



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no MANDADO DE SEGURANÇA Nº 25880 - DF (2020/0072690-4)

RELATOR : **MINISTRO HUMBERTO MARTINS**
AGRAVANTE : **INSTITUTO ANJOS DA LIBERDADE**
ADVOGADOS : **FLÁVIA PINHEIRO FRÓES - RJ097557**
 NICOLE GIAMBERARDINO FABRE - PR052644
 RAMIRO CARLOS ROCHA REBOUCAS - RJ169721
 MARCELO LUIS MARTINS DA SILVA - PR051985
 MICHELLE DAIANNE GUIMARÃES - DF057966
AGRAVADO : **UNIÃO**
IMPETRADO : **MINISTRO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA**

EMENTA

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO MANDADO DE SEGURANÇA. PORTARIA DISPF N. 5, DE 16 DE MARÇO DE 2020. ATENDIMENTOS DE ADVOGADOS NAS PENITENCIÁRIAS DO SISTEMA PENITENCIÁRIO FEDERAL. PREVENÇÃO E CONTROLE DOS RISCOS DA PANDEMIA DE COVID-19. APLICAÇÃO DA SÚMULA N. 266 DO STF. EXTINÇÃO DO MANDADO DE SEGURANÇA.

1. A portaria questionada trata de, de modo genérico e abstrato, diretrizes e parâmetros sobre os atendimentos de advogados nas penitenciárias federais do Sistema Penitenciário Federal do Departamento Penitenciário Nacional como forma de prevenção, controle e contenção de riscos da pandemia de covid-19.

2. Não há nenhum direcionamento antecipado, de forma direta, imediata e pessoal, a qualquer destinatário concretamente individualizado.

3. A lei em tese, como norma abstrata de conduta, não lesa nenhum direito individual, não sendo passível de impugnação por mandado de segurança, nos termos da forma da Súmula n. 266 do STF.

Agravo interno improvido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA SEÇÃO do Superior Tribunal de Justiça, em sessão virtual de 08/02/2023 a 14/02/2023, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Assusete Magalhães, Regina Helena Costa, Gurgel de Faria e Paulo Sérgio Domingues votaram com o Sr. Ministro Relator.

Não participou do julgamento o Sr. Ministro Francisco Falcão.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Sérgio Kukina.

Brasília, 14 de fevereiro de 2023.

Ministro HUMBERTO MARTINS
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no MANDADO DE SEGURANÇA Nº 25880 - DF (2020/0072690-4)

RELATOR : **MINISTRO HUMBERTO MARTINS**
AGRAVANTE : **INSTITUTO ANJOS DA LIBERDADE**
ADVOGADOS : **FLÁVIA PINHEIRO FRÓES - RJ097557**
 NICOLE GIAMBERARDINO FABRE - PR052644
 RAMIRO CARLOS ROCHA REBOUCAS - RJ169721
 MARCELO LUIS MARTINS DA SILVA - PR051985
 MICHELLE DAIANNE GUIMARÃES - DF057966
AGRAVADO : **UNIÃO**
IMPETRADO : **MINISTRO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA**

EMENTA

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO MANDADO DE SEGURANÇA. PORTARIA DISPF N. 5, DE 16 DE MARÇO DE 2020. ATENDIMENTOS DE ADVOGADOS NAS PENITENCIÁRIAS DO SISTEMA PENITENCIÁRIO FEDERAL. PREVENÇÃO E CONTROLE DOS RISCOS DA PANDEMIA DE COVID-19. APLICAÇÃO DA SÚMULA N. 266 DO STF. EXTINÇÃO DO MANDADO DE SEGURANÇA.

1. A portaria questionada trata de, de modo genérico e abstrato, diretrizes e parâmetros sobre os atendimentos de advogados nas penitenciárias federais do Sistema Penitenciário Federal do Departamento Penitenciário Nacional como forma de prevenção, controle e contenção de riscos da pandemia de covid-19.

2. Não há nenhum direcionamento antecipado, de forma direta, imediata e pessoal, a qualquer destinatário concretamente individualizado.

3. A lei em tese, como norma abstrata de conduta, não lesa nenhum direito individual, não sendo passível de impugnação por mandado de segurança, nos termos da forma da Súmula n. 266 do STF.

Agravo interno improvido.

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS (relator):

Cuida-se de agravo interno interposto por INSTITUTO ANJOS DA LIBERDADE, às fls. 160-218, contra a decisão de fls. 155-158, que extinguiu o mandado de segurança sem análise do mérito.

