



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 25.175 - DF (2019/0126021-3)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
IMPETRANTE : JORGE RIBEIRO SOARES
ADVOGADOS : FRANCISCO DE SOUZA LOPES - DF019304
JORGE RIBEIRO SOARES (EM CAUSA PRÓPRIA) - DF020685
IMPETRADO : MINISTRO DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
INTERES. : UNIÃO

EMENTA

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. INEXISTÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. AUSÊNCIA DE REQUISITO PARA CONCESSÃO DO *MANDAMUS*. ORDEM DENEGADA.

1. Cuida-se de Mandado de Segurança contra ato do Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União cujo pleito é a declaração de que é ilegal a negativa de acesso aos documentos que pretende conhecer, e copiar, para utilizar como instrumento de sua eventual defesa em possível processo administrativo disciplinar.

2. O Mandado de Segurança visa proteger direito líquido e certo, ou seja, é pressuposto que o impetrante traga aos autos prova pré-constituída e irrefutável da certeza do direito a ser tutelado, capaz de ser comprovado, de plano, por documento inequívoco. Logo, somente aqueles direitos plenamente verificáveis, sem a necessidade de qualquer dilação probatória, é que ensejam a impetração do Mandado de Segurança, não se admitindo, para tanto, os direitos de existência duvidosa ou decorrentes de fatos ainda não determinados.

3. O STJ tem entendido de forma pacífica ser necessária a apresentação de prova pré-constituída. Desta feita, fica clara a ausência de um dos requisitos ensejadores a viabilizar a impetração do *Writ of Mandamus*, qual seja, a comprovação do direito líquido e certo do impetrante por meio de prova pré-constituída, motivo que leva à denegação da segurança deste remédio heróico, sem prejuízo de o autor buscar por outros meios a satisfação do seu bem da vida (RMS 24.607/RJ, Ministra Denise Arruda, Primeira Turma, DJe 24/6/2009; AgRg no RMS 45.602/CE, Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 18/8/2014)

4. A situação em exame não configura qualquer das hipóteses acima elencadas. Na verdade, a negativa de acesso às informações, *in casu*, guarda perfeita consonância com o escopo da atividade fiscalizatória e correicional da Controladoria-Geral da União sobre a atuação dos servidores públicos e está respaldada nos exatos termos da legislação de regência do funcionamento do mencionado órgão de controle, como demonstram, de forma expressa, as conclusões elencadas nas informações prestadas pela autoridade apontada coatora.

5. Ademais, cumpre esclarecer que não há, no momento atual, qualquer procedimento administrativo instaurado especificamente contra o impetrante. Caso seja deflagrado no futuro, ali poderão ser exigidos, pela parte interessada, o contraditório e a ampla defesa, assegurando-se o acesso às peças e documentos



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

pertinentes ao seu pleno exercício.

6. Mandado de Segurança denegado.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça: "'A Seção, por unanimidade, denegou a segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator." Os Srs. Ministros Napoleão Nunes Maia Filho, Og Fernandes, Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa, Gurgel de Faria e Francisco Falcão votaram com o Sr. Ministro Relator."

Brasília, 14 de agosto de 2019(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 25.175 - DF (2019/0126021-3)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
IMPETRANTE : JORGE RIBEIRO SOARES
ADVOGADOS : FRANCISCO DE SOUZA LOPES - DF019304
JORGE RIBEIRO SOARES (EM CAUSA PRÓPRIA) - DF020685
IMPETRADO : MINISTRO DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
INTERES. : UNIÃO

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator):

Cuida-se de Mandado de Segurança, com pedido liminar, contra ato do Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, cujo pleito é

a concessão de MEDIDA LIMINAR inaudita altera parte, para que seja imediatamente disponibilizado ao Impetrante, o acesso amplo para vista e extração de cópia de todos papéis de trabalho e documentos constantes dos autos do processo referente ao Relatório de Auditoria nº 201216833 da SFC/DIAMB/CGU (Constatação 14, páginas 79/87 verso);

Requer, por fim, o julgamento de total procedência do pedido, confirmando-se a liminar e concedendo-se em definitivo a segurança, de modo que seja afastado o ato ilegal da autoridade coatora.

Decisão de indeferimento da liminar às fls. 65-66.

Informações da autoridade impetrada às fls. 79-87.

Parecer do Ministério Público:

MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. DIREITO À INFORMAÇÃO VS. SIGILO DE INFORMAÇÕES DE CONTROLE. ATO QUE NÃO SE REVESTE DE ILEGALIDADE. NÃO DEMONSTRADA A LIQUIDEZ E CERTEZA DO DIREITO POSTULADO. DENEGAÇÃO DA ORDEM.

Petição do impetrante de juntada de documentos às fls. 95-117

É o **relatório**.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 25.175 - DF (2019/0126021-3)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Os autos foram recebidos neste Gabinete em 29.7. 2019.

