



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.629 - DF (2015/0041785-0)

RELATORA : MINISTRA REGINA HELENA COSTA

REL. P/ : MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES

ACÓRDÃO

AGRAVANTE : SAO PAULO EMPREENDIMENTOS PORTUARIOS LTDA

ADVOGADO : ANDRÉ LUIZ SOUZA DA SILVEIRA E OUTRO(S) - DF016379

AGRAVADO : UNIÃO

PROCURADOR : ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO - AGU - AL000000U

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO MANDADO DE SEGURANÇA. MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO CONTRA A AUTORIDADE QUE DECIDIU O RECURSO HIERÁRQUICO. ART. 64 DA LEI 9.784/99. LEGITIMIDADE PASSIVA DA AUTORIDADE IMPETRADA. COMPETÊNCIA PARA CORRIGIR A SUPOSTA ILEGALIDADE. AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO.

I. Agravo Regimental interposto contra decisão que indeferiu, liminarmente, a inicial do Mandado de Segurança impetrado contra o Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao fundamento de que a autoridade que, efetivamente, teria praticado o ato impugnado, não integra o rol previsto no art. 105, I, **b**, da Constituição Federal.

II. Na hipótese, o Mandado de Segurança foi impetrado contra ato do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, consubstanciado no improvimento de recurso hierárquico, interposto contra decisão da Secretária de Patrimônio da União, que revogara o aforamento concedido à impetrante, em relação à Ilha dos Bagres, localizada no estuário do Porto de Santos/SP.

III. No ato apontado como coator, a autoridade impetrada – o Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão –, ao examinar a manifestação da parte ora agravante, sem qualquer ressalva relacionada à sua competência para o exame da questão, conheceu do recurso, e, no mérito, negou-lhe provimento. Nesse contexto, tendo a autoridade impetrada, nos termos do art. 64 da Lei 9.784/99, poderes para, em sendo o caso, prover o recurso administrativo, anulando ou revogando a decisão recorrida, proferida pela Secretária do Patrimônio da União, resta configurada sua legitimidade para figurar no polo passivo da presente impetração e responder pelo ato impugnado. Precedentes do STJ: MS 12.892/DF, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 11/03/2014; RMS 36.836/SC, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 27/06/2012; MS 12.406/DF, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, TERCEIRA SEÇÃO, DJe de 17/10/2008; AgRg no REsp 892.950/DF, Rel.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, SEXTA TURMA, DJe de 14/09/2009.

IV. Agravo Regimental provido, para, reconhecendo a legitimidade passiva da autoridade impetrada, determinar o regular processamento do Mandado de Segurança.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, prosseguindo no julgamento, acordam os Ministros da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, por maioria, vencida a Sra. Ministra Relatora, dar provimento ao agravo regimental, nos termos do voto da Sra. Ministra Assusete Magalhães, que lavrará o acórdão.

Votaram com a Sra. Ministra Assusete Magalhães os Srs. Ministros Olindo Menezes (Desembargador Convocado do TRF/1ª Região), Herman Benjamin, Napoleão Nunes Maia Filho, Og Fernandes, Benedito Gonçalves e Sérgio Kukina.

Não participaram do julgamento os Srs. Ministros Francisco Falcão e Gurgel de Faria.

Brasília (DF), 14 de setembro de 2016 (data do julgamento).

MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES
Relatora p/ acórdão



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.629 - DF (2015/0041785-0)

RELATORA : MINISTRA REGINA HELENA COSTA
AGRAVANTE : SAO PAULO EMPREENDIMENTOS PORTUARIOS
LTDA
ADVOGADO : ANDRÉ LUIZ SOUZA DA SILVEIRA E OUTRO(S)
AGRAVADO : UNIÃO
PROCURADOR : ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO - AGU

RELATÓRIO

A EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA REGINA HELENA COSTA (Relatora):

Trata-se de Agravo Regimental interposto por **SÃO PAULO EMPREENDIMENTOS PORTUÁRIOS LTDA** contra a decisão que indeferiu liminarmente a presente ação mandamental, porquanto a autoridade que efetivamente praticou o ato não se encontra no rol de competência do art. 105, I, *b*, da Constituição da República, nos termos dos arts. 10 da Lei n. 12.016/2009; 34, XIX e 212, do Regimento Interno desta Corte (fls. 1051/1058e).

Alega a Agravante que a autoridade apontada como coatora, no caso o Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, é competente, porquanto indeferiu recurso administrativo interposto pela Recorrente, em face de decisão da Secretária de Patrimônio da União, que anulou as inscrições de ocupação e aforamento anteriormente concedidas.

Sustenta a Agravante que, da decisão administrativa proferida pela Secretária de Patrimônio da União, foi interposto recurso administrativo ao órgão competente, no caso, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, nos termos dos arts. 56 e 64, da Lei n. 9.784/1999.

Aduz que a jurisprudência desta Corte consolidou-se no sentido de que a apreciação de recurso administrativo pela autoridade hierarquicamente superior torna-a parte legítima para figurar no polo passivo de mandado de segurança impetrado contra ato por ela ratificado ou



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

reformado.

Afirma que o objeto da presente ação mandamental é a anulação de decisão administrativa da Secretária de Patrimônio da União, por violação ao princípio do devido processo legal, fundamento esse suscitado perante o recurso administrativo e afastado pelo autoridade apontada como coatora.

Alerta que a controvérsia do mandado de segurança não é o ato administrativo de revogação da inscrição de ocupação do bem público, mas a anulação da decisão administrativa prolatada por Ministro do Estado, que negou provimento ao recurso administrativo interposto.

Assim, aponta que há violação ao princípio do devido processo legal e, com a improvimento do recurso administrativo e consequente anulação do processo administrativo, a autoridade apontada como coatora é parte legítima na presente ação.

Por fim, requer a reconsideração da decisão agravada ou, caso seja mantida, sua reforma com a determinação de processamento do mandado de segurança e apreciação da liminar pleiteada.

A União requereu seu ingresso na lide, nos termos do art. 7º, II, da Lei n. 12.016/2009 e, a manutenção da decisão agravada, porquanto o ato impugnado não foi praticado pelo Ministro do Planejamento Orçamento e Gestão. Aduz que, caso analisada a liminar pretendida, a Secretária de Patrimônio da União declarou nulo os despachos concessórios da inscrição da ocupação e do aforamento, em razão do não cumprimento do requisito do efetivo aproveitamento da Ilha dos Bagres, bem como a Impetrante teve acesso aos autos do processo administrativo, não havendo violação ao princípio do devido processo legal (fls. 1080/1346e).

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.629 - DF (2015/0041785-0)

RELATORA : MINISTRA REGINA HELENA COSTA
AGRAVANTE : SAO PAULO EMPREENDIMENTOS PORTUARIOS
LTDA
ADVOGADO : ANDRÉ LUIZ SOUZA DA SILVEIRA E OUTRO(S)
AGRAVADO : UNIÃO
PROCURADOR : ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO - AGU

VOTO

A EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA REGINA HELENA COSTA (Relatora):

Não assiste razão à Agravante.

No presente Agravo Regimental, em que pesem as alegações trazidas, os argumentos apresentados são insuficientes para desconstituir a decisão impugnada.

O art. 6º, § 3º, da Lei n. 12.016/09 dispõe que:

Considera-se autoridade coatora aquela que tenha praticado o ato impugnado ou da qual emane a ordem para a sua prática.

O mandado de segurança objetiva a concessão da ordem para anular todos os atos do processo administrativo nº 04977.005884/2006-14 posteriores à aludida Nota Técnica 233.

A decisão administrativa efetivamente impugnada é a anulação de ato administrativo posterior à decisão de 29.05.2014, da Secretária de Patrimônio da União, que aprovou a Nota Técnica n. 233/2014-DEDES/SPU e revogou o aforamento concedido à Impetrante em relação à Ilha dos Bagres, localizada no estuário do Porto de Santos/SP (fl. 550e).

Além do quadro normativo descrito na decisão agravada, cabe destacar o Decreto-lei 9.760/1946, que dispõe sobre bens imóveis da União:

Art. 9º É da competência do Serviço do Patrimônio da União (S.P.U.) a determinação da posição das linhas do preamar



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

médio do ano de 1831 e da média das enchentes ordinárias.

Art. 10. A determinação será feita à vista de documentos e plantas de autenticidade irrecusável, relativos àquele ano, ou, quando não obtidos, a época que do mesmo se aproxime.

Art. 11. Para a realização da demarcação, a SPU convidará os interessados, por edital, para que no prazo de 60 (sessenta) dias ofereçam a estudo plantas, documentos e outros esclarecimentos concernentes aos terrenos compreendidos no trecho demarcando. (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007).

Art. 12. O edital será afixado na repartição arrecadadora da Fazenda Nacional na localidade, e publicado por 3 (três) vezes, com intervalos não superiores a 10 (dez) dias, no Diário Oficial, se se tratar de terrenos situados no Distrito Federal, ou na fôlha que nos Estados ou Territórios lhes publicar o expediente.

Parágrafo único. Além do disposto no caput deste artigo, o edital deverá ser publicado, pelo menos 1 (uma) vez, em jornal de grande circulação local. (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007).

Art. 13. De posse desses e outros documentos, que se esforçará por obter, e após a realização dos trabalhos topográficos que se fizerem necessários, o Chefe do órgão local do S. P. U. determinará a posição da linha em despacho de que, por edital com o prazo de 10 (dez) dias, dará ciência aos interessados para oferecimento de quaisquer impugnações.

Parágrafo único. Tomando conhecimento das impugnações porventura apresentadas, a autoridade a que se refere este artigo reexaminará o assunto, e, se confirmar a sua decisão, recorrerá ex-offício para o Diretor do S. P. U., sem prejuízo do recurso da parte interessada.

Art. 14. Da decisão proferida pelo Diretor do S. P. U. será dado conhecimento aos interessados, que, no prazo improrrogável de 20 (vinte) dias contados de sua ciência, poderão interpor recurso para o C. T. U. (destaques meus).

Ademais, a inscrição de ocupação, a cargo da Secretária de Patrimônio da União, é ato administrativo precário, passível de extinção a qualquer tempo, que pressupõe o efetivo aproveitamento do terreno pelo ocupante, outorgada pela Administração após análise da conveniência e oportunidade, gerando obrigação de pagamento de taxa anual de ocupação, consoante determina o art. 7º, *caput*, da Lei n. 9.636/98, com a redação dada pela Lei n. 11.481/07.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

A doutrina ensina que a decisão administrativa que não demande a intervenção de mais de um órgão ou agente para sua consolidação, efetiva-se por meio de manifestação única de vontade da Administração Pública:

O problema surge quando se tem que caracterizar os atos cujo processo de formação reclama a intervenção da vontade de mais de um órgão ou agente administrativo.

Apesar das divergências, parece-nos que se possam subdividir tais atos em complexos e compostos.

Atos complexos são aqueles cuja vontade final da Administração exige a intervenção de agentes ou órgãos diversos, havendo certa autonomia, ou conteúdo próprio, em cada uma das manifestações. Exemplo: a investidura do Ministro do STF se inicia pela escolha do Presidente da República; passa, após, pela aferição do Senado Federal; e culmina com a nomeação (art. 101, parágrafo único, CF).

Já os atos compostos não se compõem de vontades autônomas, embora múltiplas. Há, na verdade, uma só vontade autônoma, ou seja, de conteúdo próprio. As demais são meramente instrumentais, porque se limitam à verificação de legitimidade do ato de conteúdo próprio. Exemplo: um ato de autorização sujeito a outro ato confirmatório, um visto.

No que toca aos efeitos, temos que os atos que traduzem a vontade final da Administração só podem ser considerados perfeitos e acabados quando se consuma a última das vontades constitutivas de seu ciclo. Embora, nos atos compostos, uma das vontades já tenha conteúdo autônomo, indicando logo o objetivo da Administração, a outra vai configurar-se, apesar de meramente instrumental, como verdadeira condição de eficácia.

(Manual de Direito Administrativo, José dos Santos Carvalho Filho, São Paulo, Atlas, 25ª ed, 2012, p. 129-130).

Também nesse sentido são os ensinamentos de Hely Lopes Meirelles, Arnaldo Wald e Gilmar Ferreira Mendes, "É autoridade coatora, para os efeitos da lei, pessoa que ordena ou omite a prática do ato impugnado e o superior que baixa normas para a sua execução (...). Coator é a autoridade superior que pratica ou ordena concreta e especificamente a execução ou inexecução do ato impugnado, e responde pelas suas consequências administrativas" (*Mandado de Segurança e Ações*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Constitucionais, 36ª ed., Ed. Malheiros, 2014, p. 72).

Assim, somente pode integrar o polo passivo do Mandado de Segurança a autoridade que praticou o ato diretamente, possuindo atribuição para desfazê-lo.

O presente mandado de segurança, portanto, somente poderia ser dirigido em face da autoridade que detém competência para efetivar a decisão administrativa que revogou o aforamento da Ilha dos Bagres, localizada no estuário de Santos/SP, qual seja, a Secretária de Patrimônio da União, uma vez que o Ministro de Estado do Planejamento Orçamento e Gestão não tem competência para efetivar a ordem e dispor em concreto sobre a ocupação em questão.