A decisão agravada assim resolveu a presente problemática (fls. 155-158):

Trata-se de mandado de segurança coletivo, com pedido de

liminar, impetrado por Instituto Anjos da Liberdade contra ato do Ministro da Justiça e Segurança Pública e do Diretor do Sistema Penitenciário Federal, consistente na edição da Portaria DISPF n. 5, de 16 de março de 2020, a qual suspendeu as visitas, os atendimentos de advogados, as atividades educacionais, de trabalho, as assistências religiosas e as escoltas realizadas nas Penitenciárias Federais do Sistema Penitenciário Federal do Departamento Penitenciário Nacional como forma de prevenção, controle e contenção de riscos do novo Coronavírus.

[...]

Explicita que tal medida fere as Súmulas Vinculantes n. 14, que exige vínculo permanente dos advogados com seus clientes, e 56, a qual veda a criação de regime penal mais gravoso sem autorização do Congresso Nacional. Argumenta ser direito do advogado comunicar-se com seus clientes, pessoal e reservadamente, mesmo sem procuração, quando estes se acharem presos, detidos ou recolhidos em estabelecimentos civis ou militares, ainda que considerados incomunicáveis (art. 7º, III, da Lei n. 8.906/1994).

[...]

Em liminar, requer "o reconhecimento do direito líquido e certo, por força constitucional, dos Advogados terem acesso aos custodiados, bem como dos custodiados terem vias de comunicação com seus familiares, havendo incompatibilidade com os efeitos concretos de ato normativo infralegal, levando à imediata suspensão da indigitada portaria, determinando-se a liberdade dos Advogados de se entrevistarem pessoalmente, presencialmente por meio de parlatório ou por videoconferência, sem cortes, sem intromissões e sem cortes, sem qualquer forma de interceptação ou censura por parte de agentes públicos, com os seus clientes" (e-STJ, fls. 23-24).

No mérito, postula a confirmação do provimento liminar.

[...]

A autoridade apontada como coatora prestou informações às e-STJ, fls. 105-128, pleiteando pelo não conhecimento do writ, sob os seguintes argumentos: aplicação da Súmula 266/STF; a entidade impetrante não possui, entre as suas finalidades, relação alguma com a tutela dos presidiários do Sistema Penitenciário Federal nem comprova o caráter nacional, para fins do art. 5º, XXI da Constituição, em atenção à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (ADI 79 QO); inépcia da inicial, uma vez que nem sequer há indicação de quem seria a autoridade impetrada (não existe mandado de segurança "em face da União Federal"); incompetência deste Superior Tribunal de Justiça, já que não se trata - o ato normativo impugnado - de ato do Ministro da Justiça, mas sim do Diretor do Sistema Penitenciário Federal. No mérito, acaso superadas as preliminares, reclama a denegação da ordem.

Parecer do Ministério Público Federal, da lavra do Procurador Moacir Guimarães Moraes Filho, pela concessão da ordem (e-STJ, fls. 137-144).

[...]

Com efeito, o ato impugnado não pode ser atribuído ao

Ministro da Justiça, pois fora editado pelo Diretor do Sistema Penitenciário Nacional, o qual não se encontra inserido no rol previsto no art. 105, I, "b", da Constituição Federal, o qual dispõe:

Art. 105. Compete ao Superior Tribunal de Justiça: I - processar e julgar, originariamente: b) os mandados de segurança e os habeas data contra ato de Ministro de Estado, dos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica ou do próprio Tribunal.

[...]

Ademais, apesar do esforço argumentativo do impetrante em demonstrar os efeitos concretos do ato normativo impugnado, o que se questiona, na presente impetração, é o teor em si da Portaria n. 5, de 16/3/2020.

Sabe-se, entretanto, que tal providência é inadmissível na via estrita do mandamus, o qual não comporta análise de lei em tese, consoante a Súmula 266/STF.

