



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CONFLITO DE COMPETÊNCIA Nº 151.277 - DF (2017/0050921-0)

RELATOR : **MINISTRO OG FERNANDES**
SUSCITANTE : SEXTA TURMA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA
SUSCITADO : PRIMEIRA TURMA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA
INTERES. : ESTADO DO PARANÁ
PROCURADOR : HELOISA BOT BORGES E OUTRO(S) - PR026279
INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ
INTERES. : CASA DE CUSTÓDIA DE MARINGÁ

EMENTA

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA ENTRE A PRIMEIRA E A SEXTA TURMAS DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. LITÍGIO ORIGINÁRIO ENTRE O ESTADO DO PARANÁ E O MINISTÉRIO PÚBLICO DESSA UNIDADE FEDERATIVA, EM AÇÃO MANDAMENTAL. QUESTÃO RELATIVA À DEFINIÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA NO ÂMBITO DA SEGURANÇA DE UM ESTABELECIMENTO PRISIONAL. INEXISTÊNCIA DE QUESTÃO PENAL DEBATIDA NO FEITO. NATUREZA DA RELAÇÃO JURÍDICA LITIGIOSA TÍPICAMENTE DA ESFERA DO DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. COMPETÊNCIA DA PRIMEIRA TURMA, INTEGRANTE DA PRIMEIRA SEÇÃO DO STJ (DIREITO PÚBLICO). CONFLITO CONHECIDO E PROVIDO.

1. No caso de debate relativo à competência, o art. 9º do Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça estabelece como critério geral a "natureza da relação jurídica litigiosa" (CC 138.405/DF, Rel. Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Rel. para acórdão Ministro Herman Benjamin, Corte Especial, julgado em 17/8/2016, DJe 10/10/2016).

2. Trata-se o caso de recurso ordinário em mandado de segurança, em cujo âmbito são debatidos os seguintes pontos: (i) a atribuição da Polícia Militar na garantia da segurança externa dos estabelecimentos penais por meio de policiamento ostensivo, o que não abrange a alocação de policiais militares nas guaritas da Casa de Custódia de Maringá, ou seja, a alocação na forma imobilizada; (ii) a interferência da ordem judicial na independência do Poder Executivo; (iii) o fato de o cumprimento da ordem judicial acarretar prejuízos à ordem e segurança públicas.

3. Na ação mandamental proposta e no respectivo recurso ordinário, os dispositivos invocados para amparo do alegado direito do impetrante – Estado do Paraná – são: arts. 2º; 5º, *caput*, 6º e 144, *caput*, V, e § 5º, da Constituição Federal; Decreto n. 88.777/1983; além de uma suposta afronta aos princípios da separação dos poderes, segurança pública e à discricionariedade administrativa.

4. Tais matérias são típicas do direito constitucional e administrativo, porque dizem respeito à separação de poderes e com o limite de intervenção do Poder Judiciário nas políticas públicas executadas, primacialmente, pelo Poder Executivo. No entanto, não se verifica nenhum



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

pedido ou causa de pedir referente à matéria típica de direito penal, a ensejar a aplicação do § 3º do art. 9º do RISTJ.

5. Conflito acolhido para declarar competente a Primeira Seção (Primeira Turma) do STJ.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, conhecer do conflito e declarar competente a Primeira Seção, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Luis Felipe Salomão, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Francisco Falcão, Nancy Andrichi, Humberto Martins, Maria Thereza de Assis Moura e Jorge Mussi votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Felix Fischer, João Otávio de Noronha, Herman Benjamin, Napoleão Nunes Maia Filho e Raul Araújo.

Brasília, 17 de maio de 2017(Data do Julgamento).

Ministra Laurita Vaz
Presidente

Ministro Og Fernandes
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CONFLITO DE COMPETÊNCIA Nº 151.277 - DF (2017/0050921-0)

SUSCITANTE : SEXTA TURMA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA
SUSCITADO : PRIMEIRA TURMA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA
INTERES. : ESTADO DO PARANÁ
PROCURADOR : HELOISA BOT BORGES E OUTRO(S) - PR026279
INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ
INTERES. : CASA DE CUSTÓDIA DE MARINGÁ

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO OG FERNANDES: Trata-se de conflito de competência suscitado pela Sexta Turma em face declinação de competência efetivada pela Primeira Turma deste Superior Tribunal de Justiça, em recurso ordinário em mandado de segurança no qual figuram como partes o Ministério Público do Estado do Paraná e o Estado do Paraná.

