ESTRANGEIRO — NATURALIZAÇÃO — BOM PROCEDIMENTO

— Não pode ser tido como de bom procedimento quem não obedece às leis do país onde vive, embora nele não tenha nascido.
— Comprovação de atividade política do alienígena.

TRIBUNAL FEDERAL DE RECURSOS

Francisco Javier Ulpiano Alfaya Rodrigues *versus* Ministro de Estado da Justiça
Mandado de Segurança nº 97.596 — Relator: Sr. Ministro
EVANDRO GUEIROS LEITE

ACÓRDÃO

Vistos e relatados os autos em que são partes as acima indicadas, decide o plenário do Tribunal Federal de Recursos, preliminarmente, por maioria, recusar a questão de ordem consistente em dever-se tomar voto de mérito dos Srs. Ministros vencidos na prejudicial de carência da ação, vencidos, nesta parte, os Srs. Ministros Lauro

Leitão, Carlos Mário Velloso, Wilson Gonçalves, Sebastião Reis, Miguel Jeronymo Ferrante, José Cândido, Antônio de Pádua Ribeiro e Costa Lima. Em conseqüência, o resultado do julgamento foi o seguinte: o Tribunal, por maioria, indeferiu o mandado de segurança, com ressalva dos votos dos Srs. Ministros Bueno de Souza, Antonio de Pádua Ribeiro, Flaquer Scartezini, Leitão Krieger e Armando Rolemberg que julgavam o impetrante carecedor da ação, extinguindo o processo, na forma do voto e notas taquigráficas precedentes que integram o presente julgado.

Custas, como de lei.

Brasília, 18 de novembro de 1982. — *José Dantas,* Presidente. — *Evandro Gueiros Leite,* Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Evandro Gueiros Leite: Francisco Javier Ulpiano Alfaya Rodrigues, espanhol, solteiro, universitário, residente em Salvador, impetra mandado de segurança contra o Sr. Ministro da Justiça, com o escopo, tão-somente, de ver restaurado o seu direito, assegurando-se-lhe a não-configuração de mau procedimento e afastando-se, em conseqüência, o óbice legal à sua naturalização, consubstanciado no art. 112, VI, da Lei nº 6.815/80.

O *writ* não se destinaria a fazer substituir o Poder Executivo pelo Poder Judiciário, na concessão da naturalização do impetrante, mas tão-só ao restabelecimento (repita-se) de direito seu, líquido e certo, lesado pela autoridade coatora, quando o acusa de mau procedimento com as informações que alinha, desprovidas de alicerce probante e que contendem (todas) com a verdade dos fatos.

O impetrante indica, na inicial, essas informações, a saber: obtenção fraudulenta de registro civil como brasileiro; membro do PCB; presidente da UNE, como se fora de órgão clandestino; manifestações sistemáticas contra o governo, caracterizando o desrespeito às leis, e ousada afronta às autoridades constituídas; comprovada participação em atos vinculados à subversão (fls. 3-4, itens 4-12).

O impetrante defende-se dessas imputações, alegando que são frutos de meras conjeturas. E no particular da falsidade ideológica, em que tentaram envolvê-lo, comprova a sua absolvição judicial, por sentença onde está dito que "nenhuma responsabilidade recai sobre o requerente, nem os seus genitores, que sequer conheciam aquele assentamento" (fls. 4, item 11). Trata-se de registro do impetrante como brasileiro nato, levado a efeito "(...) por dirigentes da Federação Baiana de Basquete, (quando) o próprio impetrante providenciou a sua anulação em ação cível, (conforme) sentença (que) o proclamou isento de qualquer dolo ou culpa" (fls. 5, item 22).

Quanto ao mais, diz o impetrante às fls. 6-7, que à UNE pode ser negada, pelo Poder Executivo, a representação oficial dos estudantes universitários brasileiros, mas isso não a alija da legalidade. A ausência de reconhecimento oficial não se confunde com clandestinidade. E a sua insinuada filiação ao PCB é puramente imaginosa, pois se verdadeira já deveria o impetrante encontrar-se processado por crime contra a segurança nacional.

Ao longo da vida do impetrante podem ser divisados atos de oposição à política educacional do governo, mas não indicados atos de subversão ou crimes contra a segurança nacional. Não apresenta ele, em seu passado, qualquer indiciamento policial, quer como crimes comuns ou políticos. Assim, não há como divisar mau procedimento em quem jamais foi envolvido, restando apenas contra ele o fato de, aos 26 anos, não exercer qualquer profissão.

Mas isso tampouco é verdade, porque o impetrante, ao requerer a sua naturalização em 20 de outubro de 1978, tinha pouco mais de 22 anos e, portanto, não necessitava preencher tal requisito, até porque a legislação invocada como desatendida não vigorava à época. A conseqüência desses equívocos foi o indeferimento do seu pedido de naturalização. Ele refere, às fls. 2-3, que a requereu em 23 de maio de 1979, mas o processo "(...) permaneceu retido no Serviço de Polícia Interestadual até 19 de novembro do mesmo ano quando voltou

a tramitar, já prenhe de informações tendenciosas. (*Omissis.*) Escudado nas informações e pareceres escandidos na presente petição, a autoridade coatora indeferiu o pedido de naturalização. Solicitada em 3 de junho de 1982 a reconsideração (...), a autoridade coatora voltou a indeferir a pretensão do impetrante, já agora sob outro suporte" (fls. 4-5).

Para o impetrante, embora a lei admita que o Poder Executivo negue a naturalização, baseado no mau procedimento do estrangeiro, contudo não lhe permite se socorra de fundamentos outros além dos nela mencionados. Da mesma maneira não é permissível alterar a realidade para fazer com que o caso concreto caiba na previsão legal. Assim, termina ele, é inadmissível que se atribua "(...) ao interessado conduta que nunca teve, construindo-lhe um passado irreal, com processos criminais que não sofreu e nem atos que não praticou" (fls., item 50).

O feito processou-se com liminar, concedida pelo Ministro Jarbas Nobre, como presidente do Tribunal, no período do recesso (fls. 37). As informações, prestou-as a digna autoridade apontada como coatora, salientando não se poder colocar em dúvida a finalidade da impetração, indisfarçavelmente a de obter o impetrante a sua naturalização, a despeito do disposto no art. 112, VI, da Lei nº 6.815/80.

