança só o Supremo Tribunal pode apreciar a espécie.

Ofício do Ministério Público às fls. 53, historiando, longamente, os fatos e situando sua função no processo, para sustentar que o ato de nomeação não estava consumado, pois faltava a posse e que, assim, era revogável e a posse não mais poderá ser deferida judicialmente, porque não há título; que a revogação abre ensejo à impetração do *mandamus* ao Pretório Excelso, pois com o novo ato surgiu nova lide; que os atos administrativos são revogáveis à luz de copiosa jurisprudência e da doutrina; que não houve violação de direito líquido e certo pela impetrada; que jamais houve a recusa de dar posse; que há e houve o dilema de dar posse a quem não tem mais título; que a liminar foi suspensa em face do novo ato, para evitar perturbação da ordem pública; que o Juízo está infringindo a Constituição ao pretender manter a competência para apreciar os atos do Sr. Presidente da República, que é a competência constitucional do Supremo Tribunal e matéria de ordem pública; que a vingar êsse ato, implantar-se-ia a ditadura judiciária e desapareceria a atuação harmônica e independente dos três Poderes da República; que não pode ser deferida a segurança por inexistir direito a proteger, ou deve ela ser julgada prejudicada por lhe faltar o motivo alegado, por obstada pelo segundo decreto presidencial; ou, finalmente, teria que declinar o Juízo de sua competência para a do Supremo Tribunal Federal.

Às fls. 66 está a comunicação da egrégia Presidência do Tribunal Federal de Recursos de que fôra suspensa a execução da liminar.

O que tudo visto e examinado.

Oferece a questão em debate vários aspectos e demanda considerações preliminares, que a coloquem nos têrmos em que a enfrenta e decide êste Juízo.

Aflorou ela ao Juízo com matizes de rara simplicidade. Pedia-se que prestigiasse o Judiciário a execução e eficácia de um ato do Poder Executivo, que vinha encontrando resistência quanto ao seu cumprimento por parte da impetrada. O Estado, a que se solicitava uma prestação jurisdicional, por seu Poder Judiciário, através de

um Juízo competente, praticando ato de sua alçada, conheceu do pedido e dispensou, de plano, a prestação jurisdicional postulada, com eficácia mandamental eminente, embora de cognição incompleta e *ad referendum* da sentença final.

Nada se alinha contra êsse ato jurisdicional, nem se lhe poderiam inquinar vícios formais ou de fundo, que não tem. Cuidava-se, como já dissemos alhures, de prestigiar o Poder Judiciário um ato formalmente perfeito do Poder Executivo, cuja execução vinha sendo protelada em desaprêço à sua fôrça cogente, sem razões maiúsculas que a legitimassem.

Funcionava, até então, com eficiência, a cooperação harmônica entre dois Poderes independentes do próprio Estado. Era o Judiciário a garantir a eficácia e execução de ato do Executivo, mediante contrôle jurisdicional, que lhe compete e lhe atribui a lei básica.

Tanto bastou para que a resistência que obteve a execução do ato, agora prestigiado pelo Judiciário, se acirrasse e assumisse grandes proporções, desvestindo-se do caráter protelatório em que se encastelara, para assumir a vanguarda revisional do ato. Com isso induziu em êrro o Executivo, levando-o a práticas que o desprestigiam e o sujeitam à crítica e repulsa serena, mas enérgica, dos que respeitam a estabilidade dos atos administrativos do Govêrno e as prerrogativas indeclináveis dos Poderes do Estado.

Obteve-se do Executivo a precipitação de ato revocatório daquele já sujeito a pedido de prestação jurisdicional, que já fôra expedida. Funcionou a máquina administrativa do Estado com um açodamento invulgar a que não resistiu, nem mesmo a tradicional e até invencível burocracia que de eternamente emperrada, vivificou-se com um azeitamento de engrenagens nunca visto e singular.

De posse do ato revocatório pretendeu-se que tivesse êle a virtude de modificar a anterior prestação jurisdicional já deferida. Recusada essa eficácia ao ato novo, buscou-se o socorro de uma medida extrema: a suspensão de fôrça executória mandamental do ato jurisdicional. Mantida esta, por mantido aquêle, apelou-se, em última instância, para a coação física, com vestes de perturbação da ordem pública e se erigiram em seus agentes estudantes de direito; jovens, via de regra ordeiros, disciplinados e, por vocação necessária às suas próprias formações profissionais, respeitadores intransigentes das decisões da Justiça. Vingou, por fim, a invocação. O recurso do ato suspensivo, malgrado o valor e brilho com que sustentaram alguns Juízes a eficácia do ato suspenso, por dispositivo regimental, face à igualdade numérica de pronunciamentos pró e contra, não vingou efeito.

No entanto, não foi em vão o incidente. Veio êle provar que foi oportuna e necessária a impetração; que a resistência ao cumprimento do ato de nomeação era um fato concreto e não um mero e injustificado receio do impetrante.

Com o advento do ato revocatório é que surgiram as dificuldades do problema em julgamento. Menos pelo que de real encerra e mais pelo seu aspecto polêmico, num tema que já ganhou a imprensa de forma apaixonante.