Nesse sentido:

MANDADO DE SEGURANÇA. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE PESSOAL PARA REALIZAÇÃO DE ATIVIDADES TÉCNICAS VINCULADAS AO PROJETO DE APOIO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS NA ÁREA AMBIENTAL. ILEGITIMIDADE PASSIVA DO MINISTRO DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE. INCOMPETÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA.

1. Busca-se no presente mandado de segurança prorrogar a contratação temporária de pessoal para realização de atividades técnicas vinculadas ao Projeto de Cooperação Internacional intitulado "Apoio às Políticas Públicas na Área Ambiental.

2. As alegações da exordial não demonstram, de forma inequívoca, qual o ato praticado pela Ministra de Estado do Meio Ambiente teria afrontado o direito que ora se postula garantir. Da análise da documentação apresentada, depreende-se que os comunicados encaminhados aos impetrantes noticiando o término dos respectivos contratos temporários estão assinados pelo Coordenador-Geral de Recursos Humanos, e não pelo titular máximo daquela Pasta. Ademais, infere-se do art. 1º da Portaria n. 84/2009 que compete ao Coordenador-Geral de Gestão de Pessoas da Subsecretaria de Planejamento do Ministério do Meio Ambiente assinar atos de contratação temporária de pessoal pelo Ministério do Meio Ambiente.

3. Impõe-se, portanto, reconhecer a ilegitimidade da autoridade coatora e, por conseguinte, a incompetência absoluta deste Superior Tribunal de Justiça, para processar e julgar o writ.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

4. *Segurança denegada, na forma do § 5º do art. 6º da Lei n. 12.016/2009.*

(MS 16.008/DF, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 14/09/2011, DJe 22/09/2011).

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO PARA PROCURADOR FEDERAL. PROVA DISCURSIVA. CORREÇÃO. ILEGITIMIDADE PASSIVA DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO. ATO DE ATRIBUIÇÃO DO CESPE.

1. *A ação mandamental exige a demonstração, de plano, da existência do ato ilegal ou abusivo atribuído à autoridade impetrada. Na espécie, contudo, a petição inicial não atribui tal prática ao Advogado-Geral da União, nem a qualquer outra autoridade mencionada no art. 105, inc. I, "b", da Constituição Federal.*

2. *Autoridade coatora é a pessoa que ordena, executa diretamente ou omite a prática do ato impugnado, não sendo este o caso do impetrado em relação à correção da prova discursiva aplicada no concurso para provimento de cargos de Procurador Federal.*

3. *A teor da compreensão firmada pelo Superior Tribunal de Justiça, "a homologação do concurso é mera consequência do seu resultado, de modo que, na verdade, a presente impetração volta-se contra ato de atribuição do CESPE, a quem compete a elaboração, correção da prova e análise dos recursos administrativos, o que acaba por afastar a competência desta Corte para conhecer desta ação mandamental" (AgRg no MS 14.132/DF, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 25/3/2009, DJe 22/4/2009).*

4. *Segurança denegada, sem resolução de mérito, em razão da ilegitimidade passiva da autoridade apontada como coatora (arts. 6º, § 5º, da Lei n. 12.016/2009, e 267, inc. VI, do Código de Processo Civil).*

(MS 13.222/DF, Rel. Ministro OG FERNANDES, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 22/05/2013, DJe 31/05/2013).

Por outro lado, não estamos diante de ato administrativo complexo ou mesmo de ato administrativo composto, que poderiam gerar discussões doutrinárias e jurisprudenciais acerca da autoridade administrativa competente, tendo em vista a conjugação ou integração de vontades unitárias de entes ou órgãos administrativos distintos para



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

produção de um ato único ou de ato cuja natureza é de uma causa de eficácia que subordina o ato principal ao complementar.

No caso, repita-se, o ato administrativo que implica a apontada ilegalidade objeto do *mandamus* é a decisão administrativa da Secretária de Patrimônio da União, de 29.05.2014, que aprovou a Nota Técnica n. 233/2014-DEDES/SPU (fl. 550e) e revogou o aforamento concedido à Impetrante em relação à Ilha dos Bagres, localizada no estuário do Porto de Santos/SP.

Assim, não há que se falar que a autoridade coatora é o Ministro do Estado do Planejamento Orçamento e Gestão que julgou recurso administrativo interposto pela Agravante.

Sublinhe-se, ainda, que se acolhido o entendimento segundo o qual, sempre que Ministro de Estado, ao exercer competência recursal, substitui o órgão de competência originária, todas as atribuições de órgãos subordinados seriam a ele transferíveis, ensejando que figurasse como autoridade coatora em todas as hipóteses, em evidente absurdo.

Assim sendo, impõe-se a manutenção da decisão agravada proferida nos seguintes termos (fls. 1051/1058e):

Vistos.

*Trata-se de mandado de segurança, com pedido liminar, impetrado em 02.03.2015, por **SÃO PAULO EMPREENDIMENTOS PORTUÁRIOS LTDA** contra ato do Sr. **Ministro de Estado do Planejamento Orçamento e Gestão**, consubstanciado no despacho de 16.12.2014, que indeferiu efeito suspensivo e negou provimento ao recurso interposto nos autos do Processo Administrativo n. 04977.005884/2006-14 (fl. 990e), mantendo o despacho de 29.05.2014, da Secretaria de Patrimônio da União, que aprovou a Nota Técnica n. 233/2014-DEDES/SPU (fl. 550e) e revogou o aforamento concedido à Impetrante em relação à Ilha dos Bagres, localizada no estuário do Porto de Santos/SP. A revogação da ocupação ocorreu em razão de vícios na cadeia de transmissão do aforamento que culminaram na autorização de ocupação à pessoa jurídica Impetrante, cujo sócios são majoritariamente estrangeiros, sem a devida autorização do Presidente da República e também pelo não cumprimento da função socioambiental. A Impetrante alega que há violação ao princípio do devido*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

processo legal no Processo Administrativo n. 04977.005884/2006-14, porquanto não permitida a apresentação de defesa preliminar e violação ao art. 2º, parágrafo único, XIII, da Lei n. 9.784/1999, que veda a aplicação retroativa de nova interpretação de norma administrativa.

Alega, ainda, que a motivação da Nota Técnica n. 233, foi no sentido da inexistência do efetivo aproveitamento da Ilha de Bagres, acarretando a anulação da inscrição da ocupação e, consequente, da concessão do aforamento.

Sustenta que a Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, ao exarar Parecer Jurídico para subsidiar o julgamento do recurso administrativo, limitou-se a afastar as preliminares suscitadas e reafirmar a justificativa de mérito da unidade técnica competente, no sentido do não aproveitamento efetivo da ilha, deixando de apreciar os argumentos do recurso administrativo e o conjunto probatório dos autos.

Aponta que a autoridade indicada como coatora, acolheu o parecer jurídico, para negar provimento ao recurso administrativo da Impetrante, sendo ignoradas as razões recursais, violando o princípio do contraditório, nos termos do art. 5º, LIX e LX, da Constituição da República, e art. 3º, III, da Lei n. 9.784/1999 (fl. 990e).

Afirma que a decisão administrativa carece da devida fundamentação, conforme determinam os arts. 2º, caput e parágrafo único, VII e 50, II e VIII, da Lei n. 9.784/1999

Requer a concessão de medida liminar para suspender os efeitos da decisão administrativa impugnada, até julgamento final da ação mandamental, nos termos do art. 7º, III, da Lei n. 12.016/2009.

Por fim, requer a concessão da segurança para que sejam anulados os atos praticados no Processo Administrativo n. 04977.005884/2006-14 posteriores à Nota Técnica n. 233/2014-DEDES/SPU.

À inicial foram acostados os documentos de fls. 25/1045e.

É o relatório. Decido.

Nos termos do art. 105, I, b, da Constituição da República, compete ao Superior Tribunal de Justiça processar e julgar, originariamente, os mandados de segurança contra ato de Ministro de Estado, dos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica ou do próprio Tribunal.

No caso dos autos, o Impetrante atribui ao Ministro de Estado do Planejamento Orçamento e Gestão ato comissivo violador de seu direito líquido e certo.

No entanto, embora a Impetrante aponte como ato coator o despacho do Sr. Ministro de Estado do Planejamento Orçamento e Gestão, de 16.12.2014, que indeferiu efeito



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

suspensivo e negou provimento ao recurso interposto nos autos do Processo Administrativo n. 04977.005884/2006-14 (fl. 990e), verifica-se que a impetração dirige-se, na verdade, contra despacho de 29.05.2014, da Secretaria de Patrimônio da União, que aprovou a Nota Técnica n. 233/2014-DEDES/SPU e revogou o aforamento concedido à Impetrante em relação à Ilha dos Bagres, localizada no estuário do Porto de Santos/SP (fl. 550).

Saliente-se que, em 16.12.2014, foi proferido despacho pelo Sr. Ministro de Estado do Planejamento Orçamento e Gestão, que indeferiu efeito suspensivo e negou provimento ao recurso interposto nos autos do Processo Administrativo n. 04977.005884/2006-14, na qualidade de instância recursal administrativa.

Ocorre, entretanto, que a autoridade apontada não possui legitimidade para compor o polo passivo da presente ação mandamental.

Assim, cumpre salientar que, em sede de mandado de segurança, falece legitimidade passiva ad causam ao órgão estatal apontado como coator, se este não dispuser de competência para praticar o ato reclamado; para ordenar a suspensão da deliberação questionada, ou, ainda, de autoridade para suprir a omissão indicada.

Com efeito, consoante inteligência do art. 6º, § 3º, da Lei n. 12.016/2009, considera-se autoridade coatora aquela que tenha omitido ou praticado diretamente o ato impugnado ou da qual emane ou deveria emanar a ordem concreta e específica para a sua prática, revelando-se incabível a segurança contra autoridade que não tenha competência para corrigir a ilegalidade impugnada.

Apreciando o quadro normativo incidente na espécie, verifica-se que, nos termos do art. 7º da Lei n. 11.481/2007, compete à Secretaria de Patrimônio da União a inscrição e revogação de ocupação de bem público, com efetivo aproveitamento do terreno, para concessão da outorga de aforamento:

Art. 7º A inscrição de ocupação, a cargo da Secretaria do Patrimônio da União, é ato administrativo precário, resolúvel a qualquer tempo, que pressupõe o efetivo aproveitamento do terreno pelo ocupante, nos termos do regulamento, outorgada pela administração depois de analisada a conveniência e oportunidade, e gera obrigação de pagamento anual da taxa de ocupação.

§ 1º É vedada a inscrição de ocupação sem a comprovação do efetivo aproveitamento de que



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

trata o caput deste artigo.

§ 2º A comprovação do efetivo aproveitamento será dispensada nos casos de assentamentos informais definidos pelo Município como área ou zona especial de interesse social, nos termos do seu plano diretor ou outro instrumento legal que garanta a função social da área, exceto na faixa de fronteira ou quando se tratar de imóveis que estejam sob a administração do Ministério da Defesa e dos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.

§ 3º A inscrição de ocupação de imóvel dominial da União, a pedido ou de ofício, será formalizada por meio de ato da autoridade local da Secretaria do Patrimônio da União em processo administrativo específico.

§ 4º Será inscrito o ocupante do imóvel, tornando-se este o responsável no cadastro dos bens dominiais da União, para efeito de administração e cobrança de receitas patrimoniais.

§ 5º As ocupações anteriores à inscrição, sempre que identificadas, serão anotadas no cadastro a que se refere o § 4º deste artigo para efeito de cobrança de receitas patrimoniais dos respectivos responsáveis, não incidindo, em nenhum caso, a multa de que trata o § 5º do art. 3º do Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987.

§ 6º Os créditos originados em receitas patrimoniais decorrentes da ocupação de imóvel da União serão lançados após concluído o processo administrativo correspondente, observadas a decadência e a inexigibilidade previstas no art. 47 desta Lei.

§ 7º Para efeito de regularização das ocupações ocorridas até 27 de abril de 2006 nos registros cadastrais da Secretaria do Patrimônio da União, as transferências de posse na cadeia sucessória do imóvel serão anotadas no cadastro dos bens dominiais da União para o fim de cobrança de receitas patrimoniais dos respectivos responsáveis, não dependendo do prévio recolhimento do laudêmio. (destaques meus).

Regulamentando a norma supracitada, o art. 41 do Decreto n. 8.189/2014, da Presidência da República, que aprova estrutura organizacional do Ministério do Planejamento Orçamento e



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Gestão, disciplina que:

Art. 41. À Secretaria do Patrimônio da União compete:

I - administrar o patrimônio imobiliário da União e zelar por sua conservação;

II - adotar as providências necessárias à regularidade dominial dos bens da União;

III - lavar, com força de escritura pública, os contratos de aquisição, alienação, locação, arrendamento, aforamento, cessão e demais atos relativos a imóveis da União e providenciar os registros e as averbações junto aos cartórios competentes;

IV - promover o controle, fiscalização e manutenção dos imóveis da União utilizados em serviço público;

V - proceder à incorporação de bens imóveis ao patrimônio da União;

VI - formular, propor, acompanhar e avaliar a política nacional de gestão do patrimônio da União, e os instrumentos necessários à sua implementação;

VII - formular e propor a política de gestão do patrimônio das autarquias e das fundações públicas federais; e

VIII - integrar a Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União com as demais políticas públicas voltadas para o desenvolvimento sustentável.