Nesse sentido, inclusive, em hipótese semelhante a dos autos, em que se discutia ato normativo que restringiu as visitas íntimas em Presídios Federais, esta Corte de Justiça assim se pronunciou pacificamente:

PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. IMPETRAÇÃO CONTRA LEI EM TESE. DESCABIMENTO. 1. Conforme enunciado da Súmula 266 do STF, "não cabe mandado de segurança contra lei em tese". 2. No caso presente, o impetrante insurge-se contra a Portaria MJC nº 718/2017, norma de feição abstrata, que proibiu indiscriminadamente as visitas íntimas a todos os custodiados no Sistema Penitenciário Federal, evidenciando a inadequação da via eleita. Precedente. 3. Agravo interno desprovido. (STJ, AgInt no MS 23.739/DF, Primeira Seção, Rel. Min. Gurgel de Faria, j. em 13/3/2019)

ADMINISTRATIVO. ATO ATACADO. LEI EM TESE. SISTEMA CARCERÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. PEDIDO LIMINAR. MINISTRO DO ESTADO DA JUSTIÇA. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. INCIDÊNCIA DO ENUNCIADO N. 266 DA SÚMULA DO STJ. I - Trata-se de mandado de segurança, com pedido liminar, impetrado contra ato (fl. 92) do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, responsável pela edição da Portaria MJC 718 de 28/8/2017, que teria restringido o direito dos detentos do Sistema Penitenciário Federal de terem visitas íntimas. II - A pretensão dos impetrantes é dirigida contra Portaria do Ministério da Justiça e Segurança Pública, ato que se caracteriza como norma abstrata, aplicável, por sua natureza, indiscriminadamente a todos os detentos do sistema penitenciário federal. III - Verifica-se, portanto, a inadequação da via eleita e, por tal motivo, há se extinguir liminarmente o presente mandamus. Nesse sentido: MS 20.830/DF, Rel. Min. Assusete Magalhães, DJe 10/3/2015). Em igual diretriz: AgRg no MS 20.143/DF, Rel. Min. Humberto Martins, DJe 2.8.2013; MS 19.544/DF, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe 16.8.2013; MS 16.682/DF, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, DJe de 6.10.2011. IV - Esse entendimento não difere do sedimentado no Supremo Tribunal Federal, que editou a

Súmula n. 266: "Não cabe mandado de segurança Documento: 108192731 Página 3 de 5 Superior Tribunal de Justiça contra lei em tese." V - Também nesse sentido, recente decisão proferida pelo eminente Ministro Herman Benjamin em mandado de segurança no qual o ato supostamente coator é o mesmo objeto do presente feito, ou seja, a edição da Portaria MJC n. 718 de 28.8.2017. VI - Agravo interno improvido. (STJ, AgInt no MS 23.777/DF, Primeira Seção, Rel. Min. Francisco Falcão, j. em 11/4/2018)

Ante o exposto, pelas razões assinaladas, extingo o presente mandado de segurança sem análise do mérito.

Alega o agravante que a Portaria DISPF n. 5, de 16 de março de 2020, suspendeu as visitas, os atendimentos de advogados, as atividades educacionais, de trabalho, as assistências religiosas e as escoltas realizadas nas penitenciárias federais do sistema penitenciário federal do Departamento Penitenciário Nacional como forma de prevenção, controle e contenção de riscos da pandemia de covid-19.

Assevera que age em benefício dos advogados filiados ao Instituto Anjos da Liberdade, membros voluntários, e todos os presos do sistema penitenciário federal usurpados de forma ilícita, segundo defende, de seus direitos constitucionais.

Sustenta que há infringência às Súmulas Vinculantes n. 14, que exige vínculo permanente dos advogados com seus clientes, e n. 56, a qual veda a criação de regime penal mais gravoso sem autorização do Congresso Nacional.

Defende, ainda, o direito do advogado de comunicar-se com seus clientes, pessoal e reservadamente, mesmo sem procuração, quando esses se acharem presos, detidos ou recolhidos em estabelecimentos civis ou militares, ainda que considerados incomunicáveis, conforme art. 7º, III, da Lei n. 8.906/1994.

Argumenta que o ato coator, embora de natureza normativa, atinge o exercício da advocacia de forma concreta.

A União apresentou contraminuta ao agravo interno, às fls. 224-226, sob o argumento de que a parte agravante não trouxe em sua peça recursal nenhum elemento idôneo apto a infirmar os sólidos fundamentos contidos na decisão monocrática, a qual, segundo entende, aplicou corretamente a Súmula n. 266 do STF.