A suscitada – Primeira Turma –, através de decisório monocrático proferido pela em. Min. Regina Helena Costa, argumenta que, no caso, "o mandado de segurança foi impetrado pelo Estado do Paraná contra decisão do Juiz de Direito da Vara de Execuções Penais e Corregedoria de Presídios do Foro Central da Comarca de Maringá/PR, que determinou que o Comandante Geral da Polícia Militar do Paraná destaque o efetivo policial necessário para realizar a segurança externa da Casa de Custódia de Maringá/PR, no prazo de 48 horas, sob pena de multa diária de R\$ 1.000,00 (um mil reais)".

Aduz que, dessa forma, as "medidas judiciais do Juízo da Execução Penal, que impõem à Administração Pública obrigação de fazer, consistente na promoção de medidas ou na execução de obras emergenciais em estabelecimentos prisionais é relação litigiosa regida pelas normas de Direito Penal e, portanto, deve ser apreciada pelas Turmas da 3ª Seção".

Cita julgados em favor do entendimento externado e declina da competência, determinando que o feito seja redistribuído a uma das Turmas que compõem a Terceira Seção desta Corte (e-STJ, fls. 221-226).

Redistribuída a demanda ao em. Min. Néfi Cordeiro, da Sexta Turma desta Corte Superior, sua Excelência suscita este conflito negativo de competência, alegando que "a matéria no presente discutida não se enquadra dentre as de competência desta



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

3ª Seção, à qual cabe processar e julgar os feitos relativos à matéria penal em geral, salvo os casos de competência originária da Corte Especial e os *habeas corpus* de competência das Turmas que compõem a Primeira e a Segunda Seção (art. 9º, § 3º, RISTJ)".

Acrescenta, ainda, que "a controvérsia suscitada neste especial não se refere a qualquer das matérias que já estiveram atribuídas à competência das Turmas que compõem a 3ª Seção – servidores públicos civis e militares; benefícios previdenciários, inclusive os decorrentes de acidentes de trabalho; e locação predial urbana".

Distribuído o conflito, determinei a oitiva do Ministério Público Federal (e-STJ, fl. 248), o qual ofertou parecer, pugnando pela declaração de competência das Turmas da Terceira Seção deste STJ (e-STJ, fls. 251-257).

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CONFLITO DE COMPETÊNCIA Nº 151.277 - DF (2017/0050921-0)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO OG FERNANDES (Relator): O caso reporta-se a um recurso ordinário em mandado de segurança interposto em face de acórdão prolatado pelo egrégio TJ/PR, assim ementado (e-STJ, fls. 148-149):

MANDADO DE SEGURANÇA. DECISÃO PROFERIDA NO PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS Nº 53.720/2015 INSTAURADO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ. DESLOCAMENTO DE EFETIVO DA POLÍCIA MILITAR PARA REALIZAÇÃO GUARDA EX TERNA DA CASA DE CUSTÓDIA DE MARINGÁ. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E INTERFERÊNCIA INDEVIDA NO PODER EXECUTIVO. DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURANÇA. ART. 39, V, DA LEI ESTADUAL Nº 16.575/2010. COMPETÊNCIA DA POLÍCIA MILITAR PARA REALIZAR O PATRULHAMENTO EXTERNO DOS ESTABELECIMENTOS PRISIONAIS. "BATALHÃO DE GUARDA". INEFICÁCIA DO POLICIAMENTO OSTENSIVO REALIZADO NA CASA DE CUSTÓDIA DE MARINGÁ. ADOÇÃO DE OUTRAS MEDIDAS COM O FIM DE IMPEDIR AS CONSTANTES FUGAS DE DETENTOS E ARREMESSO DE OBJETOS PARA O INTERIOR DO ESTABELECIMENTO. NECESSIDADE DE DESLOCAMENTO DE EFETIVO PARA OCUPAR AS GUARITAS. SEGURANÇA DENEGADA.