Daí por que suscita três preliminares, a saber: o mandado de segurança não é substitutivo de ação meramente declaratória, pois a sua natureza jurídica é executória; há carência de direito do impetrante, quando utiliza a impetração constitucional para o fim indicado, pois não tem *direito* ao que pede, mas simples *interesse* e este desprotegido da lei; inexiste, finalmente, interesse de agir, pois se o impetrante "(...) conseguisse obter a declaração pretoriana de que tem mau procedimento, de que lhe serviria essa declaração? Duas razões impedem possa o *mandamus* produzir os efeitos desejados pelo impetrante: a primeira *fáctica*. (*Omissis.*) O simples confronto de datas informa que ao tempo em que a segurança foi impetrada, o pedido de naturalização do impetrante já havia sido definitivamente indeferido. (*Omissis.*) A outra *jurídica*. (*Omissis.*) É que o estrangeiro, mesmo depois de satisfazer todas as condições previstas em lei para sua naturalização, não adquire qualquer direito a obtê-la. O preceito é do art. 121, da Lei nº 6.815/80, *verbis*:

'Art. 121. A satisfação das condições previstas nesta lei não assegura ao estrangeiro direito à naturalização' (fls. 48-9)."

Quanto ao mérito da segurança, que é o da própria legalidade do ato impugnado, defendeo-o a autoridade impetrada com a mão em vários pareceres de seus ilustres assessores, os quais opinaram pela negativa da cidadania brasileira ao impetrante, pelo fato de ter este, inobstante a proibição legal, exercido intensamente atividade de natureza política. Essa atividade é proibida no art. 107, da Lei nº 6.815/80.

Testemunho eloqüente da atividade política do impetrante é a documentação junta, sobre a qual inexplicavelmente nada alegou. A expressão "bom procedimento", contida no art. 112, VI, da Lei nº 6.815/80, não deve ser tomada à letra. A sua interpretação deve ser vista à luz do que dispõem os arts. 106 e 107, da mesma lei. O que não obedece às leis do país onde vive, embora nele não tenha nascido, não pode ser tido como de bom procedimento.

Ouvida a douta Subprocuradoria-Geral da República, manifestou-se contrariamente ao deferimento do *writ*, fixando-se na preliminar de impropriedade da via eleita no sentido da declaração do bom comportamento (fls. 129-30). No mérito, se ultrapassada a preliminar, não há ilegalidade a coibir, à vista da legislação de refência, que o alienígena desrespeitou (Dr. Geraldo Andrade Fonteles).

Despachei petição, às fls. 132-6, depois de ouvida novamente a Subprocuradoria-Geral. E autorizei que o impetrante se locomovesse de Salvador para São Paulo, no trato de assunto do seu interesse pessoal, conforme alegou. Isso se faria, porém, mediante as condições estabelecidas no termo de liberdade vigiada, apenas transferindo-se para a Superintendência Regional do DPF,

de São Paulo, o que competia ao mesmo Departamento em Salvador (fls. 139-41).

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Evandro Gueiros Leite (Relator): Admito como válido o argumento contido nas informações, qual o de que o impetrante pretende, realmente, rever a decisão ministerial, que lhe negou a naturalização, por via oblíqua. Impetra o *writ*, pedindo seja declarado que não teve mau procedimento e, portanto, não poderia (nem deveria) o Sr. Ministro de Estado da Justiça aplicar-lhe o art. 112, da Lei nº 6.815/80, que indica as *condições* para a concessão da naturalização, destacando-se o inciso VI, *verbis:*

"Art. 112. São condições para a concessão da naturalização:

(*Omissis.*)

VI — Bom procedimento."

De fato, diz o impetrante, às fls. 11:

"Uma vez que outros motivos (além do mau procedimento) não foram alinhados, como impeditivos da sua naturalização, que não os ora trazidos a debate no *writ*, e esses sendo insuficientes — por inexistentes e inverídicos — para silhuetar o procedimento do impetrante como negativo, *a naturalização haverá de ser concedida*" (grifamos).

É evidente, sem rebuços, que o ato ministerial está sendo frontalmente atacado, pois se comprovada a *inexistência* do mau procedimento, a ilegalidade exsurgiria pela não-aplicação ao caso do citado art. 112, VI, da Lei nº 6.815/80, aliás com a redação da Lei nº 6.964, de 9 de dezembro de 1981.

Como se vê, não há, propriamente, pretensão declaratória, tal como prevista no art. 4º, do Código de Processo Civil, pois o interesse do impetrante *não se limita* à declaração da existência do bom comportamento, tanto mais porque não questiona sobre a autenticidade ou falsidade de documentos (art. 4º, II). O impetrante, partindo, desde logo, da negativa do mau procedimento — o que pretende comprovar, de plano, com as certidões negativas de fls. 13-6 — reputa insuficientes à justificação do ato impugnado a acusação de fraude em seu registro de nascimento e o envolvimento em atos de subversão.

Não há dúvida quanto a ter ele comprovado a inexistência da fraude (falsidade ideológica), através de sentença judicial, essa por si mesma declaratória — negativa de um fato mencionado no inquérito. Quanto à *subversão,* de que contudo não veio a ser acusado, extremou-a de outras atividades políticas, talvez menores, que não mencionou, exatamente para *restringir* a noção do mau procedimento, pois, segundo se vê, às fls. 6, com indiscutível habilidade passou da defesa ao ataque, ao afirmar:

"Verídica fosse (a prática subversiva), as autoridades oficiais pecariam por falta de exação no cumprimento do dever, pois aí sim configurar-se-ia delito contra a segurança nacional" (fls. 6, item 31)

E concluiu:

"Ao longo da vida do impetrante podem ser divisados atos de oposição à política educacional do governo, mas não indicados atos de subversão ou crimes contra a segurança nacional. Não apresenta o peticionário, em seu passado, qualquer indiciamento policial, quer por crime comum, quer por crime contra a segurança nacional. Aduza-se que, por bom procedimento, não se confunde despersonalizada ausência de opinião sobre assuntos de interesse social. Tais fatos *são claros e indesmentidos,* não podendo sequer ser confundidos com complexa matéria fáctica, que escape ao âmbito do mandado de segurança" (fls. 6-7, itens 32-5).