Assim, segundo narrado na inicial, pretende a Impetrante a anulação dos atos administrativos posteriores ao despacho de 29.05.2014, da Secretaria de Patrimônio da União, que aprovou a Nota Técnica n. 233/2014-DEDES/SPU e revogou o aforamento concedido à Impetrante em relação à Ilha dos Bagres, localizada no estuário do Porto de Santos/SP.

Dessa forma, não sendo o Sr. Ministro de Estado de Planejamento Orçamento e Gestão parte legítima para compor o polo passivo do mandamus, resta afastada a competência originária desta Corte, para o processo e julgamento do feito, nos termos do art. 105, I, b, da Constituição da República.

Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO.
MANDADO DE SEGURANÇA. INCOMPETÊNCIA
DO STJ. ERRÔNEA INDICAÇÃO DA
AUTORIDADE COATORA. ILEGITIMIDADE



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

PASSIVA AD CAUSAM. EXTINÇÃO DO PROCESSO. PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL.

1. Mandado de segurança impetrado contra atos do Comandante do Exército e do Gerente de Imóveis de Brasília/DF, bem como ato do Prefeito Militar de Brasília, consubstanciado na omissão dessas autoridades em encaminhar as fichas cadastrais do imóvel funcional ocupado pelos impetrantes à Gerência de Imóveis Funcionais da Secretaria de Patrimônio da União - SPU.

2. O art. 105, inciso I, alínea "b", da Constituição Federal, que trata da competência originária do Superior Tribunal de Justiça, 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(...)"

3. A ratio essendi da Súmula 177/STJ é no sentido de que, para que para firmar a competência da Corte, o ato de Ministro de Estado tem que ser o ato puro, inerente às suas funções.

4. Na hipótese sub examine, a despeito de a impetração se dirigir contra ato do Comandante do Exército, não é o mesmo a autoridade coatora. Isto porque, segundo noticiam os próprios impetrantes às fls. 12/13, a notificação para desocupação de imóvel funcional (Próprio Nacional Residencial - PNR) restou formalizada pelo Prefeito Militar de Brasília, ausente qualquer documento a ensejar ato coator praticado por Ministro de Estado.

5. Assim, forçoso concluir pela incompetência absoluta desta Corte para processar e julgar mandamus, cujo ato apontado como ilegal ou abusivo provém de outrem que não as elencadas no permissivo constitucional. Precedente desta Corte: MS 10.484/DF, Relator Ministro José Delgado, 1ª Seção, julgado em 24.08.20005.

6. Agravo Regimental desprovido.

(AgRg no MS 11.755/DF, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 27/09/2006, DJ 30/10/2006, p. 213) (destaques meus).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA. PRETENSÃO DE AQUISIÇÃO DE IMÓVEL FUNCIONAL. EX-CÔNJUGE DE SERVIDOR TITULAR DO TERMO DE OCUPAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE ATO OMISSIVO OU COMISSIVO IMPUTÁVEL AO MINISTRO DE ESTADO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. ILEGITIMIDADE PASSIVA. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM JULGAMENTO DO MÉRITO.

1. Ante a inexistência de ato omissivo ou comissivo de autoria pessoal ou da responsabilidade funcional imputável ao Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, que seja lesivo a suposto direito líquido e certo da impetrante à aquisição de imóvel funcional, resulta ilegítima a autoridade impetrada para figurar no polo passivo da presente impetração.

2. Mandado de segurança extinto sem julgamento do mérito (CPC, art. 267, VI).

(MS 12.076/DF, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 25/10/2006, DJ 20/11/2006, p. 259)

MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. MEMBRO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. INCORPORAÇÃO DE QUINTOS/DÉCIMOS. SUPRESSÃO. IMPLANTAÇÃO DO REGIME DE SUBSÍDIOS. MP N. 305/2006. ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO E MINISTRO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM DAS AUTORIDADES INDICADAS NO WRIT. PRECEDENTES ESPECÍFICOS.

1. 4. Ao Advogado-Geral da União não compete a aplicação da legislação de pessoal, inclusive a relacionada aos procuradores federais, não obstante a hierarquia funcional. Inteligência dos arts. 4º da Lei Complementar 73/93 e 12 da Lei 10.480/02. 5.

Hipótese em que o impetrante insurge-se contra suposta supressão de valores incorporados a título de Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI, por força da instituição do subsídio como retribuição aos procuradores federais, nos termos da Medida Provisória



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

305/06, convertida na Lei 11.358/06. 6. À mímica de prova pré-constituída de que o Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Advogado-Geral da União [além do Presidente do Banco Central do Brasil], autoridades impetradas, tenham indeferido ou negado qualquer pedido formulado quanto à manutenção da vantagem em tela, são eles partes ilegítimas para figurarem no polo passivo do mandamus (AgRg no MS n. 12.082/DF, Ministro Arnaldo Esteves Lima, Terceira Seção, DJ 5/2/2007).

2. Mandado de segurança extinto sem resolução de mérito, nos termos do art. 267, VI, do Código de Processo Civil.

(MS 12.628/DF, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 09/10/2013, DJe 18/10/2013).

*Isto posto, **INDEFIRO LIMINARMENTE A PETIÇÃO INICIAL**, nos termos dos arts. 10 da Lei n. 12.016/2009; e 34, XIX e 212, do Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça.*

Sem condenação em honorários advocatícios, a teor do disposto no art. 25 da Lei n. 12.016/2009 e na Súmula 105/STJ.

Publique-se. Intimem-se.

Ante o exposto, **NEGO PROVIMENTO** ao presente agravo regimental.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2015/0041785-0 PROCESSO ELETRÔNICO MS **AgRg no 21.629 / DF**

PAUTA: 22/04/2015

JULGADO: 22/04/2015

Relatora

Exma. Sra. Ministra **REGINA HELENA COSTA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro HUMBERTO MARTINS

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. MOACIR GUIMARÃES MORAES FILHO

Secretária

Bela. Carolina Vêras

AUTUAÇÃO

IMPETRANTE : SAO PAULO EMPREENDIMENTOS PORTUARIOS LTDA
ADVOGADO : ANDRÉ LUIZ SOUZA DA SILVEIRA E OUTRO(S)
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E GESTÃO
INTERES. : UNIÃO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos
Administrativos

AGRAVO REGIMENTAL

AGRAVANTE : SAO PAULO EMPREENDIMENTOS PORTUARIOS LTDA
ADVOGADO : ANDRÉ LUIZ SOUZA DA SILVEIRA E OUTRO(S)
AGRAVADO : UNIÃO
PROCURADOR : ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO - AGU

CERTIDÃO

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

Após o voto da Sra. Ministra Relatora negando provimento ao agravo regimental, pediu vista antecipada a Sra. Ministra Assusete Magalhães.

Aguardam a Sra. Ministra Marga Tessler (Juíza Federal convocada do TRF 4ª Região) e os Srs. Ministros Herman Benjamin, Napoleão Nunes Maia Filho, Og Fernandes, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves e Sérgio Kukina.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.629 - DF (2015/0041785-0)

VOTO-VISTA

MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES: Como se vê do relatório da Ministra REGINA HELENA COSTA, Relatora, trata-se de Agravo Regimental, interposto por SÃO PAULO EMPREENDIMENTOS PORTUÁRIOS LTDA., de decisão que indeferiu, liminarmente, a inicial do Mandado de Segurança impetrado contra o Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao fundamento de que a autoridade que, efetivamente, teria praticado o ato impugnado, não integra o rol previsto no art. 105, I, **b**, da Constituição Federal.

É o seguinte o teor da decisão ora agravada regimentalmente, **in verbis**:

"Trata-se de mandado de segurança, com pedido liminar, impetrado em 02.03.2015, por SÃO PAULO EMPREENDIMENTOS PORTUÁRIOS LTDA contra ato do Sr. Ministro de Estado do Planejamento Orçamento e Gestão, consubstanciado no despacho de 16.12.2014, que indeferiu efeito suspensivo e negou provimento ao recurso interposto nos autos do Processo Administrativo n. 04977.005884/2006-14 (fl. 990e), mantendo o despacho de 29.05.2014, da Secretaria de Patrimônio da União, que aprovou a Nota Técnica n. 233/2014-DEDES/SPU (fl. 550e) e revogou o aforamento concedido à Impetrante em relação à Ilha dos Bagres, localizada no estuário do Porto de Santos/SP.

A revogação da ocupação ocorreu em razão de vícios na cadeia de transmissão do aforamento que culminaram na autorização de ocupação à pessoa jurídica Impetrante, cujo sócios são majoritariamente estrangeiros, sem a devida autorização do Presidente da República e também pelo não cumprimento da função socioambiental.

A Impetrante alega que há violação ao princípio do devido processo legal no Processo Administrativo n. 04977.005884/2006-14, porquanto não permitida a apresentação de defesa preliminar e violação ao art. 2º, parágrafo único, XIII, da Lei n. 9.784/1999, que veda a aplicação retroativa de nova interpretação de norma administrativa.

Alega, ainda, que a motivação da Nota Técnica n. 233, foi no sentido da inexistência do efetivo aproveitamento da Ilha de Bagres, acarretando a anulação da inscrição da ocupação e, conseqüente, da concessão do aforamento.

Sustenta que a Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Orçamento e Gestão, ao exarar Parecer Jurídico para subsidiar o julgamento do recurso administrativo, limitou-se a afastar as preliminares suscitadas e reafirmar a justificativa de mérito da unidade técnica competente, no sentido do não aproveitamento efetivo da ilha, deixando de apreciar os argumentos do recurso administrativo e o conjunto probatório dos autos.

Aponta que a autoridade indicada como coatora, acolheu o parecer jurídico, para negar provimento ao recurso administrativo da Impetrante, sendo ignoradas as razões recursais, violando o princípio do contraditório, nos termos do art. 5º, LIX e LX, da Constituição da República, e art. 3º, III, da Lei n. 9.784/1999 (fl. 990e).

Afirma que a decisão administrativa carece da devida fundamentação, conforme determinam os arts. 2º, *caput* e parágrafo único, VII e 50, II e VIII, da Lei n. 9.784/1999

Requer a concessão de medida liminar para suspender os efeitos da decisão administrativa impugnada, até julgamento final da ação mandamental, nos termos do art. 7º, III, da Lei n. 12.016/2009.

Por fim, requer a concessão da segurança para que sejam anulados os atos praticados no Processo Administrativo n. 04977.005884/2006-14 posteriores à Nota Técnica n. 233/2014-DEDES/SPU.

À inicial foram acostados os documentos de fls. 25/1045e.

É o relatório. Decido.

Nos termos do art. 105, I, *b*, da Constituição da República, compete ao Superior Tribunal de Justiça processar e julgar, originariamente, os mandados de segurança contra ato de Ministro de Estado, dos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica ou do próprio Tribunal.

No caso dos autos, o Impetrante atribui ao Ministro de Estado do Planejamento Orçamento e Gestão ato comissivo violador de seu direito líquido e certo.

No entanto, embora a Impetrante aponte como ato coator o despacho do Sr. Ministro de Estado do Planejamento Orçamento e Gestão, de 16.12.2014, que indeferiu efeito suspensivo e negou provimento ao recurso interposto nos autos do Processo Administrativo n. 04977.005884/2006-14 (fl. 990e), verifica-se que a impetração dirige-se, na verdade, contra despacho de 29.05.2014, da Secretaria de Patrimônio da União, que aprovou a Nota Técnica n. 233/2014-DEDES/SPU e revogou o aforamento concedido à Impetrante em relação à Ilha dos Bagres, localizada no estuário do Porto de Santos/SP (fl. 550).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Saliente-se que, em 16.12.2014, foi proferido despacho pelo Sr. Ministro de Estado do Planejamento Orçamento e Gestão, que indeferiu efeito suspensivo e negou provimento ao recurso interposto nos autos do Processo Administrativo n. 04977.005884/2006-14, na qualidade de instância recursal administrativa.

Ocorre, entretanto, que a autoridade apontada não possui legitimidade para compor o polo passivo da presente ação mandamental.

Assim, cumpre salientar que, em sede de mandado de segurança, falece legitimidade passiva *ad causam* ao órgão estatal apontado como coator, se este não dispuser de competência para praticar o ato reclamado; para ordenar a suspensão da deliberação questionada, ou, ainda, de autoridade para suprir a omissão indicada.

Com efeito, consoante inteligência do art. 6º, § 3º, da Lei n. 12.016/2009, considera-se autoridade coatora aquela que tenha omitido ou praticado diretamente o ato impugnado ou da qual emane ou deveria emanar a ordem concreta e específica para a sua prática, revelando-se incabível a segurança contra autoridade que não tenha competência para corrigir a ilegalidade impugnada.

Apreciando o quadro normativo incidente na espécie, verifica-se que, nos termos do art. 7º da Lei n. 11.481/2007, compete à Secretaria de Patrimônio da União a inscrição e revogação de ocupação de bem público, com efetivo aproveitamento do terreno, para concessão da outorga de aforamento:

Art. 7º A inscrição de ocupação, a cargo da Secretaria do Patrimônio da União, é ato administrativo precário, resolúvel a qualquer tempo, que pressupõe o efetivo aproveitamento do terreno pelo ocupante, nos termos do regulamento, outorgada pela administração depois de analisada a conveniência e oportunidade, e gera obrigação de pagamento anual da taxa de ocupação.