A compreensão do problema, ora em análise, passa pelo quanto decidido por ocasião do julgamento do Conflito de Competência 138.405/DF, Corte Especial, Rel. originária Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Relator para acórdão Ministro Herman Benjamin, assim ementado:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. SERVIÇO PÚBLICO. LITÍGIO ENTRE USUÁRIO E EMPRESA CONCESSIONÁRIA. TELEFONIA. DISCUSSÃO SOBRE ADEQUAÇÃO DO SERVIÇO. NATUREZA DE DIREITO PÚBLICO DA RELAÇÃO JURÍDICA LITIGIOSA. LEI GERAL DE TELECOMUNICAÇÕES. LEI DE CONCESSÕES. RESOLUÇÃO 632/2014, DA ANATEL. PRECEDENTES DA CORTE ESPECIAL. COMPETÊNCIA DAS TURMAS DA PRIMEIRA SEÇÃO DO STJ.

1. Trata-se de Conflito Negativo de Competência suscitado pela Quarta Turma em face da Primeira Turma, no âmbito de Recurso Especial interposto no curso de Ação de Obrigação de Fazer c/c pedido indenizatório proposta por Riomídia Informática Ltda. contra Telemar Norte Leste S/A, tendo como causa de pedir a recusa da concessionária de serviço de telefonia em adequar o plano contratado à real necessidade



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

de consumo da empresa usuária.

RELAÇÃO JURÍDICA LITIGIOSA

2. Em se tratando de debate relativo à competência, o art. 9º do Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça estabelece como critério geral a "natureza da relação jurídica litigiosa".

3. O Tribunal *a quo* reconheceu estar "caracterizada a falha na prestação do serviço de telecomunicações" e demonstrado o comportamento "desidioso da ré" (fl. 418). Desse modo, o conflito versa sobre o serviço público prestado, ainda que estejam em discussão aspectos relativos ao contrato.

PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO ADEQUADO E NORMAS PUBLICISTAS: LEI DE CONCESSÕES E LEI GERAL DE TELECOMUNICAÇÕES

4. A resolução do tema de fundo perpassa pela interpretação e aplicação da Lei de Concessões (Lei 8.987/1995) e, em particular, da Lei Geral de Telecomunicações (Lei 9.472/1997).

5. A propósito, o *leading case* da Primeira Seção, que apreciou o tema da legalidade da assinatura básica do serviço de telefonia, possui fundamentação firmemente ancorada na Lei Geral de Telecomunicações (REsp 911.802/RS, Rel. Ministro José Delgado, Primeira Seção, DJe 1º/9/2008).

6. Os contratos de prestação de serviços de telefonia - fixa e móvel - sofrem amplo influxo de normas de direito público e forte controle exercido pela Anatel, órgão regulador das telecomunicações.

7. A prestação de serviço público adequado está diretamente relacionada ao respeito à Lei 8.987/1995 (Lei de Concessões), às normas contratuais e outras pertinentes (p. ex., o Código de Defesa do Consumidor), conforme o art. 6º da Lei de Concessões: "Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato".

8. Se a controvérsia gira em torno da inadequação na prestação de serviço público concedido e da responsabilidade civil (contratual ou não) decorrente, não há como dissociar do caso concreto a natureza jurídica de Direito Público. O simples fato de haver discussão contratual entre usuário e concessionária de serviço público não atrai para o Direito Privado a relação jurídica litigiosa. Se fosse assim, toda a matéria de licitações, de índole eminentemente contratual, deveria também ser julgada pela Segunda Seção.

JURISPRUDÊNCIA DA CORTE ESPECIAL DO STJ

9. Consoante a orientação assentada pela Corte Especial, é de Direito Público a relação jurídica litigiosa (art. 9º do RISTJ) entre usuário de serviço público e pessoa jurídica concessionária (CC 122.559/DF, Rel. Ministro Gilson Dipp, Corte Especial, DJe 25/9/2013; CC 108.085/DF, Rel. Ministro Aldir Passarinho Junior, Corte Especial, DJe 17/12/2010; CC 104.374/RS, Rel. Ministro Hamilton Carvalhido, Corte Especial, DJe 1º/6/2009; CC 102.589/RS, Rel. Ministra Laurita Vaz, Corte Especial, DJe 18/5/2009; CC 102.588/RJ, Rel. Ministro Felix Fischer, Corte Especial, DJe 20/4/2009; REsp 1.396.925/MG, Rel. Ministro Herman Benjamin,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Corte Especial, DJe 26/2/2015).