Estou de pleno acordo com o impetrante. Ele provou — repita-se — não ser um falsário. E, valendo-se de argumento *a contrario sensu* não contestado, mostrou-se alheio à subversão política, juntando aos autos a certidão negativa de fls. 13, passada pela Justiça Militar. Resta saber, porém, até onde foi a sua atuação na área que qualifica, simplesmente, de "atos de oposição à política educacional do governo" e "despersonalizada ausência de opinião sobre assuntos de interesse social" (fls. 6, item 32; fls. 7, item 34).

Teria sido essa tão singela atuação do impetrante a causadora do ato ministerial?

A autoridade impetrada sustenta, como em resposta à pergunta, que o impetrante, inobstante a proibição legal (Lei nº 6.815/80, art. 107), exerceu intensa atividade de natureza política. Não foi a *conduta penal* ou o *comportamento social* que levaram ao indeferimento da naturalização. Foi o fato — repete — de ter exercido o impetrante, acintosa e enfaticamente, atividade política proibida ao estrangeiro, sendo esse o seu procedimento mau para com a nação (fls. 51). O que não obedece às leis do país onde vive, embora nele não tenha nascido, especialmente aquelas que se constituem no estatuto dos seus direitos e deveres, não pode ser tido como de bom procedimento (fls. 52).

Testemunho eloqüente da atividade política do impetrante é a farta documentação juntada às informações, peças do inquérito instaurado contra ele, para fins de expulsão (fls. 65-126), conforme previsto no art. 103, do Decreto nº 86.715/81, e nos arts. 65, *d*, 70 e 107, da Lei nº 6.815/80, com a redação da Lei nº 6.964/81; os elementos geradores da determinação foram os atos públicos, congressos, movimentos reivindicatórios, reuniões e passeatas, dos quais participou ativamente o impetrante. E os seus pronunciamentos públicos e entrevistas publicadas pela imprensa, sobre assuntos de natureza política, negócios públicos, aspectos internos e externos da vida nacional, bem como a flagrante contestação a atos e autoridades governamentais.

Durante o curso do processo, além dos documentos que instruem o pedido de instauração do inquérito, vieram ter aos autos outros documentos e a gravação de uma entrevista levada ao ar no dia 19 de abril de 1982, pela Televisão Itapoan, Canal 5, de Salvador, no programa denominado *França Teixeira, Profissão Repórter*, em que o impetrante fez pronunciamento sobre política partidária, intrometendo-se em assuntos públicos do país, demonstrando ser contra o nosso regime político, criticando atos e autoridades governamentais do Brasil, acusando os militares de assassinatos e o governo federal de utilizar-se dos dinheiros públicos contra os interesses nacionais.

O impetrante é permanente no país e aqui registrado desde 1974. É jovem, não tem profissão, não é casado nem tem filhos. Começou a fazer política estudantil em fins de 1975, ano em que ingressou na Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia, por ocasião da luta contra o jubilamento, conforme declarou ao ser ouvido no inquérito. Teve ascensão rápida, após filiar-se, em 1978, à tendência Viração, que se diz apoiada pelo Partido Comunista do Brasil. Aliou-se, posteriormente, à chapa Mãos à Obra, para chegar a presidente da extinta UNE. Foi eleito secretário-geral do Diretório Central dos Estudantes da UFBA, presidente do Diretório Central, secretário de cultura da UNE e, por fim, seu presidente. Ele próprio admite, na inicial do *writ*:

"Sua condição de presidente da UNE é confundida com participação de diretoria de organização clandestina. À UNE pode ser negada pelo Poder Executivo a representação oficial dos estudantes universitários brasileiros, mas isso não a alija da legalidade.

(*Omissis.*)

Ao longo da vida do impetrante podem ser divisados *atos de oposição à política educacional do governo*, mas não indicados atos de subversão ou crimes contra a segurança nacional" (fls. 6, item 27-32; grifamos).

O art. 107, da Lei nº 6.815/80, veda ao estrangeiro admitido no território nacional o exercício de atividades de natureza *política*, que se entende a partir de um comportamento político menor, ou incipiente até o máximo, sem que a finalidade do texto fique na dependência de qualquer *gradação*. O mesmo texto não permite, tampouco, ao estrangeiro se *imiscuir*, direta ou indiretamente, nos negócios públicos do país, sendo-lhe especialmente vedado "organizar desfiles, passeatas, comícios e reuniões *de qualquer natureza*, ou deles participar", com os fins a que se referem os incisos ali indicados, até mesmo que essas atividades sejam exercitadas exclusivamente entre os compatriotas do alienígena (art. 107, *caput*, I, II e III). As provas revelam, porém, que a atuação do impetrante, nessa área de vedação, é tipicamente entre nacionais.

A meu ver, o desrespeito do impetrante ao disposto no art. 107, citado, fazem-no convencido, também, da falta de *bom procedimento,* uma das condições exigidas no art. 112, VI, da mesma lei, para fins de *naturalização*. Não foi a sua conduta penal (aliás esclarecida em seu favor), ou o comportamento social, que levaram a digna autoridade impetrada a indeferir-lhe o pedido de naturalização, mas sim o fato de haver ele, comprovadamente, ter exercido, acintosa e enfaticamente, atividade política, que lhe era e é proibida como estrangeiro. Essa conduta se pode ter como de natureza maléfica ao país, no entender dos seus legisladores e dirigentes.

Consta das informações que o estrangeiro não adquire um direito líquido e certo à naturalização, mesmo que satisfaça as condições exigidas em lei. O art. 121, da Lei nº 6.815/80, diz, exatamente, que "a satisfação das condições previstas não *assegura* ao estrangeiro direito à naturalização". E argumenta que a naturalização é ato de soberania e o lídimo representante dessa soberania é o Poder Executivo. Naturalizar estrangeiros é ato de política governamental, questão de conveniência, de oportunidade, e nunca questão de direito subjetivo, que deva ser apreciada pelos juízes e tribunais (Dardeau de Carvalho. Naturalização. *Repertório enciclopédico do direito brasileiro*. v. 34. p. 40). Mas, no caso dos autos, nem mesmo esse critério exclusivo de *conveniência* e de *soberania* serviram de fulcro à negativa da digna autoridade impetrada, que obedeceu, sem sombra de qualquer dúvida, ao princípio da legalidade com que lavrou o seu ato, longe, portanto, de qualquer arbítrio.