§ 1º É vedada a inscrição de ocupação sem a comprovação do efetivo aproveitamento de que trata o caput deste artigo.

§ 2º A comprovação do efetivo aproveitamento será dispensada nos casos de assentamentos informais definidos pelo Município como área ou zona especial de interesse social, nos termos do seu plano diretor ou outro instrumento legal que garanta a função social da área, exceto na faixa de fronteira ou quando se tratar de imóveis que estejam sob a administração do Ministério da Defesa e dos Comandos da Marinha, do Exército



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

e da Aeronáutica.

§ 3º A inscrição de ocupação de imóvel dominial da União, a pedido ou de ofício, será formalizada por meio de ato da autoridade local da Secretaria do Patrimônio da União em processo administrativo específico.

§ 4º Será inscrito o ocupante do imóvel, tornando-se este o responsável no cadastro dos bens dominiais da União, para efeito de administração e cobrança de receitas patrimoniais.

§ 5º As ocupações anteriores à inscrição, sempre que identificadas, serão anotadas no cadastro a que se refere o § 4º deste artigo para efeito de cobrança de receitas patrimoniais dos respectivos responsáveis, não incidindo, em nenhum caso, a multa de que trata o § 5º do art. 3º do Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987.

§ 6º Os créditos originados em receitas patrimoniais decorrentes da ocupação de imóvel da União serão lançados após concluído o processo administrativo correspondente, observadas a decadência e a inexigibilidade previstas no art. 47 desta Lei.

§ 7º Para efeito de regularização das ocupações ocorridas até 27 de abril de 2006 nos registros cadastrais da Secretaria do Patrimônio da União, as transferências de posse na cadeia sucessória do imóvel serão anotadas no cadastro dos bens dominiais da União para o fim de cobrança de receitas patrimoniais dos respectivos responsáveis, não dependendo do prévio recolhimento do laudêmio. (destaques meus).

Regulamentando a norma supracitada, o art. 41 do Decreto n. 8.189/2014, da Presidência da República, que aprova estrutura organizacional do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, disciplina que:

Art. 41. À Secretaria do Patrimônio da União compete:

I - administrar o patrimônio imobiliário da União e zelar por sua conservação;

II - adotar as providências necessárias à regularidade dominial dos bens da União;

III - lavar, com força de escritura pública, os contratos de aquisição, alienação, locação, arrendamento, aforamento, cessão e demais atos relativos a imóveis da União e providenciar os registros e as averbações junto aos cartórios competentes;

IV - promover o controle, fiscalização e manutenção dos imóveis



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

da União utilizados em serviço público;

V - proceder à incorporação de bens imóveis ao patrimônio da União;

VI - formular, propor, acompanhar e avaliar a política nacional de gestão do patrimônio da União, e os instrumentos necessários à sua implementação;

VII - formular e propor a política de gestão do patrimônio das autarquias e das fundações públicas federais; e

VIII - integrar a Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União com as demais políticas públicas voltadas para o desenvolvimento sustentável.

Assim, segundo narrado na inicial, pretende a Impetrante a anulação dos atos administrativos posteriores ao despacho de 29.05.2014, da Secretaria de Patrimônio da União, que aprovou a Nota Técnica n. 233/2014-DEDES/SPU e revogou o aforamento concedido à Impetrante em relação à Ilha dos Bagres, localizada no estuário do Porto de Santos/SP.

Dessa forma, não sendo o Sr. Ministro de Estado de Planejamento Orçamento e Gestão parte legítima para compor o polo passivo do *mandamus*, resta afastada a competência originária desta Corte, para o processo e julgamento do feito, nos termos do art. 105, I, *b*, da Constituição da República.

Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. INCOMPETÊNCIA DO STJ. ERRÔNEA INDICAÇÃO DA AUTORIDADE COATORA. ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM. EXTINÇÃO DO PROCESSO. PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL.

1. Mandado de segurança impetrado contra atos do Comandante do Exército e do Gerente de Imóveis de Brasília/DF, bem como ato do Prefeito Militar de Brasília, consubstanciado na omissão dessas autoridades em encaminhar as fichas cadastrais do imóvel funcional ocupado pelos impetrantes à Gerência de Imóveis Funcionais da Secretaria de Patrimônio da União - SPU.

2. O art. 105, inciso I, alínea "b", da Constituição Federal, que trata da competência originária do Superior Tribunal de Justiça, 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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

do próprio Tribunal(...)"

3. A ratio essendi da Súmula 177/STJ é no sentido de que, para que para firmar a competência da Corte, o ato de Ministro de Estado tem que ser o ato puro, inerente às suas funções.

4. **Na hipótese sub examine, a despeito de a impetração se dirigir contra ato do Comandante do Exército, não é o mesmo a autoridade coatora. Isto porque, segundo noticiam os próprios impetrantes às fls. 12/13, a notificação para desocupação de imóvel funcional (Próprio Nacional Residencial - PNR) restou formalizada pelo Prefeito Militar de Brasília, ausente qualquer documento a ensejar ato coator praticado por Ministro de Estado.**

5. Assim, forçoso concluir pela incompetência absoluta desta Corte para processar e julgar mandamus, cujo ato apontado como ilegal ou abusivo provém de outrem que não as elencadas no permissivo constitucional. Precedente desta Corte: MS 10.484/DF, Relator Ministro José Delgado, 1ª Seção, julgado em 24.08.20005.

6. Agravo Regimental desprovido.

(AgRg no MS 11.755/DF, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 27/09/2006, DJ 30/10/2006, p. 213) (destaques meus).

MANDADO DE SEGURANÇA. PRETENSÃO DE AQUISIÇÃO DE IMÓVEL FUNCIONAL. EX-CÔNJUGE DE SERVIDOR TITULAR DO TERMO DE OCUPAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE ATO OMISSIVO OU COMISSIVO IMPUTÁVEL AO MINISTRO DE ESTADO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. ILEGITIMIDADE PASSIVA. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM JULGAMENTO DO MÉRITO.

1. **Ante a inexistência de ato omissivo ou comissivo de autoria pessoal ou da responsabilidade funcional imputável ao Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, que seja lesivo a suposto direito líquido e certo da impetrante à aquisição de imóvel funcional, resulta ilegítima a autoridade impetrada para figurar no polo passivo da presente impetração.**

2. Mandado de segurança extinto sem julgamento do mérito (CPC, art. 267, VI).

(MS 12.076/DF, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 25/10/2006, DJ 20/11/2006, p. 259)



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. MEMBRO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. INCORPORAÇÃO DE QUINTOS/DÉCIMOS. SUPRESSÃO. IMPLANTAÇÃO DO REGIME DE SUBSÍDIOS. MP N. 305/2006. ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO E MINISTRO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM DAS AUTORIDADES INDICADAS NO WRIT. PRECEDENTES ESPECÍFICOS.

1. 4. Ao Advogado-Geral da União não compete a aplicação da legislação de pessoal, inclusive a relacionada aos procuradores federais, não obstante a hierarquia funcional. Inteligência dos arts. 4º da Lei Complementar 73/93 e 12 da Lei 10.480/02. 5.

Hipótese em que o impetrante insurge-se contra suposta supressão de valores incorporados a título de Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI, por força da instituição do subsídio como retribuição aos procuradores federais, nos termos da Medida Provisória 305/06, convertida na Lei 11.358/06. 6. **À minguia de prova pré-constituída de que o Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Advogado-Geral da União [além do Presidente do Banco Central do Brasil], autoridades impetradas, tenham indeferido ou negado qualquer pedido formulado quanto à manutenção da vantagem em tela, são eles partes ilegítimas para figurarem no polo passivo do mandamus (AgRg no MS n. 12.082/DF, Ministro Arnaldo Esteves Lima, Terceira Seção, DJ 5/2/2007).**

2. Mandado de segurança extinto sem resolução de mérito, nos termos do art. 267, VI, do Código de Processo Civil.

(MS 12.628/DF, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 09/10/2013, DJe 18/10/2013).

Isto posto, **INDEFIRO LIMINARMENTE A PETIÇÃO INICIAL**, nos termos dos arts. 10 da Lei n. 12.016/2009; e 34, XIX e 212, do Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça.

Sem condenação em honorários advocatícios, a teor do disposto no art. 25 da Lei n. 12.016/2009 e na Súmula 105/STJ" (fls. 1.051/1.058e).

A eminente Relatora negou provimento ao Agravo Regimental, consoante a seguinte ementa, que sumaria o seu voto:

"PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

EM MANDADO DE SEGURANÇA. RECURSO ADMINISTRATIVO. ILEGITIMIDADE PASSIVA DA AUTORIDADE COATORA. MINISTRO DO ESTADO DO PLANEJAMENTO GESTÃO E ORÇAMENTO. DECISÃO ADMINISTRATIVA DE REVOGAÇÃO DE OCUPAÇÃO DE ILHA. COMPETÊNCIA DA SECRETARIA DE PATRIMÔNIO DA UNIÃO. INCOMPETÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA PARA PROCESSAR E JULGAR O PRESENTE *WRIT*.

I - A decisão administrativa de revogação de ocupação de ilha, contra a qual se insurge a Impetrante, é da competência legal da Secretaria de Patrimônio da União, nos termos dos arts. 6º, § 3º, da Lei n. 12.016/09, 7º, *caput*, da Lei n. 9.636/98, com a redação dada pela Lei n. 11.481/07 e 41 do Decreto n. 8.189/14, da Presidência da República.

II - Incompetência desta Corte para apreciar o ato impugnado, porquanto não praticado pelo Ministro do Estado do Planejamento Orçamento e Gestão, consoante arts. 105, I, *b*, da Constituição da República e 10 da Lei n. 12.016/2009; 34, XIX e 212, do Regimento Interno desta Corte.

III - Interposição de recurso administrativo não altera a titularidade da competência administrativa de órgão subordinado a Ministro de Estado para a prática de determinado ato.

IV - Mandado de segurança indeferido liminarmente, nos termos dos arts. 10 da Lei n. 12.016/09, e 34, XIX e 212, do Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça.

V - Agravo regimental improvido".

A agravante sustenta, em síntese, que "a autoridade agravada foi incluída no polo passivo desta demanda por ter indeferido o recurso administrativo interposto pela agravante, nos autos do processo que tramitou perante a SPU. Naquele recurso administrativo, foi impugnado justamente o despacho de 29.5.14 da Secretaria de Patrimônio da União, aludido pela r. decisão agravada, que anulou as inscrições de ocupação e o aforamento concedidos à ora agravante" (fl. 1.065e).

Alega que, no caso, a competência da autoridade impetrada decorre do fato de:

a) competir ao Ministério do Planejamento a administração patrimonial da União, nos termos do art. 27, XVII, *j*, da Lei 10.683/2003;

b) ser ela a autoridade hierarquicamente superior à Secretária do Patrimônio da União, que havia proferido a decisão objeto do recurso administrativo; e

c) de acordo com os arts. 56 e 64 da Lei 9.784/99, caber recurso das decisões administrativas à autoridade superior.

Afirma que o Superior Tribunal de Justiça possui jurisprudência pacificada



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

no sentido de que "a apreciação de recurso administrativo pela autoridade hierarquicamente superior a torna parte legítima para figurar no polo passivo de mandado de segurança, no qual se questiona o ato por ela ratificado ou reformado" (fl. 1.067e).

Aduz que o presente Mandado de Segurança tem, como objetivo, a anulação do processo administrativo conduzido pela Secretaria de Patrimônio da União, por ofensa ao devido processo legal, fundamento que fora suscitado, no recurso administrativo, e "expressamente, rejeitado pela autoridade agravada, que, como se defendeu na inicial, se fundamentou em parecer do departamento jurídico do órgão" (fl. 1.070e).

Alega que não busca, na presente impetração, discutir a "competência para a inscrição de ocupação de bem público, mas a competência de um Ministro de Estado para anular ato de agente público hierarquicamente inferior, por afronta ao devido processo legal" (fl. 1.071e), de modo que, "negada a anulação do processo administrativo pela autoridade aqui agravada, é ela parte legítima da ação mandamental em que se pede, justamente, que seja determinada tal anulação" (fl. 1.071e); que "há, neste caso, ato concreto da Ministra do Planejamento, Orçamento e Gestão, que, afirmando sua competência, rejeitou recurso administrativo no qual se pedia a anulação do processo administrativo de seus subordinados, exatamente como se pretende neste mandado de segurança" (fl. 1.073e).

Por fim, aduz que os julgados, citados na decisão agravada, não guardam similitude com a situação dos autos, pois, naqueles precedentes, "os Ministros de Estado apontados como coatores não julgaram recurso administrativo contra ato de seus subordinados, tampouco praticaram qualquer ato que pudesse ensejar sua legitimidade passiva" (fl. 1.071e).

Na sessão de julgamento de 22/04/2015, a eminente Relatora, Ministra REGINA HELENA COSTA, proferiu voto, negando provimento ao Agravo Regimental.

Tendo em vista a relevância da matéria, pedi vista dos autos, para melhor exame da questão.