No pertinente ao seu aspecto técnico-jurídico, único que está em foco no decisório, reduz-se à solução das teses postas:

a) era lícito ao Executivo, que não é parte na medida, expedir o ato revocatório, quando já firmada a competência dêste Juízo?

b) por via de conseqüência, prejudicada está a segurança, por incompetência do Juízo para examinar ou exercer o contrôle jurisdicional do novo ato?

c) inexistindo para o Executivo o ato fulcro do direito postulado, nada mais há a deferir ao impetrante?

Em nosso sistema de govêrno, desenganadamente, o Chefe do Poder Executivo jamais toma a iniciativa isolada de decidir questões de gestão

administrativa, em a participação direta ou indireta dos órgãos burocráticos, a cargo de quem estão a execução e contrôle dêsses problemas. Assim, na espécie o reexame do ato revogado foi solicitado ao Executivo por órgãos estudantis e pelo Conselho Universitário. O Executivo, antes de deliberar, mandou ouvir o Ministério da Educação, por seus órgãos especializados. A essas demarches administrativas não ficou ausente a impetrada, ainda que não apareça formalmente no processo. Sua Excelência, cuja palavra tem fé pública, o bastante para fundamentar decisão suspensiva de ato judicial, pessoalmente me afirmou, que a nomeação interina do impetrante, ao se revogar a vitalícia, fôra sugestão sua ao Ministro de Estado e ao Sr. Presidente da República, afinal adotada. Sendo S. Excia. um catedrático de Direito Constitucional, meu velho mestre na Faculdade de Direito, nos idos de 1941, não poderia deixar de recordar-se da mesma básica que comanda a harmonia entre os Poderes do Estado, com sua dupla autoridade de mestre e de Reitor, diretamente vinculado à questão, certamente cumpriu seu dever de cientificar o Executivo da existência da liminar concedida pelo Juízo e, conseqüentemente, esclarecer que a prática de novo ato, atingindo aquêle sujeito a contrôle jurisdicional, importava em interferência, vedada e defesa pela incidência dessa regra constitucional, na esfera de ação e competência de outro Poder; com o qual deveria o Executivo harmonizar-se e não estabelecer conflito, violando o fim último e único de ambos uma boa administração da coisa pública.

Daí resulta, necessàriamente, que embora não sendo o Presidente da República parte no mandado, não o desconhecia, nem poderia desconhecê-lo sob pena de se ter que inculcar às mais altas autoridades de ensino no País gravíssima omissão do dever de lealdade à coisa pública e do de bem informar o Chefe do Poder. O que não é possível sequer se suponha tenha ocorrido, a quem tão zelosamente é da legalidade e tão combativo se mostra em defesa do que julga ser a legalidade nestes autos.

Ciente, pois, o Executivo de que o ato que se lhe solicitava revisse, estava sob contrôle jurisdicional, competia-lhe ainda que não sujeito diretamente à jurisdição do órgão judicial oficiante, aguardar a solução do judicial da questão, para não interferir na esfera de ação do Judiciário, que êle representa, retirando-lhe anômalamente, por via administrativa, o contrôle jurisdicional que detinha a incidência da garantia básica e constitucional da sujeição do ato administrativo ao exame do Judiciário.

Cedendo ao açodamento com que lhe solicitavam a revogação do ato sob contrôle jurisdicional, atingia uma prerrogativa de outra autoridade do Poder Judiciário, lesionava o funcionamento harmônico de dois Poderes do Estado. Com isso, rende ensejo a que se invoque a lição de Esmein:

"Reduz-se o princípio a isto, os poderes reconhecidos como distintos devem ter titulares, não sòmente distintos, mas independentes uns dos outros, de modo que um dos poderes não possa destituir à vontade o titular do outro. É na inamovibilidade recíproca que jaz o princípio ativo e benéfico. Graças a esta os diversos poderes se fiscalizam uns aos outros eficazmente, no limite das próprias atribuições, e se opõe, quando é preciso, no terreno legal, aquelas resistências pacíficas que salvaguardam a liberdade pública" (*Apud* Carlos Maximiliano, *Comentários à Constituição de 1946*, I, pág. 398).

No exercer essa resistência pacífica recomendada por Esmein, que opõe o Juízo ao ato, que lesionou sua prerrogativa e malferiu uma liberdade pública, nada mais realiza que a lição sublime da Côrte Suprema da Carolina do Norte — no caso Brown *versus* Turner — de conservar firmemente suas atribuições essenciais:

"Se deve cada um dos poderes conservar firmemente as atribuições essen-

ciais que lhe pertencem não é lícito esquecer que as três partes coordenadas constituem uma irmandade, na qual a confiança recíproca exige tolerância mútua quanto aquilo que parece ser um bem comum em razão da visinhança, contíguo ao domínios de cada um" (Goodnow, *apud*, Carlos Maximiliano, op. cit., p. 399).