O que não obedece às leis do país onde ingressou e vive, embora nele não tenha nascido, especialmente aquelas que se constituem no estatuto dos seus direitos e deveres, como no Brasil, não pode ser tido como de *bom procedimento*. Por isso, reconhecida a inexistência dessa *condição,* como fundamento do ato impugnado, denega-se o *writ* em toda a sua extensão, cassa-se a medida liminar e condena-se o impetrante nas custas.

É como voto.

VOTO

O Sr. Ministro Evandro Gueiros Leite (Relator): Sr. Presidente, entendo que a extinção do processo devido à carência de ação opera através de sentença terminativa (Código de Processo Civil, art. 162, *caput*), não se constituindo em matéria preliminar ou prejudicial, que deva ter destaque na assentada do julgamento, para efeito de posterior apreciação do mérito da causa, em manifestação a ser feita por aqueles que ficaram vencidos nessa parte. Tanto é assim que, se tal ocorre no primeiro grau, a sentença é apelável (Código de Processo Civil, art. 162, § 1º, c/c o art. 513). Sendo provida a apelação, reforma-se a sentença, que deverá ser substituída por outra de mérito. Desejo acrescentar que essas decisões terminativas se fundamentam, em princípio, em vícios de postulação, tais como indicadas, por exemplo, no art. 267, incisos e parágrafos, do Código de Processo Civil.

É como voto, rejeitando a questão de ordem.

VOTO

O Sr. Ministro Antônio Torreão Braz (Vogal): Sr. Presidente, acompanho o relator não apenas em face do art. 107 da Lei nº 6.815, como também, e sobretudo, porque a outorga de naturalização é ato de soberania, é ato político, de conveniência do chefe de Estado, não podendo haver direito subjetivo à naturalização.

VOTO

O Sr. Ministro Carlos Mário Velloso: Sr. Presidente, a naturalização é, em verdade, ato que reflete a soberania do Estado; é, pois, ato político.

A Constituição distingue dois tipos de brasileiros: os brasileiros natos (Constituição Federal, art. 145, I, *a, b* e *c*) e os bra-

sileiros naturalizados (Constituição Federal, art. 145, II, *a*, *b*, 1, 2 e 3).

Dos primeiros, vale dizer, dos brasileiros natos, não estamos cuidando aqui.

Fixemo-nos na naturalização.

Nesta, a aquisição da nacionalidade brasileira dá-se em virtude da manifestação da vontade do estrangeiro em adquirir a nacionalidade brasileira, observados os requisitos estabelecidos na Constituição e na lei.

São brasileiros naturalizados, estabelece a Constituição, no art. 145, II, *a* — este é o primeiro tipo de brasileiro naturalizado — os que foram naturalizados pela Constituição de 1891, art. 69, IV e V.

Não é o caso.

Seguem-se os brasileiros nautralizados pela forma que a lei estabelecer (Constituição Federal, art. 145, II, *b*).

A declaração de vontade, nessa hipótese, fica sujeita ao que estabelece a lei, lei que ficará circunscrita nas coordenadas inscritas nos n.os 1, 2 e 3 que se seguem (Constituição Federal, art. 145, II, *b*, 1, 2 e 3).

É o que procuraremos esclarecer.

No nº b.1, cuida-se do estrangeiro admitido no Brasil nos cinco primeiros anos de vida. Serão eles brasileiros naturalizados se, nos dois anos da maioridade, manifestarem-se, inequivocamente, pela nacionalidade brasileira.

Não é, também, o caso dos autos.

No nº b.2, estabelece a Constituição que os nascidos no estrangeiro que, vindo residir no país antes de atingida a maioridade, façam curso superior em estabelecimento nacional e requeiram a nacionalidade até um ano depois da formatura.

Também não é o caso dos autos.

Finalmente, no nº b.3, estabelece a Constituição a naturalização para os estrangeiros não abrangidos pelos números antecedentes, exigidas dos portugueses apenas residência por um ano ininterrupto, idoneidade moral e sanidade física.

A situação do impetrante, que não é português, situa-se na primeira parte do art. 145, II, *b*, 3, porque ele não se beneficia do disposto nos n.os b.1 e b.2. A nacionalidade brasileira, em tal caso, pode ser adquirida se observadas as exigências formuladas pela lei.

É na lei ordinária, pois, por expressa determinação constitucional, que serão buscadas as condições e exigências para a aquisição da nacionalidade brasileira.

A lei, no caso, é a de nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, com as alterações da Lei nº 6.964, de 9 de dezembro de 1981, republicada, aliás, por determinação desta última.

Prescreve o referido diploma legal, no art. 111, que a concessão na naturalização nos casos previstos no art. 145, II, *b*, da Constituição, é faculdade exclusiva do Poder Executivo. Estabelece a lei, em seguida, as condições para a concessão da naturalização (art. 112) e, deixando claro que a concessão da naturalização é um ato político, jungido, assim, a razões de conveniência e oportunidade, deixa expresso, no art. 121, que a satisfação das condições previstas na lei não assegura ao estrangeiro direito à naturalização.

A questão, portanto, repete-se, é posta pelo legislador no campo da conveniência e da oportunidade. Isso, aliás, ocorre em termos de direito comparado, e é assim nas legislações de países civilizados e democráticos.

Este é, pois, o argumento que utilizo para indeferir o mandado de segurança, por isso que não me parece adequado, *data venia*, argumentar que, pelo só fato de o impetrante ter exercido a presidência de uma entidade estudantil estaria ele impedido de naturalizar-se, porque isso representaria o exercício de atividade política proibida a estrangeiros (art. 107). O que a lei quer impedir é o exercício de atividade política partidária, ou quer vedar a participação em partidos políticos não admitidos pela lei brasileira. Ora, o só fato de ocupar a presidência de uma entidade estudantil não me parece incluído na proibição do art. 107 da Lei nº 6.815/80.

Destarte, pelo primeiro fundamento, acompanho o voto do Sr. Ministro Relator. Indefiro o *writ*.

VOTO

O Sr. Ministro Carlos Mário Velloso: Sr. Presidente, tecnicamente, superou-se uma questão prejudicial e enfrentou-se o mérito. Sendo assim, quer me parecer que aqueles que ficavam na prejudicial ficaram vencidos e terão que votar no mérito.

É o que realmente me parece, assim comungando com o mesmo entendimento manifestado por V. Exa.