Destaca o teor do que foi decidido na Reclamação n. 39.756/STF, na qual foi indeferido o pedido de liminar contra a suspensão, por 30 dias, de visitas, atendimentos de advogados e outras atividades nas penitenciárias federais, como forma de prevenção, controle e contenção de riscos da pandemia de covid-19, sob o argumento de que as restrições estabelecidas têm caráter temporário, e os presos têm suas prerrogativas

jurídicas asseguradas. Outrossim, em tal julgamento, foi ressaltado que as medidas podem ser reavaliadas a qualquer tempo pela autoridade penitenciária, conforme a evolução do quadro de disseminação da pandemia de covid-19, além de não haver atingimento aos atendimentos de advogados em casos urgentes ou que envolvam prazos processuais não suspensos.

O Ministério Público Federal apresentou parecer opinativo às fls. 137-144, defendendo a concessão de segurança.

É, no essencial, o relatório.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS (relator):

De plano, afirmo que, não obstante os esforços expendidos pela parte recorrente, sua irresignação não merece acolhimento.

No caso concreto, a portaria questionada trata, de modo genérico e abstrato, diretrizes e parâmetros sobre as visitas, dos atendimentos de advogados, das atividades educacionais, de trabalho, das assistências religiosas e das escoltas realizadas nas penitenciárias federais do Sistema Penitenciário Federal do Departamento Penitenciário Nacional como forma de prevenção, controle e contenção de riscos da pandemia de covid-19, não havendo, dessarte, nenhum direcionamento antecipado, de forma direta, imediata e pessoal, a qualquer destinatário concretamente individualizado.

Por conseguinte, vê-se que não decorre diretamente de tais dispositivos legais nenhuma ilegalidade ou abuso de poder praticado por autoridade pública, a justificar a impetração de mandado de segurança, nos termos do art. 5º, LXIX, da CF/1988, tendo em vista que o caso concreto cuida tão somente de norma genérica e abstrata, que possui presunção de constitucionalidade até decisão judicial em sentido contrário, na via processual adequada. Nesse sentido, destaco o julgado pelo Supremo Tribunal Federal na Reclamação n. 39.756, no qual houve conclusão no sentido de que o caráter de excepcionalidade e de conformação das medidas com os esforços de isolamento e de redução de interação social para o combate à pandemia de covid-19 não afrontam a autoridade das Súmulas Vinculantes n. 14 e n. 53 da Corte Constitucional.

Sabe-se que a lei em tese, como norma abstrata de conduta, não lesa nenhum direito individual, não sendo passível de impugnação por mandado de segurança, nos termos da forma da Súmula n. 266 do STF. Não se pode descurar que o mandado de segurança pressupõe a alegação de lesão ou ameaça concreta a direito líquido e certo do impetrante, não se prestando o meio processual em foco a impugnar normas gerais e

abstratas, como é a hipótese dos autos. E, ressalte-se, também, que o impetrante não indicou qual o ato de efeitos concretos da referida autoridade coatora teriam violado direito líquido e certo seu.

Bem assim, importa enfatizar também o teor da Portaria DISPF n. 35, de 12 de agosto de 2020, que autoriza a realização de visitas virtuais, por intermédio da Defensoria Pública da União, e os atendimentos de advogados, o que denota a atualização da normatização a respeito, acompanhando a evolução da pandemia de covid-19.

De toda sorte, considerando que o referido mandado de segurança visa impugnar dispositivo legal sem efeito concreto imediato, correto o reconhecimento do não cabimento do mandado de segurança por inadequação da via processual eleita.

Nesse sentido, colaciono os seguintes precedentes jurisprudenciais:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO MANDADO DE SEGURANÇA. PORTARIA 157/2019, DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E DA SEGURANÇA PÚBLICA. PRETENSÃO CONTRA LEI EM TESE. NÃO CABIMENTO DO WRIT. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 266/STF.

1. "Não cabe mandado de segurança contra lei em tese" (Súmula n. 266/STF).

2. A Portaria n. 157/2019, do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, impugnada pelo impetrante, ora agravante, disciplina o procedimento de visita social aos presos nos estabelecimentos penais federais de segurança máxima. Deveras, o ato guerreado assenta, em linhas gerais, que as visitas sociais nos estabelecimentos penais federais de segurança máxima serão restritas ao parlatório e por videoconferência. Logo, ressoa evidente que se trata de norma dirigida indistinta e genericamente aos presidiários que se encontram presos nos estabelecimentos penais federais de segurança máxima, não atingindo de forma individual e concreta o impetrante, ora agravante. Precedentes: AgInt no MS 23.739/DF, Relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Seção, DJe 26/3/2019; e AgInt no MS 23.777/DF, Relator Ministro Francisco Falcão, Primeira Seção, DJe 19/4/2018.