De acordo com os autos, em 29/05/2014, a Secretária do Patrimônio da União proferiu "Despacho", no qual, aprovando as Notas Técnicas n.º 233, 234 e 235/2014-DEDES/SPU, resolveu **(a)** "revogar o aforamento (despacho homologatório) concedido nos autos dos processos referentes à Ilha dos Bagres, Sítio Caneu e Sítio Boa Vista"; e **(b)** "dar ciência ao interessado do não-provimento do recurso interposto contra o sobrestamento determinado pela Portaria SPU n.º 353/2012 referente aos aforamentos concedidos e informar acerca da revogação dos mesmos" (fl. 550e).

Contra tal decisão, a agravante apresentou a manifestação de fls. 624/683e, dirigida à Secretária do Patrimônio da União, requerendo a nulidade da determinação de anulação das inscrições de ocupação, a fim de que fosse "novamente intimada para apresentar defesa, nos termos garantidos pelo ordenamento jurídico em vigor, e vê-la devidamente apreciada, sem qualquer pré-julgamento sobre a questão" (fl. 683e). Sucessivamente, requereu o recebimento da manifestação e:



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

"(ii) a concessão de efeito suspensivo, em sendo o caso, para que: (a) a decisão unilateral de anulação das inscrições de ocupação efetuadas, bem como dos despachos concessórios e homologatórios dos aforamentos não produzam seus efeitos até que, uma vez assegurado o devido processo legal e os demais princípios que lhe são inerentes, seja proferida decisão final no presente processo; (b) pelos mesmos fundamentos e de acordo com as razões minudenciadas no parecer ora juntado aos autos, seja tornado sem efeito a Portaria SPU n.º 353, de 30/11/12 quanto aos atos que atingem a ora requerente;

(iii) a produção de todas as provas admitidas em Direito, sobretudo as de natureza técnica, nos termos do art. 38 da lei n.º 9.784/99;

(iv) a manutenção dos despachos concessórios e homologatórios dos aforamentos, tendo em vista a inexistência de qualquer ilegalidade em sua concessão, sobretudo imputável à requerente, sob pena de responsabilização da União por todos os prejuízos a serem suportados pela requerente.

Por fim, caso Vossa Senhoria entenda que, à luz dos elementos produzidos pela Administração nos autos, a presente manifestação deva possuir natureza recursal, e não de defesa, requer-se o recebimento da presente como tal, inclusive para fins do disposto no art. 56, § 1º, da lei n.º 9.784/1999" (fls. 683/684e).

Ao analisar a manifestação da agravante, o Diretor do Departamento de Destinação Patrimonial proferiu despacho com o seguinte teor:

"1. Em análise ao recurso interposto pela interessada, sugerimos a manutenção da decisão recorrida, por seus próprios fundamentos.

2. Desta forma, propomos o encaminhamento dos autos à Exma. Senhora Ministra de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, nos termos do art. 56, § 1º, da Lei n.º 9.784/99.

3. Encaminhe-se o presente ao conhecimento e deliberação da Senhora Secretária do Patrimônio da União" (fl. 909e).

Tal recomendação foi acolhida, pela Secretária do Patrimônio da União, que proferiu a seguinte decisão: "Mantenho a decisão proferida por seus próprios fundamentos. Encaminhe-se os autos ao Gabinete da Exma. Senhora Ministra de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, para análise. Notifique-se o interessado acerca da presente decisão" (fl. 909e).

Em cumprimento a essa decisão, os autos do processo administrativo



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

foram encaminhados ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, onde foi proferido o Parecer 1287 - 5.1.1/2014/MAA/CONJUR-MP/CGU/AGU (fls. 965/971e), no qual, **após o exame das alegações da ora agravante, sem qualquer ressalva quanto à competência para o exame da matéria**, recomendou-se à autoridade impetrada **"que o recurso interposto seja conhecido, mas não provido**, levando-se ao conhecimento da interessada o teor dessa decisão. Sugerimos a devolução dos autos, acompanhados de minuta de despacho ministerial, à Assessoria Técnica e Administrativa do Gabinete daquela autoridade para os encaminhamentos subsequentes" (fl. 971e).

No ato apontado como coator, a autoridade impetrada proferiu a decisão de fl. 990e, contendo o seguinte teor:

"A MINISTRA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, no uso de suas prerrogativas e tendo em vista o disposto nos arts. 50 e 56 da Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999, no art. 7º da Lei n.º 9.636, de 15 de maio de 1998, **e o que consta do PARECER N.º 1287-5.1./2014/MMA/CONJUR-MP/CGU/AGU**, resolve conhecer do recurso interposto por **SÃO PAULO EMPREENDIMENTOS PORTUÁRIOS LTDA.**, no Processo Administrativo n.º **04977.005884/2006-14**, para, preliminarmente, **indeferir o pedido de efeito suspensivo e, no mérito, negar-lhe provimento**".

Contra esse ato, a ora agravante impetrou o presente Mandado de Segurança, no qual requer seja concedida a ordem, para "anular todos os atos do processo administrativo n.º 04977.005884/2006-14 posteriores à aludida Nota Técnica 233, assegurando-se o direito ao contraditório e à ampla e prévia defesa da autora, com a consequente anulação de todos os atos decorrentes ou fundamentados na decisão impetrada" (fl. 23e).

Nesse contexto, pedindo vênias à Ministra Relatora, entendo que a autoridade impetrada possui legitimidade para figurar no polo passivo do presente Mandado de Segurança.

Com efeito, não obstante a manifestação de fls. 624/683e tenha sido dirigida à Secretária do Patrimônio da União, tal autoridade, mantendo sua decisão, por seus próprios fundamentos, determinou, com base no art. 56, § 1º, da Lei 9.784/99, a remessa dos autos do processo administrativo à Ministra de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão. Cabe destacar que referido dispositivo legal contém a seguinte redação:

"Art. 56. Das decisões administrativas cabe recurso, em face de razões de legalidade e de mérito.

§ 1º O recurso será dirigido à autoridade que proferiu a decisão, a qual, se não a reconsiderar no prazo de cinco dias,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

o encaminhará à autoridade superior".

Ao examinar a manifestação da agravante, a **Ministra de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, sem qualquer ressalva relacionada à sua competência para o exame da questão, conheceu do recurso da agravante e, no mérito, negou-lhe provimento.**

Além disso, no Parecer 1287 - 5.1.1/2014/MAA/CONJUR-MP/CGU/AGU, que embasa o ato ora impugnado, foi salientado, expressamente, que **"nada impede que a Sra. Ministra, autoridade hierarquicamente superior, levando em conta os fundamentos oferecidos pela interessada em seu recurso ou não, determine que as inscrições e os aforamentos não sejam anulados, o que levaria à manutenção do status quo"** (fl. 967e).

Isso porque, nos termos do art. 64 da Lei 9.784/99, "o órgão competente para decidir o recurso poderá confirmar, modificar, anular ou revogar, total ou parcialmente, a decisão recorrida, se a matéria for de sua competência".

Assim, tendo a autoridade impetrada poderes para, provendo o recurso interposto pela agravante, rever a decisão proferida pela Secretária do Patrimônio da União, resta configurada sua legitimidade para figurar no polo passivo da presente impetração e responder pelo ato impugnado. A propósito, mostra-se oportuna a lição de Cassio Scarpinella Bueno (*Mandado de Segurança: comentários às Leis n. 1.533/51, 4.348/64 e 5.021/66*, 4ª ed., rev., atual. e ampl., São Paulo, Saraiva, 2008, págs. 22/23):

"Autoridade coatora, pois, é a pessoa que ordena a prática concreta ou a abstenção impugnáveis. Não quem fixa as diretrizes genéricas para produção dos atos individuais. Tampouco o mero executor material do ato, que apenas cumpre as ordens que lhe são dadas. **A autoridade coatora deve ter competência para o desfazimento do ato. Trata-se, pois, de verificar quem tem função decisória ou deliberativa sobre o ato impugnado no mandado de segurança e não, meramente, função executória**".

No mesmo sentido é o entendimento de Hely Lopes Meirelles (*Mandado de segurança e ações constitucionais*, 34ª ed., atual. e ampl., São Paulo, Malheiros, 2011, págs. 33/72):

"Ato de autoridade é toda manifestação ou omissão do Poder Público ou de seus delegados, no desempenho de suas funções ou a pretexto de exercê-las. **Por 'autoridade' entende-se a pessoa física investida de poder de decisão dentro da esfera de competência que lhe é atribuída pela norma legal. Deve-se distinguir autoridade pública do simples agente**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

público. Aquela detém, na ordem hierárquica, poder de decisão e é competente para praticar atos administrativos decisórios, os quais, se ilegais ou abusivos, são suscetíveis de impugnação por mandado de segurança quando ferem direito líquido e certo; o agente público não pratica atos decisórios, mas simples atos executórios, e, por isso, não está sujeito ao mandado de segurança, pois é apenas executor de ordem superior.

(...)

É autoridade coatora, para os efeitos da lei, a pessoa que ordena ou omite a prática do ato impugnado e o superior que baixa normas gerais para sua execução. Não há confundir, entretanto, o simples executor material do ato com a autoridade por ele responsável. Coator é a autoridade superior que pratica ou ordena concreta e especificamente a execução ou inexecução do ato impugnado e responde pelas suas consequências administrativas; executor é o agente subordinado que cumpre a ordem por dever hierárquico, sem se responsabilizar por ela. Por exemplo, numa imposição fiscal ilegal, atacável por mandado de segurança, o coator não é nem o Ministro ou Secretário da Fazenda que expede instruções gerais para a arrecadação de tributos, nem o funcionário subalterno que cientifica o contribuinte da exigência tributária; o coator é o chefe do serviço que arrecada o tributo e impõe as sanções fiscais respectivas, usando do seu poder de decisão.

Incabível é a segurança contra autoridade que não disponha de competência para corrigir a ilegalidade impugnada. A impetração deverá ser sempre dirigida contra autoridade que tenha poderes e meios para praticar o ato ordenado pelo Judiciário; tratando-se de, porém, de simples ordem proibitiva (não fazer), é admissível o *writ* contra o funcionário que está realizando o ato ilegal, a ser impedido pelo mandado".

Nesse sentido, são os seguintes precedentes do Superior Tribunal de Justiça:

"ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL. CIVIL. LICITAÇÃO. TÉCNICA E PREÇO. **JULGAMENTO. RECURSO ADMINISTRATIVO.** PROJETO EXECUTIVO NA TRANSPOSIÇÃO DO RIO SÃO FRANCISCO. **MINISTRO DE ESTADO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL.** CONSULTORIA. **PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM REJEITADA.** PRELIMINAR DE DECADÊNCIA. REJEITADA. PRELIMINAR. DE PERDA DE OBJETO. NÃO ACOLHIDA. PRELIMINAR DE AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. NÃO



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ACATADA. ALEGADAS INFORMAÇÕES PRIVILEGIADAS. NÃO COMPROVAÇÃO. PRETENSA SUBJETIVIDADE DO EDITAL. JULGAMENTO MOTIVADO. VIOLAÇÃO À ISONOMIA. INOCORRÊNCIA. OFENSA AO ART. 9º, I, DA LEI 8.666/93. INEXISTENTE. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO.

1. Cuida-se de mandado de segurança impetrado contra decisão de Ministro de Estado que negou provimento ao recurso administrativo interposto contra o julgamento de proposta técnica de licitação para contratação de consultoria para formulação de parte de projeto executivo para obra de grande escala (Transposição do Rio São Francisco).

2. A autoridade coatora possui legitimidade passiva *ad causam*, uma vez que consta dos autos a sua decisão que negou provimento ao recurso (fls. 197-198) e, assim, também é firmada a competência do STJ, nos termos da Constituição Federal. Rejeitada a preliminar.

3. É somente a partir da concretização das normas do edital, com o julgamento das propostas, que pode ser considerada atingida a esfera jurídica individual do impetrante. Assim, não há falar em decadência para a via mandamental. Precedente: MS 17.433/DF, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Seção, DJe 5.12.2012. Preliminar rejeitada.

4. A Corte Especial do STJ já acordou que "a superveniente adjudicação não importa na perda de objeto do mandado de segurança, pois se o certame está eivado de nulidades, estas também contaminam a adjudicação e posterior celebração do contrato" (AgRg na SS 2.370/PE, Rel. Min. Ari Pargendler, Corte Especial, DJe 23.9.2011). No mesmo sentido: REsp 1.128.271/AM, Rel. Min; Castro Meira, Segunda Turma, DJe 25.11.2009; e REsp 1.059.501/MG, Rel. Min; Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 10.9.2009. Rejeitada a preliminar.

5. Não é possível alegar a inexistência do direito líquido e certo postulado no presente mandado de segurança sem que seja apreciado o seu mérito, uma vez que sua postulação central versa sobre a pretensa ilicitude na participação como licitante das demais empresas e consórcios. Preliminar rejeitada.

6. No mérito, tem-se quatro alegações de nulidade sobre o julgamento das propostas técnicas: que as notas das demais licitantes seriam maiores em razão de informações privilegiadas; que os itens do edital seriam subjetivos e, assim, estaria violado o art. 44, § 1º, da Lei n. 8.666/93; que teria havido violação aos princípios constitucionais da isonomia, legalidade, impessoalidade e vinculação ao edital; e, por fim, que o art. 9º, I, da Lei n. 8.666/93 vedaria a



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

participação das demais licitantes no certame, uma vez que participaram da produção parcial do projeto básico.