VOTO

O Sr. Ministro Bueno de Souza: Sr. Presidente. No sistema processual brasileiro, fiel reflexo de nosso sistema constitucional, tal como provém do art. 153, § 4º (que deveria, em boa técnica, ser inciso e não parágrafo), quem propõe demanda tem direito a ouvir a sentença, ainda que de natureza meramente processual, a encerrar o processo por falta de algum de seus pressupostos ou condições de ação. Se não proferir a sentença, a autoridade judiciária incorrerá em denegação de justiça (leia-se jurisdição).

No dizer de Couture, a lei processual regulamenta as garantias declaradas na Lei Maior; assim, o art. 162, do Código de Processo Civil, estabelece:

"Os atos do juiz são sentenças, decisões interlocutórias e despachos.

§ 1º Sentença é o ato pelo qual o juiz põe termo ao processo, decidindo ou não o mérito da causa.

§ 2º Decisão interlocutória é o ato pelo qual o juiz, no curso do processo, resolve questão incidente.

§ 3º São despachos todos os demais atos do juiz praticados no processo, de ofício ou a requerimento da parte, a cujo respeito a lei não estabelece outra forma."

Sentença pode ser também acórdão; pode ser voto (Código de Processo Civil, art. 163).

Meu voto (leia-se sentença), com a devida vênia, procura evitar a *denegatio jurisditionis,* pois se é certo que não vai ao ponto de exaurir a cognição da lide, aprecio, no entanto, as alegações trazidas pelo impetrante, pelo menos até o ponto necessário para capacitar-me de que o impetrante não pode validamente utilizar-se do mandado de segurança, eis porque cumpre, a meu ver, encerrar, anomalamente, o processo.

O Sr. Ministro Carlos Mário Velloso: V. Exa. permite um aparte?

O Sr. Ministro Bueno de Souza: Com todo o prazer.

O Sr. Ministro Carlos Mário Velloso: Vamos raciocinar: este Tribunal, como instância originária, não conhece de um mandado de segurança, ou o denega por carência, e o Supremo Tribunal Federal modifica esta decisão. Então, o que acontece? Este Tribunal será chamado a decidir o mérito da questão e nenhum de nós poderá eximir-se de fazê-lo. O mesmo ocorre neste colegiado, quando superada uma preliminar: corre aos juízes que ficaram vencidos a obrigação de acolher a decisão do colegiado e votar no mérito. O problema é de técnica de julgamento.

O Sr. Ministro Armando Rollemberg: V. Exa. me permite, Sr. Presidente, interferir, pedindo um aparte?

Colocando o problema tal como o fez o Sr. Ministro Carlos Mário Velloso, haveria um obstáculo à sua solução, porque está no pedido: (lê).

Conseqüentemente, o impetrante não pede naturalização.

O Sr. Ministro Gueiros Leite: Não posso, nem devo, deixar passar sem reparo a manifestação oral do advogado que fez a sustentação como patrono do impetrante, na parte em que, para armar ao efeito, contou a fábula do lobo e do cordeiro. Cabe-me, na oportunidade, responder da mesma maneira, para dizer que o impetrante valeu-se, em seu proveito, da tentativa da gralha, ao vestir-se com as penas do pavão. De fato, pretendeu ele arredar, através do *writ,* um óbice sério à sua naturalização, ou seja, o *mau comportamento*. E, sem dúvida, postulou: "afaste-se o obstáculo do mau procedimento e dê-me o Tribunal a naturalização."

Por tais motivos, repito, conheço do mandado de segurança.

O Sr. Ministro Armando Rollemberg: Ao final, diz o impetrante:

"No caso em foco, pretende o impetrante, tão-somente, que o Poder Judiciário restaure-lhe a não configuração de mau proce-

dimento nos fatos alinhados pela ilustre autoridade coatora, a fim de que não possa o impetrante nele se esconder, se escudar, para embasar a exigência do óbice legal consubstanciado no inciso VI do art. 112 da Lei nº 6.815, de 1980."

Esses trechos do pedido deram margem a interpretações diversas, pois o eminente ministro relator, tendo em conta o fato de embora havendo sido declarado inicialmente que não era pedido de naturalização, se o impetrante pleiteara depois que as afastassem as razões pelas quais a naturalização fora negada, havia um pedido implícito ou indireto de naturalização.

Esse convencimento não é o do Ministro Bueno de Souza, como não é o meu. Entendi que a primeira afirmação afastou de vez a hipótese do pedido quanto à concessão de naturalização e a última o caracterizou como de natureza declaratória, pois pretendeu fosse afirmado que tem bom procedimento.

A divergência, entretanto, perde relevo pelo fato de que todos julgam o processo extinto e, assim, o encerram.

O Sr. Ministro Bueno de Souza: E, assim, concluo a questão de ordem, Sr. Presidente, dizendo que, como acabou de esclarecer o eminente Ministro Armando Rollemberg, o meu voto reveste as características de sentença, ao encerrar o processo por entender que o mandado de segurança, por falta de requisito reclamado por lei, não permite ao Tribunal chegar ao ponto que o impetrante pretende ver apreciado e decidido.

Como sempre, curvar-me-ei à decisão do egrégio plenário, mesmo porque terei, no momento oportuno, que V. Exa., por certo, haverá de me conceder a ocasião de fazer o desejado aditamento de meu modesto voto.

VOTO

O Sr. Ministro Bueno de Souza: Sr. Presidente, o pedido do impetrante está deduzido a fls. 9, nos itens 53 e 54, e a fls. 10, item 63, da inicial.

Para maior clareza e inteireza do meu pronunciamento releio o enunciado do pedido (lê):

"Não pretende o impetrante por via do presente *writ* que o poder judiciário substitua o Poder Executivo, na concessão de sua naturalização.

Tão-somente visa o restabelecimento de direito seu líquido e certo molestado pela autoridade coatora quando o adjetiva dono de mau procedimento.

Isto porque o mau procedimento adviria de envolvimento em processo criminal, prática de atos ofensivos à segurança nacional e ausência de profissão definida.

A prática de ilícito penal comum encontra-se escancaradamente desmentida.

A ofensa à segurança nacional configura crime e o impetrante jamais sequer foi indiciado por delito político.

Permitir que se tenha como ausente bom procedimento em quem jamais foi sequer indiciado corresponde a proibir-lhe atos que a lei não veda, ou exigir conduta que o direito não impõe.