Lamentàvelmente, se vem observando, ùltimamente, num crescendo assustador, sem repulsa válida à altura, investidas não fraternais, nem de condenação de poderes do Estado, contra o Judiciário. Anulam-se prerrogativas precípuas de suas instâncias, a ponto de se declararem inexeqüíveis não só decisões de primeira instância, mas, também, de Tribunais Federais da República, numa declaração normativa de desprestígio e desaprêço à autoridade da sentença e dos órgãos que as proferem, malgrado sejam da mais alta expressão na estrutura Judiciária do País.

Agora, na espécie em exame, se permite, já não à lei, mas a um simples ato administrativo de gestão, cassar a competência de Juiz, ou pior cassar a eficácia de um ato jurisdicional já proferido e mandado executar, com não só aparência de legalidade, mas como expressão última da própria lei. Por essa via tortuosa, se vier a prevalecer como jurídica e inatacável essa interferência administrativa supervisora e solapadora da eficácia dos atos judiciais, breve atingiremos o cáos, ou retornaremos às trevas do Estado de Direito, de que conseguimos emergir, não há muito tempo, em o qual se reformavam sentenças finais por simples decretos Executivos.

É, pois, de ser bem meditada a lição fulgurante que nos deu Artur Marinho, ao apreciar em voto soberbo o agravo do despacho que suspendeu a liminar concedida por êste Juízo: — não era preciso estar na Constituição a vedação da interferência do Executivo nas questões submetidas ao Judiciário, visto que está ela na consciência dos responsáveis pela coisa pública e é velho e secular o princípio da coexistência harmônica dos poderes do Estado (vale a citação pela idéia e não pelo texto, visto que não há dêle publicação oficial).

Há 160 anos passados, aproximadamente, já o Presidente Washington expressava êsse mesmo pensamento ao lançar sua célebre mensagem de adeus ao povo norte-americano:

"Importa que os chamados a participar das funções públicas em um país livre, se mantenham dentro dos limites de sua competência traçados pelo Código Fundamental e não invadam uns as atribuições de outros. Êste espírito de usurpação tende a concentrar todos os poderes em um só e, por conseguinte, a estabelecer o despotismo sob tôda e qualquer forma de govêrno. Para sentir bem estas verdades basta recordar quanto o amor às posições de comando e a tendência para abusar delas são naturais no coração do homem. Daí provém a necessidade de equilibrar os poderes do Estado, dividindo-os e subdividindo-os entre muitos depositários, de sorte que uns defendam das invasões dos outros a propriedade pública" (Cornelis de Witt, *Histoire de Washington*, 1884, pág. 443, *apud*, autor cit., pág. 394).

Não se irroga o Juízo competência para apreciar o ato do Sr. Presidente da República, nem o faria nunca, por elementar coerência consigo mesmo. num decisório em que defende e exalta a coexistência harmônica dos poderes do Estado e sua própria prerrogativa malferida por invasão ou desantendimento dêsse princípio básico e constitucional.

O que faz e sustenta é sua competência para decidir a questão que lhe foi posta, nos têrmos em que se encontrava antes do ato Executivo posterior, que, invadindo sua esfera de ação e competência, se antecipou à decisão ou prestação jurisdicional já pedida e liminarmente concedida, prejulgando, administrativamente, o mérito que estava fora da alçada do Executivo, por submetido à apreciação do Judiciário.

A exortação que nos faz o Ministério Público para que respeitemos a esfera constitucional de nossa competência e a do Pretório Excelso no contrôle jurisdicional do ato administrativo revocatório, está com destinatário errado e veio a destempo. Deveria ser dirigida ao Executivo no sentido de que respeitasse a prerrogativa do Juízo de julgar as questões que lhe são postas e de sua competência exclusiva, sem prática inovadora posterior que interferisse no ato já sujeito a contrôle do Judiciário, com o que, aí sim, estaria prestigiando a Constituição e a tese da coexistência harmônica entre dois Poderes do Estado.

Colocada a questão nesses têrmos, passa o Juízo a decidir a segurança, tal como pedida foi, como lhe compete segura e constitucionalmente de não sofrer a interferência de qualquer outro Poder do Estado, no deslinde da controvérsia.

Temos, pois, nessa conformidade um ato de nomeação do impetrante, expedido por autoridade competente, formalmente perfeito, que cabe à impetrada cumprir, em determinado lapso normativo de tempo, mas que foi protelado em seu cumprimento, de forma a que se instalou no impetrante o justificado, receio de seu descumprimento, afinal tornado realidade pelos incidentes já noticiados. Nada se argüe contra a fôrça cogente administrativa que dêle emana; logo, é líquido e certo o direito do impetrante de exigir a posse no cargo para que foi nomeado vitalìciamente, dentro do prazo legal em que deve ela, eficazmente, ocorrer, tal como lhe deferiu e garantiu a liminar concedida.

Isto pôsto:

Concedo a segurança e torno definitiva a liminar já deferida. Custas *ex-lege*. Recorro de ofício. P.R.I. e comunique-se para os devidos fins.

Rio de Janeiro, 19 de janeiro de 1957. — *Oswaldo Goulart Pires.*