6.1. Não foi devidamente comprovado que as demais licitantes teriam sido beneficiadas com informações que pudessem se traduzir em vantagem em relação aos detalhes técnicos que compunham o edital; ao contrário, a documentação pública era composta de amplo material, que foi ofertado para todas, em 12 CD-ROM.

6.2. O julgamento de propostas técnicas foi realizado na forma do art. 46 da Lei n. 8.666/93, e não se demonstra que o edital tenha violado o art. 44, § 1º, da mesma Lei; ao contrário, a análise dos documentos de julgamento acostados aos autos (fls. 94-177) evidencia um julgamento motivado e objetivo, bem como está descrito nas razões que embasaram a negativa de provimento ao recurso administrativo (fls. 198-204).

6.3. Não é razoável postular que as demais licitantes, que atuaram como consultoras em partes usadas na formulação do projeto básico devem ser tratadas de forma desigual - com mais rigor - para pretensamente homenagear o princípio da isonomia.

6.4. O inciso I do art. 9º da Lei n. 8.666/93 é claro ao indicar a vedação de participação na licitação para obra ou serviço de licitante que tenham atuado na produção do projeto básico e executivo; não é o caso dos autos, no qual se trata da licitação para produção - fracionada em lotes - do projeto executivo, quando as demais licitantes atuaram para formulação de algumas partes do projeto básico.

7. Não sendo comprovadas ou, ainda, evidenciadas as aludidas máculas e nulidades, não é possível considerar a existente o direito líquido e certo de anular o processo licitatório.

Segurança denegada" (STJ, MS 12.892/DF, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 11/03/2014).

"ADMINISTRATIVO. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. AUTORIDADE COATORA. LEGITIMIDADE PASSIVA DO TRIBUNAL PLENO. COMPETÊNCIA PARA CORRIGIR A SUPOSTA ILEGALIDADE. RETORNO DOS AUTOS AO TRIBUNAL DE ORIGEM PARA EXAME DO MÉRITO DA IMPETRAÇÃO.

1. Trata-se de mandado de segurança impetrado contra ato do Tribunal Pleno do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina que confirmou, no julgamento de recurso administrativo interposto pelo ora recorrente, a penalidade de perda da delegação que lhe fora aplicada pelo Conselho da Magistratura, pela prática de infrações disciplinares.

2. O Tribunal *a quo*, por unanimidade, negou provimento a agravo



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

regimental apresentado contra decisão que extinguiu, sem resolução do mérito, o mandado de segurança, sob os fundamentos de que o Tribunal Pleno do Tribunal de Justiça de Santa Catarina não possuiria legitimidade para figurar no polo passivo da impetração, porque apenas confirmara a penalidade de perda de delegação imposta ao Recorrente pelo Conselho da Magistratura, e de que, portanto, o Recorrente não tinha interesse de agir na impetração.

3. A autoridade coatora, para fins de impetração de mandado de segurança, é aquela que pratica ou ordena, de forma concreta e específica, o ato ilegal, ou, ainda, aquela que detém competência para corrigir a suposta ilegalidade. Inteligência do art. 6.º, § 3.º, da Lei n.º 12.016/2009.

4. No presente caso, embora a penalidade de perda de delegação tenha sido aplicada pelo Conselho da Magistratura, cabia ao Tribunal Pleno, após a interposição do recurso administrativo, manter tal condenação ou corrigir a suposta ilegalidade, tornando-o responsável pelo ato coator, no caso, a aplicação da penalidade, ainda que tenha mantido a pena aplicada pelo Conselho. **Assim, tendo o Tribunal Pleno da Corte de Origem poder de correção do ato impugnado, por meio da análise do recurso administrativo, este é a autoridade coatora para fins de impetração de mandado de segurança.**

5. Portanto, afastada a ilegitimidade do Tribunal Pleno, é de rigor o retorno dos autos à instância de origem para apreciação do mérito do mandado de segurança.

6. Recurso ordinário parcialmente provido para acolher a legitimidade da autoridade coatora e determinar o retorno dos autos à origem para que lá seja analisado o mérito da impetração" (STJ, RMS 36.836/SC, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 27/06/2012).

"CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. DECADÊNCIA. AFASTAMENTO. PRELIMINARES. REJEIÇÃO. PROCURADOR FEDERAL. ESTÁGIO PROBATÓRIO E ESTABILIDADE. INSTITUTOS JURÍDICOS DISTINTOS. PRECEDENTE DO STJ. PROMOÇÃO E PROGRESSÃO NA CARREIRA. PRAZO INICIAL DE 2 (DOIS) ANOS. EFEITOS FINANCEIROS. SÚMULAS 269/STF E 271/STF. NÃO-INCIDÊNCIA NA HIPÓTESE. SEGURANÇA CONCEDIDA. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.

1. Diante da circunstância de que o indeferimento do recurso hierárquico do impetrante – ato impugnado – foi publicado no Boletim de Serviço de 6/10/06, apresenta-se tempestivo o mandado de segurança, ajuizado em 17/11/06. Hipótese em que não se aplica o



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

disposto na Súmula 430, *verbis*: "Pedido de reconsideração na via administrativa não interrompe o prazo para o mandado de segurança".

2. O mandado de segurança foi impetrado contra o ato do Advogado-Geral da União que indeferiu o recurso hierárquico que o impetrante interpôs contra a decisão da Procuradora-Geral Federal. Em consequência, sobressai a legitimidade passiva da autoridade impetrada. Preliminar rejeitada.

3. Em se tratando de um ato administrativo decisório passível de impugnação por meio de mandado de segurança, os efeitos financeiros constituem mera consequência do ato administrativo impugnado. Não há utilização do mandamus como ação de cobrança.

4. A impossibilidade de retroagirem os efeitos financeiros do mandado de segurança, a que alude a Súmula 271/STF, não constitui prejudicial ao exame do mérito, mas mera orientação limitadora de cunho patrimonial da ação de pedir segurança. Preliminares rejeitadas.

5. Estágio probatório e estabilidade são institutos jurídicos distintos. O primeiro tem por objetivo aferir a aptidão e a capacidade do servidor para o desempenho do cargo público de provimento efetivo. O segundo, constitui uma garantia constitucional de permanência no serviço público outorgada àquele que transpôs o estágio probatório. Precedente do STJ.

6. O servidor público federal tem direito de ser avaliado, para fins de estágio probatório, no prazo de 24 (vinte e quatro) meses. Por conseguinte, apresenta-se incabível a exigência de que cumpra o interstício de 3 (três) anos, para que passe a figurar em listas de progressão e de promoção na carreira a qual pertence.

7. Na hipótese em que servidor público deixa de auferir seus vencimentos, parcial ou integralmente, por ato ilegal ou abusivo da autoridade impetrada, os efeitos patrimoniais da concessão da ordem em mandado de segurança devem retroagir à data da prática do ato impugnado, violador de direito líquido e certo. Inaplicabilidade dos enunciados das Súmulas 269/STF e 271/STF.

8. A alteração no texto constitucional que excluiu do regime de precatório o pagamento de obrigações definidas em lei como de pequeno valor aponta para a necessidade de revisão do alcance das referidas súmulas e, por conseguinte, do disposto no art. 1º da Lei 5.021/66, principalmente em se tratando de débitos de natureza alimentar, tal como no caso, que envolve verbas remuneratórias de servidores públicos.

9. Segurança concedida. Agravo regimental improvido" (STJ, MS



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

12.406/DF, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, TERCEIRA SEÇÃO, DJe de 17/10/2008).

"AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. VERIFICAÇÃO DA CORREÇÃO DA INDICAÇÃO DA AUTORIDADE COATORA. POSSIBILIDADE. INAPLICABILIDADE DA SÚMULA 07/STJ. MANDADO DE SEGURANÇA. AUTORIDADE COATORA. PRESIDENTE DA COMISSÃO DE ANISTIA. REGULARIDADE DO POLO PASSIVO DO MANDADO DE SEGURANÇA.

1. Para verificar a correção da autoridade coatora apontada na inicial, desnecessário o reexame dos fatos, na medida em que suficiente a análise da adequação de quem praticou o ato em relação à autoridade apontada como coatora no mandado de segurança.

2. Havendo recurso administrativo, cabe à autoridade superior decidir a questão, inclusive com poderes para corrigir o ato praticado pela autoridade inferior, razão pela qual é aquela a competente para figurar no pólo passivo da impetração.

3. Agravo regimental improvido" (STJ, AgRg no REsp 892.950/DF, Rel. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, SEXTA TURMA, DJe de 14/09/2009).

Por fim, entendo que os precedentes, citados no voto da eminente Relatora, Ministra REGINA HELENA COSTA, não possuem força para alterar tal entendimento, por versarem questões diversas da debatida nos presentes autos.

Com efeito, no MS 13.222/DF, relatado pelo Ministro OG FERNANDES, a impetrante buscava a concessão da ordem, para que fosse determinado, ao Advogado-Geral da União, que procedesse à revisão das notas atribuídas à prova discursiva, sob a assertiva de que "a Comissão Examinadora do certame afastou-se dos critérios de avaliação estabelecidos pelo edital e constantes do 'espelho de correção". Na ocasião, a Terceira Seção do STJ denegou a ordem, sem resolução do mérito, ao fundamento de que, "embora seja apontado como coator o Advogado-Geral da União, a impetração volta-se contra os critérios utilizados pelo Centro de Seleção e de Promoção de Eventos - CESPE na correção da prova discursiva do concurso realizado para o provimento de cargos de Procurador-Federal".

Já no MS 16.008/DF, relatado pelo Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, a Primeira Seção do STJ denegou a ordem, ao fundamento de que, no caso, "as alegações da exordial não demonstram, de forma inequívoca, qual o ato praticado pela Ministra de Estado do Meio Ambiente teria afrontado o direito que ora se postula garantir. Da análise da documentação apresentada, depreende-se que os comunicados encaminhados aos impetrantes noticiando o término dos respectivos contratos temporários estão assinados pelo Coordenador-Geral de Recursos Humanos, e não pelo



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

titular máximo daquela pasta".

Assim, da leitura de tais julgados, depreende-se que, naqueles casos, não houve a interposição de recurso administrativo, a ser decidido pelo Ministro de Estado, na forma dos arts. 56, § 1º, e 64 da Lei 9.784/99, ou a indicação de qual ato teria sido praticado pela autoridade impetrada.

Na hipótese, conforme já exposto, a autoridade impetrada, sem fazer ressalvas quanto à sua competência, conheceu do recurso administrativo, interposto pela ora agravante, e, analisando o mérito, negou-lhe provimento, pelo que forçoso reconhecer sua legitimidade para responder pelo ato impugnado.

Com efeito, a autoridade impetrada tinha, na forma do art. 64 da Lei 9.784/99, poderes para prover o recurso administrativo, modificando, anulando ou revogando a decisão recorrida, proferida pela Secretária de Patrimônio da União, como, aliás, foi-lhe alertado pela Consultoria Jurídica, no parecer que serviu de fundamento ao ato impugnado, ou seja, o improvimento do recurso administrativo, **in verbis**:

"É que a decisão de anular as inscrições de ocupação e os aforamentos concedidos já foi tomada pela autoridade máxima da SPU, mas, de acordo com a instrução processual, tal providência ainda não se materializou. Em tese, **nada impede que a Sra. Ministra, autoridade hierarquicamente superior, levando em conta os fundamentos oferecidos pela interessada em seu recurso ou não, determine que as inscrições e os aforamentos não sejam anulados, o que levaria à manutenção do status quo.** Aliás, conforme orientação desta CONJUR ora reafirmada, recomenda-se que os órgãos patrimoniais só adotem providências concretas ao cabo do procedimento, justamente para garantir que o direito de defesa da interessada não seja cerceado" (fl. 967e).

Dispõe o art. 64 da Lei 9.784/99:

"Art. 64. O órgão competente para decidir o recurso poderá confirmar, modificar, anular ou revogar, total ou parcialmente, a decisão recorrida, se a matéria for de sua competência.
Parágrafo único. Se da aplicação do disposto neste artigo puder decorrer gravame à situação do recorrente, este deverá ser cientificado para que formule suas alegações antes da decisão".

Ante o exposto, com a mais respeitosa vênica, dirijo da eminente Relatora, para, reconhecendo a legitimidade passiva da autoridade impetrada, **dar provimento** ao Agravo Regimental e determinar o regular processamento do Mandado de Segurança.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2015/0041785-0 PROCESSO ELETRÔNICO MS **AgRg no 21.629 / DF**

PAUTA: 10/06/2015

JULGADO: 26/08/2015

Relatora

Exma. Sra. Ministra **REGINA HELENA COSTA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro HUMBERTO MARTINS

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. FLAVIO GIRON

Secretária

Bela. Carolina Vêras

AUTUAÇÃO

IMPETRANTE : SAO PAULO EMPREENDIMENTOS PORTUARIOS LTDA
ADVOGADO : ANDRÉ LUIZ SOUZA DA SILVEIRA E OUTRO(S)
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E GESTÃO
INTERES. : UNIÃO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos
Administrativos

AGRAVO REGIMENTAL

AGRAVANTE : SAO PAULO EMPREENDIMENTOS PORTUARIOS LTDA
ADVOGADO : ANDRÉ LUIZ SOUZA DA SILVEIRA E OUTRO(S)
AGRAVADO : UNIÃO
PROCURADOR : ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO - AGU

CERTIDÃO

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

"Prosseguindo no julgamento, após o voto-vista antecipado da Sra. Ministra Assusete Magalhães dando provimento ao agravo regimental para dar prosseguimento ao mandado de segurança, no que foi acompanhada pelos votos dos Srs. Ministros Olindo Menezes (Desembargador Convocado do TRF 1ª Região), que se declarou habilitado a votar, e Napoleão Nunes Maia Filho, pediu vista o Sr. Ministro Herman Benjamin. Aguardam os Srs. Ministros Og Fernandes, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves e Sérgio Kukina."