Não há lugar, na hipótese, para subjetivismos ilimitados e o conceito de bom procedimento deve-se ancorar na lei.

Aquele que só fez o que o sistema jurídico lhe permitiu e que nada fez que o arsenal de leis lhe proibisse tem bom procedimento.

Ademais, o próprio Poder Executivo sempre reconheceu que a Lei de Estrangeiros se alimenta de excessivo rigor e o Poder Executivo sempre prometeu que não a usaria em perseguições políticas.

No caso em tela, não só descumpre promessa, como até a violenta, ao conceituar o mau procedimento conferindo-lhe um rigor e um arbítrio indesejados, além de fazê-lo sob fatos falsos.

No caso em foco pretende o impetrante tão-somente que o Poder Judiciário restaure-lhe o direito ofendido, assegurando-lhe a não configuração de mau procedimento nos fatos alinhados pela ilustre autoridade coatora, a fim de que não possa o impetrado neles se escudar para embasar a existência do óbice legal consubstanciado no inciso VI do art. 112 da Lei nº 6.815/80."

Tendo em vista o teor do pedido, poder-se-ia, à primeira vista, interpretar a presente demanda como configuradora de mandado de segurança de índole meramente declara-

tória, uma vez que o impetrante limita o alcance de sua pretensão ao ponto em que o pressuposto fático indispensável para a necessária valoração a ser feita pelo Poder Executivo viesse a ser subtraído de sua apreciação, por obra de sentença judiciária.

Mas o mandado de segurança está subordinado ao mesmo sistema de princípios concatenado no Código de Processo Civil. Segundo este sistema de princípios, a ação meramente declaratória é aquela cuja índole consiste em obter apenas a declaração oficial da existência ou da inexistência de determinada relação jurídica material; ou, então, da falsidade ou autenticidade de certo documento.

Não há ação declaratória, ainda que sob o rito de mandado de segurança, que possa permitir ao Poder Judiciário a afirmação de ocorrência ou de inocorrência de mero fato.

Assim, sem quebra do apreço pelas respeitáveis considerações deduzidas nos doutos votos que me precederam, ao abordar matéria que me reservo para apreciar em outra oportunidade, devo ater-me à intransponível objeção processual, qual seja, a da inépcia da inicial. Não me refiro à inépcia técnica; mas à inépcia de fundo, ou seja, aquela que consiste na falta de alguma condição de ação (no caso, de possibilidade jurídica do pedido, Código de Processo Civil, art. 267, VI).

Esta espécie de inépcia recebe também a designação de carência da ação.

De fato, ainda que o impetrante tivesse razão no que alega, mesmo assim não poderia ser atendido pelo Tribunal porque, por mandado de segurança (e, aliás, por nenhuma outra espécie de demanda) não pode o Poder Judiciário limitar-se à afirmação ou à negação de certo fato, tanto quanto não pode restringir seu pronunciamento à qualificação jurídica de outro fato. O Poder Judiciário somente pode afirmar ou negar o fato, somente pode qualificar juridicamente certo fato a propósito de conceder, ou não, determinada tutela jurídica, ainda que esta tutela jurídica se limite a declarar a existência ou a inexistência de certa relação jurídica material; de falsidade ou autenticidade de algum documento.

Assim, por carência de ação (de mandado de segurança), encerro o processo.

VOTO (ADITAMENTO)

O Sr. Ministro Bueno de Souza: Sr. Presidente, seduzido pela relevância do tema, não posso deixar de acrescentar a meu voto algumas ponderações sobre a substância da impetração.

A Constituição dispõe:

"Art. 145. São brasileiros:

(...)

II — Naturalizados:

(...)

b) pela forma que a lei estabelecer;

1 — os nascidos no estrangeiro que hajam sido admitidos no Brasil (...);

2 — os nascidos no estrangeiro que, vindo residir no país (...);

3 — os que, por outro modo (...)

(*omissis*)."

Ser brasileiro (acrescento) corresponde a direito subjetivo público.

O art. 153 da Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade.

Depois de estabelecer as condições, esclarece que estas garantias não são exaustivas. De fato: como pode ser alguém sujeito de direitos para viver vida digna no mundo contemporâneo, se desde o princípio se lhe nega a nacionalidade?

Disciplinando a Constituição, a recente Lei nº 6.815/80 estabelece:

"Art. 112. São condições para a concessão da naturalização:

I — Capacidade civil, segundo a lei brasileira;

II — Ser registrado como permanente no Brasil;

III — Residência contínua no território nacional, pelo prazo mínimo de quatro anos, imediatamente anteriores ao pedido de naturalização;

IV — Ler e escrever a língua portuguesa, consideradas as condições do naturalizando;

V — Exercício de profissão ou posse de bens suficientes à manutenção própria e da família;

VI — Bom procedimento;

VII — Inexistência de denúncia, pronúncia ou condenação no Brasil ou no exterior por crime doloso a que seja cominada pena mínima de prisão, abstratamente considerada, superior a um ano;

VIII — Boa saúde.

§ 1º Não se exigirá a prova de boa saúde a nenhum estrangeiro que residir no país há mais de dois anos.

§ 2º Verificada, a qualquer tempo, a falsidade ideológica ou material de qualquer dos requisitos exigidos neste artigo ou nos arts. 113 e 114 desta lei, será declarado nulo o ato de naturalização sem prejuízo da ação penal cabível pela infração cometida.

§ 3º A declaração de nulidade a que se refere o parágrafo anterior processar-se-á administrativamente, no Ministério da Justiça, de ofício ou mediante representação fundamentada, concedido ao naturalizado, para defesa, o prazo de 15 dias, contados da notificação."

No entanto, no art. 121 acrescenta:

"A satisfação das condições previstas nesta lei não assegura ao estrangeiro direito à naturalização."

O art. 121 reduz, portanto, o art. 112 a letra morta; e o faz, em aberta rebeldia contra a Constituição.

A esta altura, deveria concluir propondo fosse suscitado incidente de inconstitucionalidade.

O Sr. Ministro Carlos Mário Velloso: Permita-me um aparte, Sr. Ministro Bueno de Souza? Sustentei que a lei estava autorizada a estabelecer a disposição inscrita no art. 121, por isso que a Constituição diz, no art. 145, II, *b*, "pela forma que a lei estabelecer"; quer dizer, o legislador ficou livre para, ao fazer a lei de naturalização, tornar realidade o que a doutrina consagra, que a naturalização reflete um ato de soberania do Estado.