10. Em todos os casos acima referidos, ficou definido que tais conflitos são regidos predominantemente por normas publicistas sediadas na Constituição Federal, na Lei de Concessões e no Código de Defesa do Consumidor.

PREDOMINÂNCIA DE NORMAS PUBLICISTAS NOS CONFLITOS ENTRE USUÁRIOS E EMPRESAS CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇO PÚBLICO

11. Como adverte Celso Antônio Bandeira de Mello, a opção por classificar determinadas atividades como serviço público revela que "o Estado considera de seu dever assumi-las como pertinentes a si próprio (mesmo que sem exclusividade) e, em consequência, exatamente por isto, as coloca sob uma disciplina peculiar instaurada para resguardo dos interesses nelas encarnados: aquela disciplina que naturalmente corresponde ao próprio Estado, isto é, uma disciplina de direito público" (Grandes temas de direito administrativo, Malheiros, São Paulo, 2009, p. 274).

12. Sob essa perspectiva, afigura-se irrelevante para efeito de definição da competência de uma das Turmas da Seção de Direito Público a existência de debate sobre o contrato entabulado entre usuário e prestador do serviço e a ausência de discussão sobre cláusulas do contrato administrativo, poder concedente e normas regulamentares do setor.

13. Cumpre delimitar que atraem a competência da Primeira Seção aqueles casos que caracterizam concessão em sentido estrito, e não as concessões/permissões/autorizações que poderíamos chamar de inespecíficas. Em outras palavras, apenas quando o próprio Estado, por sua natureza, possui competência para prestar o serviço, e não o faz - hipótese que não abrange, por exemplo, o serviço de táxi de passageiros -, e quando os insumos para a prestação da atividade de interesse público são constitucionalmente definidos como bens estatais (p. ex., os potenciais de energia hidráulica, nos termos do art. 20, VIII, da CF).

CONCLUSÃO

14. Conflito de Competência conhecido para declarar competente a Primeira Turma do STJ.

(CC 138.405/DF, Rel. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, Rel. p/ Acórdão Ministro HERMAN BENJAMIN, CORTE ESPECIAL, julgado em 17/8/2016, DJe 10/10/2016)

Ora, o fundamento suficiente e determinante para, no caso acima, se estabelecer a competência, seja da Primeira Seção (Direito Público), seja da Segunda Seção (Direito Privado), efetivamente, foi a natureza da relação jurídica em litígio.

O fundamento básico não se altera, em essência, para a resolução do caso em exame, havendo de se invocar, mais uma vez, perante esta Corte Especial o quanto dispõe o art. 9º do RISTJ:

Art. 9º. A competência das Seções e das respectivas Turmas é fixada em



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

função da natureza da relação jurídica litigiosa.

Na situação em exame, tal se resolve, ao meu ver, com maior facilidade, porquanto a distinção a ser feita é entre uma lide cujo escopo é de direito administrativo (com aspectos constitucionais), enquanto que se pretende deslocar-se a competência para a Sexta Turma, no âmbito da Terceira Seção, em cujo âmbito se debate matéria tipicamente penais.

Aliás, a redação expressa do § 3º do art. 9º do RISTJ é clara ao dispor que "à Terceira Seção cabe processar e julgar os feitos relativos à matéria penal em geral, salvo os casos de competência originária da Corte Especial e os *habeas corpus* de competência das Turmas que compõem a Primeira e a Segunda Seção".

O Ministério Público Federal argumenta que deve ser declarada competente a Sexta Turma, porque seria indissociável a discussão sobre as condições dos estabelecimentos penais (nisso incluída a questão do seu policiamento) do próprio processo de execução da pena, assim consignando:

19. Com a devida vênia do ilustre relator suscitante, não é o meio processual, no caso mandado de segurança originariamente impetrado contra Juiz da Vara de Execução, que determina a competência das Seções do STJ nos termos do *caput* do art. 9º do Regimento interno, mas a matéria de fundo sobre a qual se refere o instrumento judicial utilizado pela parte para fazer valer o seu suposto direito ou para cessar uma eventual ilegalidade em forma de obrigação de fazer determinada por esta ou aquela autoridade tida como coatora.