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Humberto Martins.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2015/0041785-0 PROCESSO ELETRÔNICO MS **AgRg no 21.629 / DF**

PAUTA: 13/04/2016

JULGADO: 13/04/2016

Relatora

Exma. Sra. Ministra **REGINA HELENA COSTA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. MOACIR GUIMARÃES MORAIS FILHO

Secretária

Bela. Carolina Vêras

AUTUAÇÃO

IMPETRANTE : SAO PAULO EMPREENDIMENTOS PORTUARIOS LTDA
ADVOGADO : ANDRÉ LUIZ SOUZA DA SILVEIRA E OUTRO(S)
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E GESTÃO
INTERES. : UNIÃO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos
Administrativos

AGRAVO REGIMENTAL

AGRAVANTE : SAO PAULO EMPREENDIMENTOS PORTUARIOS LTDA
ADVOGADO : ANDRÉ LUIZ SOUZA DA SILVEIRA E OUTRO(S)
AGRAVADO : UNIÃO
PROCURADOR : ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO - AGU

CERTIDÃO

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

"Processo retirado de pauta, por indicação do Sr. Ministro Herman Benjamin."



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.629 - DF (2015/0041785-0)

RELATORA : MINISTRA REGINA HELENA COSTA
AGRAVANTE : SAO PAULO EMPREENDIMENTOS PORTUARIOS LTDA
ADVOGADO : ANDRÉ LUIZ SOUZA DA SILVEIRA E OUTRO(S)
AGRAVADO : UNIÃO
PROCURADOR : ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO - AGU

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. JULGAMENTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO POR MINISTRO DE ESTADO. ILEGALIDADES IMPUTADAS À REFERIDA AUTORIDADE ADMINISTRATIVA. COMPETÊNCIA DO STJ.

HISTÓRICO DA DEMANDA

1. Trata-se de Mandado de Segurança impetrado por empresa que teve anuladas, pela Secretaria de Patrimônio da União, as inscrições de ocupação e de aforamento em seu nome relativas à **exploração de imóveis na Ilha de Bagres, no estuário do Porto de Santos**.
2. O ato impugnado tem origem remota nos procedimentos de controle de legalidade nos processos administrativos de concessão do aforamento, medida fiscalizatória essa que foi determinada a partir da **operação da Polícia Federal denominada "Porto Seguro"**, que ganhou repercussão nacional por versar investigação de esquema de corrupção, por meio do qual um **grupo de empresas teria comprado pareceres técnicos de diversos órgãos da Administração Pública Federal** (técnicos da Secretaria de Patrimônio da União, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Advocacia-Geral da União), bem como a **aceleração de processos internos nas agências reguladoras, com a finalidade de beneficiar entidades privadas** ligadas aos respectivos integrantes. Tal trabalho resultou na apresentação de denúncia contra 24 pessoas por participação no esquema, incluindo o ex-senador Gilberto Miranda, o ex-diretor da Agência Nacional de Águas (ANA) Paulo Vieira e a ex-chefe de gabinete da Presidência da República Rosemary Noronha.
3. A Nota Técnica 233/2014-DEDES/SPU, adotada para a anulação das concessões, tem por principais fundamentos a incompetência da autoridade que os praticou (uma vez que somente o Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão teria competência para conceder aforamento de área portuária em favor de empresa cujo quadro societário é constituído por capital 100% estrangeiro) e a inexistência de comprovação do grau de aproveitamento da área.

ENTENDIMENTO DA MINISTRA RELATORA

4. A eminente Ministra Relatora nega provimento ao Agravo Regimental, mantendo o conteúdo da decisão que monocraticamente indeferiu a petição inicial com base nos seguintes fundamentos: a) "a decisão administrativa efetivamente impugnada é a anulação de ato administrativo posterior à decisão de 29.5.2014, da Secretaria de Patrimônio da União, que aprovou a Nota Técnica 233/2014-DEDES/SPU e revogou o aforamento concedido à Impetrante em relação à Ilha dos Bagres, localizada no estuário do Porto de Santos/SP"; e b) "se acolhido o entendimento segundo o qual, sempre que Ministro de Estado, ao exercer competência recursal, substitui o órgão de competência originária, todas



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

as atribuições de órgãos subordinados seriam a ele transferíveis, ensejando que figurasse como autoridade coatora em todas as hipóteses, em evidente absurdo".

PRIMEIRO FUNDAMENTO PARA A DENEGAÇÃO DO WRIT: O ATO IMPUGNADO

5. Com a devida vênia, o writ não tem por objeto a ilegalidade **substancial** do ato que anulou a inscrição de ocupação e os aforamentos concedidos à impetrante. Na descrição dos fatos e fundamentos jurídicos do pedido, fica evidente que a lide não tem por objeto a discussão quanto ao preenchimento dos requisitos para manutenção das inscrições da ocupação e do aforamento, mas sim tem por alvo a existência de nulidade no processo administrativo, decorrente da inobservância dos princípios do *contraditório* e da *motivação da decisão*, vício esse **imputado e qualificado diretamente ao ato concreto do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, consistente na decisão final proferida no julgamento do recurso administrativo de sua competência**. Merecem transcrição os seguintes excertos da petição inicial: a) "**A violação ao devido processo (...) foi ainda muito além, tendo se perpetuado no processamento e julgamento do recurso**, pois foi deliberadamente afastada a análise dos elementos que o acompanharam, atinentes à existência do efetivo aproveitamento, matéria nuclear daquele processo administrativo"; b) "Se é princípio cardeal do ordenamento jurídico a prévia defesa, por outro lado, **a impetrada, ao julgar o recurso, sequer tangenciou a questão que ela própria reputou nuclear do processo administrativo**, suprimindo por completo a participação da demandante na instrução do processo e na conclusão jurídica que nele se alcançou"; c) "Em resumo, **também em segundo grau de análise, foi olímpicamente ignorada a defesa, ou melhor, o recurso da impetrante**, de modo que **não se atendeu ao princípio do contraditório** no que ele tem de mais relevante: a possibilidade conferida ao interessado de materialmente contribuir para a decisão sobre o destino de sua esfera jurídica"; e d) "Decorre diretamente da inobservância do contraditório, aqui denunciada, o **escancarado vício de motivação em que incorreu a autoridade coatora**, ao silenciar sobre a questão central posta sob sua apreciação".

SEGUNDO FUNDAMENTO PARA A DENEGAÇÃO DO WRIT:

IMPOSSIBILIDADE DE CONFUNDIR A COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA COM OS CRITÉRIOS ELEITOS PELO LEGISLADOR PARA DEFINIR A COMPETÊNCIA JURISDICIONAL

6. Em relação ao segundo fundamento adotado para justificar o indeferimento da petição inicial – isto é, de que o exercício da competência administrativa recursal não faz da autoridade superior a legitimada para figurar no polo passivo do *mandamus* –, tenho sérias dúvidas quanto à exegese proposta, primeiramente por um motivo lógico: não haverá a competência do STJ "em todas as hipóteses", conforme dito pela e. Ministra Relatora, mas apenas naquelas em que o tema controvertido tiver sido submetido à apreciação do Ministro de Estado.

7. Ademais, tal linha de entendimento restringe o alcance de norma constitucional – com efeito, o art. 105, I, "c", da CF/1988 prescreve competir ao STJ processar e julgar "os mandados de segurança e os *habeas data* contra **ato de Ministro de Estado (...)**".

8. O exercício da competência recursal por Ministro de Estado implica substituição do órgão de competência originária, em razão do princípio da *hierarquia*, que norteia o regime jurídico administrativo e é amplamente aceito no



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Poder Judiciário, que utiliza a teoria da encampação, quando preenchidos os requisitos a ela inerentes, para superar objeções processuais e adentrar o julgamento do mérito.

9. Tal qual ocorre no processo judicial, o julgamento nas instâncias administrativas é hierarquizado, de modo que, em cada uma delas, o ato final esgota o exercício de sua competência.

10. Quando instituído na legislação de regência o recurso administrativo, é evidente que cabe ao órgão superior prosseguir no julgamento, acolhendo ou rejeitando a pretensão que a ele será submetida.

11. Conquanto seja conhecida a orientação jurisprudencial do STF no sentido de que é inconcebível a interpretação ampliativa das normas de competência jurisdicional previstas na Constituição da República, inclino-me a pensar que, no caso concreto, é igualmente inviável a redução da exegese do termo "ato de Ministro de Estado", sob pena de supressão, em circunstância específica, de garantia constitucional.

12. Imagine-se, por exemplo, que o recurso administrativo foi encaminhado à autoridade superior e se encontra pendente de julgamento. Eventual Mandado de Segurança que aponte ilegalidade consistente na omissão da autoridade julgadora deverá obrigatoriamente apontá-la no polo passivo, sendo irrelevante a circunstância de que a sua competência seja meramente recursal, e não originária.

13. A prevalecer o raciocínio defendido no voto da e. Ministra Regina Helena Costa, haveria indevida restrição ao direito de ação mandamental, pois: a) em primeiro lugar, a legislação que disciplina o Mandado de Segurança não definiu a legitimidade processual passiva em função do exercício de competência original ou recursal; e b) à evidência, a impetração do *mandamus* contra autoridade hierárquica de grau inferior (ao argumento de que a matéria de fundo é de sua atribuição original) seria fatalmente destinada ao julgamento denegatório, quando constatada a circunstância de que já existe decisão final proferida administrativamente por autoridade superior.

CONCLUSÃO

14. Em síntese, acredito que não se pode confundir a competência em razão da matéria e em razão da pessoa. A norma do art. 105, III, "c", da CF/1988 disciplina hipótese de competência em razão da pessoa.

15. Inviável adentrar o mérito neste momento, tendo em vista que a inicial foi indeferida liminarmente, sendo obrigatória, no caso, a intimação da autoridade impetrada para a prestação de informações.

16. Voto-vista no sentido de acompanhar a divergência e, dessa forma, dar provimento ao Agravo Regimental.

VOTO-VISTA

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN: Trata-se de Agravo Regimental interposto contra decisão que indeferiu liminarmente a petição inicial e, assim, denegou a Segurança.

A agravante afirma que a autoridade pública (Ministro de Estado do



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Planejamento, Orçamento e Gestão) possui legitimidade para figurar no polo passivo da impetração porque detém competência para julgar – como, de fato, julgou – o recurso administrativo nos autos do processo que tramitou originalmente na Secretaria de Patrimônio da União – SPU.

Acrescenta que não pretende discutir, no *writ*, as questões de fundo relacionadas aos motivos de fato que ensejaram a anulação das inscrições de ocupação e de aforamento de bem público, mas a atuação ilegal do Ministro de Estado, ao julgar o recurso administrativo interposto.

A e. Ministra Relatora, em judicioso voto, ratifica o conteúdo da decisão impugnada com os seguintes fundamentos: a) "a decisão administrativa efetivamente impugnada é a anulação de ato administrativo posterior à decisão de 29.5.2014, da Secretaria de Patrimônio da União, que aprovou a Nota Técnica 233/2014-DEDES/SPU e revogou o aforamento concedido à Impetrante em relação à Ilha dos Bagres, localizada no estuário do Porto de Santos/SP"; e b) "se acolhido o entendimento segundo o qual, sempre que Ministro de Estado, ao exercer competência recursal, substitui o órgão de competência originária, todas as atribuições de órgãos subordinados seriam a ele transferíveis, ensejando que figurasse como autoridade coatora em todas as hipóteses, em evidente absurdo".

Em voto-vista, a e. Ministra Assusete Magalhães invoca a norma do art. 64 da Lei 9.784/1999 para inaugurar a divergência, com base no entendimento de que a competência para o órgão superior confirmar, modificar, anular ou revogar a decisão recorrida implica a sua respectiva legitimidade processual.

Pedi vista dos autos.

A leitura da petição inicial é fundamental para identificar o ato impugnado.

A impetrante discute os atos de anulação das inscrições de ocupação e de aforamentos em seu nome, relativos à **exploração de imóveis na Ilha de Bagres, no estuário do Porto de Santos**.