O Sr. Ministro Bueno de Souza: Sr. Ministro Velloso, permita-me V. Exa., parece-me que nos deixamos desviar, mercê de expressões meramente literárias, do rumo próprio do debate.

Leio para V. Exa. o art. 111: "A concessão da naturalização nos casos previstos no art. 145, II, *b*, da Constituição, é faculdade exclusiva do Poder Executivo, e far-se-á mediante portaria do ministro da Justiça."

Ora, proferir uma sentença numa causa não é também faculdade exclusiva dos órgãos do Poder Judiciário? E quando o juiz, órgão do Poder Judiciário, exerce essa faculdade exclusiva de julgar tal causa, não o faz como um órgão da soberania? E por acaso esse ato é incontrastável nos tribunais?

O Sr. Ministro Carlos Mário Velloso: É o art. 121, e não o art. 111.

O Sr. Ministro Bueno de Souza: Pois então, tendo passado do art. 111 para o art. 112, que diz que o Poder Executivo dará a naturalização quando preenchidos os seus requisitos, passo agora ao art. 121, que diz que, mesmo com esses requisitos, *terá ou não* a naturalização, *ad libitum* de algum órgão, sob o fundamento de que tal órgão é soberano.

Soberano, no entanto, na Constituição brasileira, é o povo brasileiro (art. 1º, § 1º).

O Sr. Ministro Carlos Mário Velloso: Claro, e é o povo brasileiro que quis assim, porque foram os nossos representantes que votaram a lei. Isso é lei, não é decreto-lei, é lei do Congresso Nacional, lei em sentido formal. Foram os nossos representantes que fizeram isso e, ao fazê-lo, não contrariaram a Constituição.

O Sr. Ministro Bueno de Souza: A lei é interpretada pelos tribunais; estes, quando a interpretam, tratam de conciliá-la com os imperativos constitucionais: não os revogam.

Então indago, ao acolher o valioso aparte de V. Exa.: seria o caso de suscitar o dissídio de constitucionalidade?

Não o proponho, contudo, certo que nestes autos de mandado de segurança é impossível aferir a presença dos requisitos que a lei reclama. Tão-somente por isso.

É o que me cumpria aditar a meu voto.

VOTO

O Sr. Ministro Miguel Jeronymo Ferrante: Sr. Presidente, também me inclinava a não conhecer da segurança, por me parecer, à leitura do relatório, que se lhe estava emprestando a natureza de ação declaratória.

Todavia, em face da enfática afirmativa do ilustre relator, em resposta à indagação do Ministro Mário Velloso, de que o objetivo do impetrante é obter a naturalização, sou levado a enfrentar o mérito. E o faço para denegar a ordem, por isso que não existe um direito à naturalização que é ato de soberania, uma faculdade dependente do poder discricionário do Estado. O fato de o ádvena preencher as condições legais não lhe assegura direito à obtenção da nacionalidade brasileira. O governo pode indeferir-lhe a pretensão, com ou sem justificativa. Assim é, e sempre foi no nosso direito.

Por esse único e exclusivo fundamento, Sr. Presidente, denego a segurança.

VOTO (QUESTÃO DE ORDEM)

O Sr. Ministro Miguel Jeronymo Ferrante: Sr. Presidente, embora a espécie envolvesse uma prejudicial de conhecimento, S. Exa. o ilustre relator, sem se ater a esse aspecto, adentrou o mérito, no que foi acompanhado pela maioria. Alguns Srs. Ministros, porém, desde logo, foram pela extinção do processo, ao entendimento de que a impetração não reunia os pressupostos de sua admissibilidade.

O Sr. Ministro Lauro Leitão: V. Exa. me permite um aparte?

O Sr. Ministro Miguel Jeronymo Ferrante: Com prazer.

O Sr. Ministro Lauro Leitão: O esclarecimento prestado pelo eminente Ministro Romildo Bueno de Souza veio justamente ao encontro do meu entendimento. Quando S. Exa. declarou extinto o processo, entendi que conheceu do mandado de segurança, porque, para assim proceder, teria que conhecer do *mandamus*.

Por isso, votei pelo destaque da preliminar, dando oportunidade a que se vote o mérito.

O Sr. Ministro Miguel Jeronymo Ferrante: Agradeço a intervenção do eminente Ministro Lauro Leitão.

Mas, Sr. Presidente, como estava dizendo, alguns dos nossos ilustres pares apenas ficaram no exame da prejudicial. Ora, se assim foi, a meu ver tecnicamente há necessidade de que completem o seu voto, manifestando-se, também, sobre o mérito, de vez que a maioria decidiu no sentido do conhecimento do *mandamus*.

É como penso, *data venia* das opiniões em contrário.

VOTO

O Sr. Ministro Antônio de Pádua Ribeiro: Preciso de um esclarecimento no tocante ao pedido. Ele é de naturalização ou versa sobre declaração acerca da existência ou não de fatos alinhados na petição inicial?

O Sr. Ministro Gueiros Leite (Relator): Vou ler para V. Exa. o pedido. (Lê.)

"No caso em foco pretende o impetrante tão-somente que o Poder Judiciário restaure-lhe o direito ofendido, assegurando-lhe a não configuração de mau procedimento nos fatos alinhados pela ilustre autoridade coatora, a fim de que não possa o impetrado neles se escudar para embasar a existência do óbice legal consubstanciado no inciso VI do art. 112 da Lei nº 6.815/80."

O Sr. Ministro Antônio de Pádua Ribeiro: Sr. Presidente, segundo depreendi dos esclarecimentos prestados pelo eminente relator, o impetrante não fez pedido de naturalização. Nesse sentido afirmou mesmo que não pretende que o Poder Judiciário substitua o Executivo no exercício desse mister. O a que visa o impetrante é, tão-somente, a declaração sobre a existência de fato consubstanciador do seu mau ou bom procedimento. E para tal objetivo, a meu ver, não se presta a ação de segurança.