20. Em outras palavras, as condições carcerárias onde se encontram os detentos condenados pela Justiça e a segurança de sua estrutura física e seu entorno são indissociáveis do processo de execução da pena, pouco importa o meio processual pelo qual venham os pleitos judiciais em busca de medidas concretas visando a sua melhoria, implantação, fiscalização ou monitoramento.

Penso que dito argumento não pode ser aceito, porquanto essa indissociabilidade se reporta à questão fática, isto é, um estabelecimento prisional bem equipado (inclusive com bom policiamento) permite uma boa execução da pena do condenado.

Tal fundamento, contudo, nada tem a ver com a questão processual, para efeito de definição de competência, porque a definição pretendida na esfera do



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

mandamus se reporta a uma típica política pública de segurança, que se circunscreve ao efetivo de policiais a ser destacado para servir na unidade.

Com efeito, o escopo do mandado de segurança se reporta à cassação de ato praticado pelo MM. Juízo da Vara de Execuções Penais do Foro Central da Comarca da Região Metropolitana de Maringá/PR, no âmbito do Pedido de Providências n. 53.720/2015, via do qual foi determinado que o Comandante Geral da Polícia Militar do Paraná destacasse "o efetivo policial necessário para realizar a segurança externa da CCM, ocupando as guaritas, no prazo de 48 horas, sob pena de multa diária no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais)".

Toda a discussão perpetrada na esfera do mandado de segurança e, por conseguinte, no recurso ordinário ora pendente, se reporta aos seguintes aspectos:

- (i) cabe à Polícia Militar garantir a segurança externa dos estabelecimentos penais por meio de policiamento ostensivo, o que não abrange a alocação de policiais militares nas guaritas da Casa de Custódia de Maringá, ou seja, a alocação na forma imobilizada; (ii) a ordem judicial interfere na independência do Poder Executivo; (iii) o cumprimento da ordem, judicial acarreta prejuízos à ordem e segurança públicas.

Os dispositivos invocados para a amparo do direito do impetrante – o Estado do Paraná – são: arts. 2º, 5º, *caput*, 6º e 144, *caput*, V, e § 5º, todos da Constituição Federal; Decreto n. 88.777/1983; além de uma suposta afronta aos princípios da separação dos poderes, segurança pública e à discricionariedade administrativa.

Tal é matéria típica de direito administrativo e, no caso, com reflexo no direito constitucional, porque atine com a separação de poderes e com o limite de intervenção do Poder Judiciário nas políticas públicas executadas, primacialmente, pelo Poder Executivo.

Ante o exposto, acolho o presente conflito negativo, a fim de declarar competente a Primeira Seção (Primeira Turma) do STJ, para quem já fora distribuído o feito, originariamente.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO CORTE ESPECIAL

Número Registro: 2017/0050921-0 PROCESSO ELETRÔNICO CC 151.277 / DF

PAUTA: 17/05/2017

JULGADO: 17/05/2017

Relator

Exmo. Sr. Ministro **OG FERNANDES**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra LAURITA VAZ

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. JOSÉ BONIFÁCIO BORGES DE ANDRADA

Secretária

Bela. VÂNIA MARIA SOARES ROCHA

AUTUAÇÃO

SUSCITANTE	: SEXTA TURMA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA
SUSCITADO	: PRIMEIRA TURMA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA
INTERES.	: ESTADO DO PARANÁ
PROCURADOR	: HELOISA BOT BORGES E OUTRO(S) - PR026279
INTERES.	: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ
INTERES.	: CASA DE CUSTÓDIA DE MARINGÁ

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia CORTE ESPECIAL, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A Corte Especial, por unanimidade, conheceu do conflito e declarou competente a Primeira Seção, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Luis Felipe Salomão, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Francisco Falcão, Nancy Andriighi, Humberto Martins, Maria Thereza de Assis Moura e Jorge Mussi votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Felix Fischer, João Otávio de Noronha, Herman Benjamin, Napoleão Nunes Maia Filho e Raul Araújo.