3. Agravo interno não provido.

(AgInt no MS n. 25004/DF, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Seção, DJe de 18/6/2019, grifo meu.)

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO MANDADO DE SEGURANÇA. PORTARIA 1.287/2017, DO MINISTÉRIO DO TRABALHO. ALEGAÇÃO DE NULIDADE. PRETENSÃO CONTRA LEI EM TESE. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE EFEITOS CONCRETOS. SÚMULA 266/STF. NÃO CABIMENTO DO WRIT.

1. "Não cabe mandado de segurança contra lei em tese."

(Súmula n. 266/STF).

2. A impetrante, ora agravante, insurge-se contra os termos da Portaria n. 1.287/2017, expedida pelo senhor Ministro do Trabalho, a qual veda a prática comercial de cobrança, pelas empresas operadoras de vales alimentação e refeição, de taxas de serviços negativas nos contratos firmados com empresas beneficiárias do Programa de Alimentação do Trabalhador - PAT . **Diante disso, deve ser assentado que a norma impugnada se dirige indistinta e genericamente a todas as empresas integrantes do PAT, não a atingindo de forma individual e concreta. Logo, ressoa evidente que a pretensão mandamental se volta contra lei em tese.** Precedentes: AgInt no MS 20.469/DF, Relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Seção, DJe 20/3/2018; MS 21.555/DF, Relator Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, DJe 17/10/2017; e MS 20.076/DF, Relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Seção, DJe 12/9/2016.

3. **Confirmam-se, ainda, as seguintes decisões monocráticas nas quais também se aplicou a Súmula n. 266/STF no bojo de mandados de segurança em que também se impugnava a Portaria n. 1.287/2017: MS 24.195/DF, Relatora Ministra Regina Helena Costa, DJe 11/4/2018; MS 24.181/DF, Relatora Regina Helena Costa, DJe 9/4/2018; e MS 24.166/DF, Relator Ministro Sérgio Kukina, DJe 23/4/2018.**

4. Agravo interno não provido.

(AgInt no MS n. 24.356/DF, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Seção, DJe de 19/2/2019, grifo meu.)

Assim, deve ser mantida a decisão proferida às fls. 155-158

Ante o exposto, nego provimento ao agravo interno.

É como penso. É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

AgInt no MS 25.880 / DF
PROCESSO ELETRÔNICO

Número Registro: 2020/0072690-4

Número de Origem:

Sessão Virtual de 08/02/2023 a 14/02/2023

Relator do AgInt

Exmo. Sr. Ministro HUMBERTO MARTINS

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro SÉRGIO KUKINA

Secretário

Bela. MARIANA COUTINHO MOLINA

AUTUAÇÃO

IMPETRANTE : INSTITUTO ANJOS DA LIBERDADE

ADVOGADOS : FLÁVIA PINHEIRO FRÓES - RJ097557

NICOLE GIAMBERARDINO FABRE - PR052644

RAMIRO CARLOS ROCHA REBOUCAS - RJ169721

MARCELO LUIS MARTINS DA SILVA - PR051985

MICHELLE DAIANNE GUIMARÃES - DF057966

IMPETRADO : MINISTRO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA

INTERES. : UNIÃO

ASSUNTO : DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - ATOS ADMINISTRATIVOS

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : INSTITUTO ANJOS DA LIBERDADE

ADVOGADOS : FLÁVIA PINHEIRO FRÓES - RJ097557

NICOLE GIAMBERARDINO FABRE - PR052644

RAMIRO CARLOS ROCHA REBOUCAS - RJ169721

MARCELO LUIS MARTINS DA SILVA - PR051985

MICHELLE DAIANNE GUIMARÃES - DF057966

AGRAVADO : UNIÃO

IMPETRADO : MINISTRO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA

TERMO

A PRIMEIRA SEÇÃO do Superior Tribunal de Justiça, em sessão virtual de 08/02/2023 a 14/02/2023, por unanimidade, decidiu negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Assusete Magalhães, Regina Helena Costa, Gurgel de Faria e Paulo Sérgio Domingues votaram com o Sr. Ministro Relator.

Não participou do julgamento o Sr. Ministro Francisco Falcão.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Sérgio Kukina.

Brasília, 15 de fevereiro de 2023