O meu entendimento é o de que o mandado de segurança pode, sem dúvida, ter fins declaratórios, constitutivos ou condenatórios, mas, no caso, não diviso a possibilidade de lhe conferir fins declaratórios, porque a declaração teria de ser acerca da existência ou inexistência de relação jurí-

dica ou sobre a autenticidade ou falsidade de documento. Na espécie, o que pediu o impetrante foi declaração acerca da existência ou não de fatos desabonadores da sua conduta, tendo em conta o pedido de naturalização objeto de procedimento administrativo que corre perante o Ministério da Justiça.

Nessas condições, com a devida vênia, acompanho o eminente Ministro Bueno de Souza, para julgar o autor carecedor da ação de segurança.

VOTO (QUESTÃO DE ORDEM)

O Sr. Ministro Antônio de Pádua Ribeiro: Sr. Presidente, acredito que, para a solução da questão, há de se fazer uma distinção elementar, qual seja, a diferença entre o direito de ação e o direito subjetivo material. Em Roma, no Período Formulário, tal distinção resultava nítida, vez que o pretor, uma vez eleito, publicava um álbum, contendo as várias fórmulas que ele concedia para a defesa dos vários direitos violados. O processo se desenvolvia em duas fases: uma fase *in jure,* perante o pretor, e outra fase, *in judicio,* que era perante o *arbiter*. Ou seja: quem pretendesse propor uma ação, deduzia a sua pretensão ao pretor. Se tal pretensão estivesse ao amparo de alguma fórmula, esta era preenchida, fixava-se a *litiscontestatio* e os interessados eram encaminhados ao juiz privado, isto é, ao *arbiter*. Ao pretor cabia, tão-seomente, decidir acerca do direito ou não à fórmula; o *arbiter,* desde que o processo lhe fosse encaminhado, é que iria decidir acerca da existência ou inexistência do direito subjetivo material.

No caso, julguei o autor carecedor do direito de ação, isso equivale a dizer que o autor veio até o pretor e o pretor disse: você não está ao amparo de nenhuma fórmula. Assim sendo o processo não chegou à sua segunda fase, isto é, à fase em que deveria ser examinado pelo *arbiter,* ou seja, quanto à existência ou inexistência de direito subjetivo material. Em outras palavras: não há confundir-se o direito à fórmula (direito de ação) com o direito a ser tutelado através da fórmula (direito subjetivo material).

Por essa razão, por entender que a carência da ação não envolve o exame do pedido fundado na existência ou não de direito subjetivo material, voto com o eminente Ministro Carlos Mário Velloso

VOTO

O Sr. Ministro Armando Rolemberg: Sr. Presidente, do relatório e das manifestações que se seguiram concluí que o mandado de segurança não foi requerido contra o ato do Sr. Ministro da Justiça que indeferiu o pedido de naturalização formulado pelo impetrante, e sim objetiva obter a declaração de que tem ele requerente bom procedimento, finalidade para a qual não se presta a via escolhida.

Por assim entender, acompanho o voto do Sr. Ministro Bueno de Souza. Julgo o autor carecedor de ação.

VOTO (QUESTÃO DE ORDEM)

O Sr. Ministro Armando Rolemberg: Ao que entendo os votos no sentido da extinção do processo somam-se aos que denegam o mandado de segurança.

Acompanho o Sr. Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Carlos Madeira: Sr. Presidente, também estou de acordo com o eminente ministro relator ao considerar que o pedido do impetrante não objetiva apenas o pressuposto existencial de ser ou não ser, de existir ou não existir este ou aquele fato impediente de sua naturalização. O que ele objetiva, na realidade, é que a autoridade afaste os alegados impedimentos de sua naturalização e a conceda.

Assim, conheço da impetração, como o Sr. Ministro Gueiros Leite a conheceu. Não existe direito líquido e certo à naturalização em nosso sistema jurídico. A naturalização é ato de soberania e, como tal, é ato político. Não existe direito líquido e certo, ou seja, direito subjetivo.

Denego a ordem.

QUESTÃO DE ORDEM

O Sr. Ministro José Dantas (Presidente): Srs. Ministros, em face dessa resistência

à tomada do voto de mérito dos que foram vencidos na prejudicial de conhecimento ou de carência de ação, proponho uma questão de ordem a propósito.

A meu ver, vencida a prejudicial de conhecimento — qualquer que seja a expressão, "carência de ação" ou "não conhecimento do pedido" — os Ministros que assim ficaram vencidos têm o dever de votar quanto ao mérito da impetração "conhecida", sob pena de restar incompleto o julgamento da causa.

Esta é a questão de ordem que coloco em votação: se deve ser tomado ou não o voto mérito daqueles que não conheceram do pedido.

EXTRATO DA ATA

MS nº 97.596-DF (3394794). Rel.: Ministro Evandro Gueiros Leite. Reqte.: Francisco Javier Ulpiano Alfaya Rodrigues. Reqdo.: Ministro de Estado da Justiça. Advs.: Luiz Eduardo Rodrigues Greenhalgh e Luiz Carlos Sigmaringa Seixas.

Decisão: o Tribunal, preliminarmente, por maioria, recusou a questão de ordem consistente em dever-se tomar voto de mérito dos Srs. Ministros vencidos na prejudicial de carência de ação, vencidos nesta parte, os Srs. Ministros Lauro Leitão, Carlos Mário Velloso, Wilson Gonçalves, Sebastião Reis, Miguel Jeronymo Ferrante, José Cândido, Antonio de Pádua Ribeiro e Costa Lima. Em conseqüência, o resultado do julgamento foi o seguinte: o Tribunal, por maioria, indeferiu o mandado de segurança, com ressalva dos votos dos Srs. Ministros Bueno de Souza, Antonio de Pádua Ribeiro, Flaquer Scartezzini, Leitão Krieger e Armando Rolemberg que julgavam o impetrante carecedor da ação, extinguindo o processo. Sustentaram oralmente os Drs. Luiz Eduardo Rodrigues Greenhalgh e Geraldo Andrade Fonteles. Plenário, 18.11.82.

Os Srs. Ministros Torreão Braz, Carlos Mário Velloso, Otto Rocha, Wilson Gonçalves, William Patterson, Sebastião Reis, Miguel Jeronymo Ferrante, José Cândido, Costa Lima, Lauro Leitão e Carlos Madeira votaram com o Sr. Ministro Relator. Não participaram do julgamento os Srs. Ministros Moacir Catunda, Washington Bolívar, Adhemar Raymundo, Pereira de Paiva, Pedro Acioli e Américo Luz. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro José Dantas.