Cuida-se de Mandado de Segurança cujo pleito é a declaração de que é ilegal a negativa de acesso aos documentos que pretende conhecer, e copiar, para utilizar como instrumento de sua eventual defesa em possível processo administrativo disciplinar.

O *mandamus* não merece prosperar.

O Mandado de Segurança visa proteger direito líquido e certo, ou seja, é pressuposto que o impetrante traga aos autos prova pré-constituída e irrefutável da certeza do direito a ser tutelado, capaz de ser comprovado de plano por documento inequívoco.

Logo, somente aqueles direitos plenamente verificáveis, sem a necessidade de qualquer dilação probatória, é que ensejam a impetração do Mandado de Segurança, não se admitindo, para tanto, os direitos de existência duvidosa ou decorrentes de fatos ainda não determinados.

O STJ tem entendido de forma pacífica ser necessária a apresentação de prova pré-constituída.

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. AUSÊNCIA DE PROVA DOCUMENTAL PRÉ-CONSTITUÍDA DO ALEGADO DIREITO LÍQUIDO E CERTO. INVIABILIDADE DO MANDADO DE SEGURANÇA.

I. Nos termos do art. 204 do CTN e do art. 4º da Lei 6.830/80, a dívida tributária, regularmente inscrita, goza da presunção de certeza e liquidez, tendo o efeito de prova pré-constituída. Tal presunção é relativa e pode ser elidida por prova inequívoca, a cargo do sujeito passivo ou do terceiro a que aproveite. Conforme dispõe o art. 4º da Lei 6.830/80, a execução fiscal poderá ser promovida não somente contra o devedor principal (inciso I) e o "responsável, nos termos da lei, por dívidas, tributárias ou não, de pessoas físicas ou pessoas jurídicas de direito privado" (inciso V), mas, também, contra o fiador (inciso II). De acordo com o art. 4º da Lei 6.830/80, a figura do fiador de dívida tributária não coincide, necessariamente, com a figura do responsável tributário a que se refere o art. 135, III, do CTN.

II. No caso, extrai-se da petição inicial do Mandado de Segurança que a responsabilidade do impetrante pelos créditos tributários, contidos nos parcelamentos, decorreu de sua condição de fiador das dívidas tributárias



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

parceladas, ou seja, a responsabilidade do impetrante não decorreu do fato de ter sido diretor da pessoa jurídica devedora. No entanto, não consta dos autos do Mandado de Segurança qualquer instrumento hábil de confissão de dívida ou de instituição de garantia fidejussória (documento esse que constituiria a prova inequívoca a que se referem os arts. 204 do CTN e 3º da Lei 6.830/80), relativamente aos parcelamentos noticiados na petição inicial, a fim de que possa ser averiguada alguma irregularidade, seja na indicação do impetrante como fiador dos créditos tributários parcelados, seja na inscrição do seu nome no CADINE.

III. Ausente prova documental pré-constituída do alegado direito líquido e certo tido como violado, caso é de improvimento do Regimental, mantendo-se a decisão que negou seguimento ao Recurso Ordinário.

IV. Agravo Regimental improvido.

(AgRg no RMS 45.602/CE, Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, DJe 18/8/2014)

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RENOVAÇÃO DE LICENÇA SANITÁRIA. FUNCIONAMENTO DE DROGARIAS E FARMÁCIAS. REQUISITOS PREVISTOS NA LEI 5.991/73. DIREITO LÍQUIDO E CERTO NÃO-DEMONSTRADO. AUSÊNCIA DE PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA. DESPROVIMENTO DO RECURSO.

1. O mandado de segurança, previsto no art. 5º, LXIX, da Constituição Federal, com procedimento regulado pela Lei 1.533/51, é ação de natureza sumária, indicado para a proteção de direito líquido e certo ameaçado ou violado por ato ilegal ou abusivo de autoridade, que deve ser comprovado de plano, não se permitindo dilação probatória. **Para que o impetrante obtenha êxito em sede de mandamus é essencial que traga aos autos as provas pré-constituídas necessárias para demonstrar a existência de seu direito líquido e certo. Todos os fatos devem estar documentalmente comprovados no momento da impetração, ou seja, com a inicial devem estar presentes os elementos necessários para o exame das alegações apresentadas na petição inicial pelo impetrante.**

2. Na hipótese em exame, não há nos autos prova pré-constituída que demonstre o cumprimento de todos os requisitos previstos na Lei 5.991/73, a fim de que sejam viabilizadas as revalidações das licenças sanitárias requeridas. Com efeito, os documentos trazidos aos autos demonstram que "as associadas da impetrante tão-somente providenciaram o requerimento administrativo visando à concessão das licenças, sem satisfazerem, contudo, todos os requisitos legais necessários para seu deferimento pela Administração". Destarte, não houve a comprovação do devido cumprimento do disposto no art. 26 da Lei 5.991/73, o qual exige a realização de inspeção para a verificação das condições sanitárias dos estabelecimentos.

3. É importante salientar que, embora o Tribunal de Justiça estadual tenha se utilizado da expressão "denegação da ordem", não julgou o mérito do mandado de segurança. Apenas entendeu pela inviabilidade de seu conhecimento, tendo em vista a inexistência de prova pré-constituída. Desse modo, não houve julgamento do mérito da demanda, o que possibilita o



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ajuizamento da ação ordinária devida, para a discussão do direito à renovação das licenças para funcionamento das drogarias e farmácias associadas à impetrante. Assim, é desnecessária a especificação no acórdão recorrido de que o processo foi extinto sem resolução do mérito.

4. Recurso ordinário desprovido.

(RMS 24.607 / RJ, Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA TURMA, DJe 24/6/2009)

Desta feita, fica clara a ausência de um dos requisitos ensejadores à viabilizar a impetração do *Writ of Mandamus*, qual seja, a comprovação do direito líquido e certo do impetrante por meio de prova pré-constituída, motivo que leva à denegação da segurança deste remédio heróico, sem prejuízo de o autor buscar por outros meios a satisfação do seu bem da vida.

A situação em exame não configura nenhuma das hipóteses acima elencadas. Na verdade, a negativa de acesso às informações, *in casu*, guarda perfeita consonância com o escopo da atividade fiscalizatória e correicional da Controladoria-Geral da União sobre a atuação dos servidores públicos e está respaldada nos exatos termos da legislação de regência do funcionamento do mencionado órgão de controle, como demonstram, de forma expressa, as conclusões elencadas nas informações prestadas pela autoridade apontada coatora, *verbis*:

No ato impugnado, o Senhor Ministro de Estado decidiu pela impossibilidade de atendimento ao pedido de acesso, da seguinte forma:

1. Em que pese os argumentos apresentados por V.Sa., verificou-se que 'há. Entendimento consolidado no âmbito deste, órgão de que os documentos solicitados estão protegidos por sigilo legal.

2. A negativa de acesso pauta-se na obrigatoriedade de vinculação dos atos administrativos ao disposto nos normativos legais, e, no presente caso, a Portaria CGU nº 1.335/2018, determina em seu Art.

25, que papéis de trabalho possuem restrições de acesso, conforme se lê na transcrição -a seguir:

Art. 25 - Os papéis de trabalho reunidos durante a realização de auditorias, fiscalizações e inspeções gozarão de salvaguardas de acesso no âmbito da CGU. (grifos meus) 3. Os papéis de trabalho são organizados de forma a permitir a identificação dos responsáveis por sua elaboração e revisão, esta realizada com a finalidade de assegurar que o trabalho foi desenvolvido com consistência técnica, que seguiu o planejamento estipulado e que as conclusões e os resultados da auditoria estão, adequadamente documentados. Verifica-se, portanto, que os papéis de trabalho se destinam, tão-somente, à unidade responsável pela execução das ações de controle e respectivos supervisores. - 4. Por seu turno, o §3º do art. 26 da Lei nº 10.180/2001 deixa claro que o servidor do controle interno deverá guardar sigilo sobre dados e informações pertinentes



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

aos assuntos a que tiver acesso em decorrência do exercício de suas funções, utilizando-os, exclusivamente, para a elaboração de, pareceres e relatórios_ destinados à autoridade competente, sob pena de responsabilidade administrativa, civil e penal.

5. Observe-se que a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI) também respalda o entendimento deste órgão ao afirmar, no artigo 22, que suas disposições acerca do acesso à informação não excluem as demais hipóteses legais de sigilo.

Ademais, cumpre esclarecer que não há, no momento atual, qualquer procedimento administrativo instaurado especificamente contra o impetrante. Caso seja deflagrado no futuro, ali poderão ser exigidos, pela parte interessada, o contraditório e a ampla defesa, assegurando-se o acesso às peças e documentos pertinentes ao seu pleno exercício.

Pelo exposto, **denega-se o Mandado de Segurança.**

É o **voto.**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2019/0126021-3

PROCESSO ELETRÔNICO

MS 25.175 / DF

PAUTA: 14/08/2019

JULGADO: 14/08/2019

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **BENEDITO GONÇALVES**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **MOACIR GUIMARÃES MORAIS FILHO**

Secretário

Bel. **RONALDO FRANCHE AMORIM**

AUTUAÇÃO

IMPETRANTE : JORGE RIBEIRO SOARES
ADVOGADOS : FRANCISCO DE SOUZA LOPES - DF019304
 JORGE RIBEIRO SOARES (EM CAUSA PRÓPRIA) - DF020685
IMPETRADO : MINISTRO DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
INTERES. : UNIÃO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Servidor Público Civil - Processo Administrativo Disciplinar ou Sindicância

CERTIDÃO

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

"A Seção, por unanimidade, denegou a segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator."

Os Srs. Ministros Napoleão Nunes Maia Filho, Og Fernandes, Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa, Gurgel de Faria e Francisco Falcão votaram com o Sr. Ministro Relator.