O ato impugnado tem origem remota nos procedimentos de controle de legalidade nos processos administrativos de concessão do aforamento, medida fiscalizatória essa que foi determinada a partir da **operação da Polícia Federal denominada "Porto**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Seguro", que ganhou repercussão nacional por versar investigação de esquema de corrupção, por meio do qual um **grupo de empresas teria comprado pareceres técnicos de diversos órgãos da Administração Pública Federal** (técnicos da Secretaria de Patrimônio da União, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Advocacia-Geral da União), bem como a **aceleração de processos internos nas agências reguladoras, com a finalidade de beneficiar entidades privadas** ligadas aos respectivos integrantes. Tal trabalho resultou na apresentação de denúncia contra 24 pessoas por participação no esquema, incluindo o ex-senador Gilberto Miranda, o ex-diretor da Agência Nacional de Águas (ANA) Paulo Vieira e a ex-chefe de gabinete da Presidência da República Rosemary Noronha.

A Nota Técnica 233/2014-DEDES/SPU, adotada para a anulação das concessões, tem por principais fundamentos a incompetência da autoridade que os praticou (uma vez que somente o Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão teria competência para conceder aforamento de área portuária em favor de empresa cujo quadro societário é constituído por capital 100% estrangeiro) e a inexistência de comprovação do grau de aproveitamento da área.

In casu, a impetrante realmente alega a nulidade do processo administrativo pela suposta ausência de contraditório enquanto este tramitou originariamente na SPU (fls. 4-6, e-STJ). **Não obstante, ataca ato que imputa diretamente ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão**, que teria persistido no vício (desrespeito ao *contraditório*), conforme se infere do seguinte excerto (fls. 12, 14 e 18, e-STJ, grifos meus):

A **violação ao devido processo** (...) foi ainda muito além, tendo se **perpetuado no processamento e julgamento do recurso**, pois foi deliberadamente afastada a análise dos elementos que o acompanharam, atinentes à existência do efetivo aproveitamento, matéria nuclear daquele processo administrativo.

(...)

Se é princípio cardinal do ordenamento jurídico a prévia defesa, por outro lado, **a impetrada, ao julgar o recurso, sequer tangenciou a questão que ela própria reputou nuclear do processo administrativo**, suprimindo por completo a participação da demandante na instrução do processo e na conclusão jurídica que nele se alcançou.

(...)



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Em resumo, **também em segundo grau de análise, foi olímpicamente ignorada a defesa, ou melhor, o recurso da impetrante**, de modo que não se atendeu ao princípio do contraditório no que ele tem de mais relevante: a possibilidade conferida ao interessado de materialmente contribuir para a decisão sobre o destino de sua esfera jurídica..

(...)

Decorre diretamente da inobservância do contraditório, aqui denunciada, o **escancarado vício de motivação em que incorreu a autoridade coatora**, ao silenciar sobre a questão central posta sob sua apreciação.

Do acima exposto, anoto, com o devido respeito à eminente Relatora, que o *writ* não tem por objeto a ilegalidade **substancial** do ato que anulou a inscrição de ocupação e os respectivos aforamentos concedidos à impetrante. Com efeito, na descrição dos fatos e fundamentos jurídicos do pedido, fica evidente que a lide tem por alvo a existência de nulidade no processo administrativo, decorrente da inobservância dos princípios do *contraditório* e da *motivação da decisão*, vício esse que foi **imputado e qualificado diretamente ao ato concreto do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, consistente na decisão final** proferida no julgamento do **recurso administrativo de sua competência**.

Nesse contexto, a jurisprudência do STJ é sólida no reconhecimento de sua legitimidade para figurar no polo passivo da demanda:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PROCURADOR FEDERAL. PROMOÇÃO NA CARREIRA. ENQUADRAMENTO FUNCIONAL. LEI 10.549/2002. DIREITO LÍQUIDO E CERTO. RETIFICAÇÃO DOS ATOS DE PROMOÇÃO DO IMPETRANTE. EFEITOS RETROATIVOS. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA DO ADVOGADO GERAL DA UNIÃO AFASTADA. SEGURANÇA CONCEDIDA.

1. Havendo recurso administrativo, cabe à autoridade superior decidir a questão, inclusive com poderes para corrigir o ato praticado pela autoridade inferior, razão pela qual é aquela a competente para figurar no pólo passivo da impetração (AgRg no REsp 892.950/DF, Rel. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, SEXTA TURMA, DJe 14/09/2009).

(...)

5. Segurança concedida (MS 13.120/DF, Rel. Ministro NEFI CORDEIRO, TERCEIRA SEÇÃO, DJe 8/9/2015).

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

SERVIDOR PÚBLICO. PROCURADOR FEDERAL. CONCURSO DE PROMOÇÃO. EXERCÍCIO DO CARGO EM LOCAL DE DIFÍCIL PROVIMENTO. POSSIBILIDADE DE SE COMPUTAR O PERÍODO DE TRÂNSITO. SEGURANÇA PARCIALMENTE CONCEDIDA.

1. Dirigida a impetração contra ato do Advogado-Geral da União, que, em recurso administrativo, manteve o indeferimento do pleito do impetrante, rejeita-se a preliminar de ilegitimidade passiva.

(...)

7. Segurança parcialmente concedida (MS 14.850/DF, Rel. Ministro ROGERIO SCHIETTI CRUZ, TERCEIRA SEÇÃO, DJe 22/4/2015).

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL. CIVIL. LICITAÇÃO. TÉCNICA E PREÇO. JULGAMENTO. RECURSO ADMINISTRATIVO. PROJETO EXECUTIVO NA TRANSPOSIÇÃO DO RIO SÃO FRANCISCO. MINISTRO DE ESTADO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. CONSULTORIA. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM REJEITADA. PRELIMINAR DE DECADÊNCIA. REJEITADA. PRELIMINAR. DE PERDA DE OBJETO. NÃO ACOLHIDA. PRELIMINAR DE AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. NÃO ACATADA. ALEGADAS INFORMAÇÕES PRIVILEGIADAS. NÃO COMPROVAÇÃO. PRETENSA SUBJETIVIDADE DO EDITAL. JULGAMENTO MOTIVADO. VIOLAÇÃO À ISONOMIA. INOCORRÊNCIA. OFENSA AO ART. 9º, I, DA LEI 8.666/93. INEXISTENTE. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO.

1. Cuida-se de mandado de segurança impetrado contra decisão de Ministro de Estado que negou provimento ao recurso administrativo interposto contra o julgamento de proposta técnica de licitação para contratação de consultoria para formulação de parte de projeto executivo para obra de grande escala (Transposição do Rio São Francisco).

2. A autoridade coatora possui legitimidade passiva ad causam, uma vez que consta dos autos a sua decisão que negou provimento ao recurso (fls. 197-198) e, assim, também é firmada a competência do STJ, nos termos da Constituição Federal. Rejeitada a preliminar.

(...)

Segurança denegada (MS 12.892/DF, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 11/3/2014).

Discordo, igual e respeitosamente, do segundo fundamento adotado pela e. Ministra Regina Helena Costa, no sentido de que, "se acolhido o entendimento segundo o qual, sempre que Ministro de Estado, ao exercer competência recursal, substitui o órgão de competência originária, todas as atribuições de órgãos subordinados seriam a ele transferíveis, ensejando que figurasse como autoridade coatora em todas as hipóteses, em evidente absurdo".



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Tenho sérias dúvidas quanto à exegese proposta, primeiramente por um motivo lógico: não haverá a competência do STJ "em todas as hipóteses", mas apenas naquelas em que o tema controvertido tiver sido submetido à apreciação do Ministro de Estado. Em segundo lugar, o entendimento aqui proposto restringe o alcance de norma constitucional – com efeito, a norma do art. 105, I, 'c', da CF/1988 prescreve competir ao STJ processar e julgar "os mandados de segurança e os *habeas data* contra **ato de Ministro de Estado (...)**".

O exercício da competência recursal por Ministro de Estado implica substituição do órgão de competência originária, em razão do princípio da *hierarquia*, que norteia o regime jurídico administrativo, e da teoria da encampação, com reflexos tanto no Direito Administrativo como no Direito Processual.

Tal qual ocorre no processo judicial, o julgamento nas instâncias administrativas é hierarquizado, de modo que, em cada uma delas, o ato final esgota o exercício de sua competência.

Quando instituído na legislação de regência o recurso administrativo, é evidente que cabe ao órgão superior prosseguir no julgamento, acolhendo ou rejeitando a pretensão que a ele será submetida.

Conquanto seja conhecida a orientação jurisprudencial do STF no sentido de que é inconcebível a interpretação ampliativa das normas de competência jurisdicional previstas na Constituição da República, penso que, no caso concreto é igualmente inviável a redução da exegese do termo "ato de Ministro de Estado", sob pena de supressão, em circunstância específica, de garantia constitucional.

Imagine-se, por exemplo, que o recurso administrativo foi encaminhado à autoridade superior e se encontra pendente de julgamento há quatro anos. Eventual Mandado de Segurança que aponte ilegalidade consistente na omissão da autoridade julgadora deverá obrigatoriamente apontar no polo passivo, sendo irrelevante a circunstância de que a sua competência seja meramente recursal, e não originária.

A prevalecer o raciocínio defendido no voto da e. Ministra Regina Helena Costa, haveria indevida restrição ao direito de ação mandamental, pois: a) em primeiro lugar, a legislação que disciplina o Mandado de Segurança não definiu a legitimidade processual



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

passiva em função do exercício de competência original ou recursal; e b) à evidência, a impetração do *mandamus* contra autoridade hierárquica de grau inferior (ao argumento de que a matéria de fundo é de sua atribuição original) seria fatalmente destinada ao julgamento denegatório, quando constatada a circunstância de que já existe decisão final proferida administrativamente por autoridade superior.

Em síntese, acredito que não se pode confundir a competência em razão da matéria e em razão da pessoa. A norma do art. 105, III, "c", da CF/1988 disciplina hipótese de competência em razão da pessoa.

Inviável adentrar o mérito neste momento, tendo em vista que a inicial foi indeferida liminarmente, sendo obrigatória, no caso, a intimação da autoridade impetrada para a prestação de informações.

Com essas considerações, **peço vênia à e. Ministra Relatora para divergir de seu substancioso voto e assim, acompanhando a divergência, dar provimento ao Agravo Regimental. Consequentemente, deve ser regularmente processado o Mandado de Segurança, com análise quanto ao requerimento de concessão de medida liminar.**

É como **voto**.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.629 - DF (2015/0041785-0)

RELATORA : MINISTRA REGINA HELENA COSTA
AGRAVANTE : SAO PAULO EMPREENDIMENTOS PORTUARIOS LTDA
ADVOGADO : ANDRÉ LUIZ SOUZA DA SILVEIRA E OUTRO(S)
AGRAVADO : UNIÃO
PROCURADOR : ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO - AGU

VOTO

(MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO)

1. Senhor Presidente, o motivo do destaque nesse julgamento é para questionar se realmente não dispomos de orientação jurisprudencial específica sobre o tema. E não dispomos. Procurei, Senhor Presidente, na doutrina mais autorizada, mais referida e mais antiga, que é a que conheço com maior familiaridade.

2. O Ministro JOSÉ DE CASTRO NUNES escreveu a mais alentada obra sobre Mandado de Segurança, nos idos de 1958, talvez a primeira obra de grande fôlego que comentou a Lei de 1951. O Professor LIMONGI FRANÇA, o Professor HUGO DE BRITO MACHADO, os Professores JOSÉ DA SILVA PACHECO, CELSO NEVES, CASTRO NUNES, CELSO AGRÍCOLA BARBI, todos eles mencionam que, em caso de dúvida, deve se admitir o trâmite da ação.

3. Eu, pessoalmente, neste caso, não tenho dúvida alguma de que a autoridade apontada como legitimada passivamente é procedente. Mas se tivesse dúvida, o meu voto seria pela admissão do trâmite do Mandado de Segurança, para se apreciar pelo mérito a alegada violação ao direito. Isso, como disse ainda há pouco, para valorizar, ao máximo, o Mandado de Segurança.

4. Senhor Presidente, temos decisões recentes aqui, aliás apontadas pela eminente Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, do Ministro GURGEL DE FARIA, do Ministro HUMBERTO MARTINS, da Ministra MARILZA MAYNARD, do Ministro HUMBERTO MARTINS e da Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, nesse sentido. Afinal de contas, a Ministra do Planejamento ou absorveu ou encampou o ato de seu subordinado. Isso é mencionado na tradição das lições dos tratadistas sobre Mandado de Segurança. Não resta dúvida quanto a esse ponto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

5. Estamos diante de um caso exemplar, como disse a Senhora Ministra REGINA HELENA COSTA, um caso importantíssimo e que está sendo tratado por duas Juristas da mais alta qualificação e do mais elevado nível de admiração de todos nós.

6. Daí por que estou acompanhando o voto da Senhora Ministra ASSULETE MAGALHÃES, sempre muito bem estruturado, um voto substancial, louvando a observação da Ministra REGINA HELENA COSTA. É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2015/0041785-0 PROCESSO ELETRÔNICO MS **AgRg no 21.629 / DF**

PAUTA: 14/09/2016

JULGADO: 14/09/2016

Relatora

Exma. Sra. Ministra **REGINA HELENA COSTA**

Relatora para Acórdão

Exma. Sra. Ministra **ASSUSETE MAGALHÃES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**

Subprocurador-Geral da República

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

Secretária

Bela. Carolina Vêras

AUTUAÇÃO

IMPETRANTE : SAO PAULO EMPREENDIMENTOS PORTUARIOS LTDA
ADVOGADO : ANDRÉ LUIZ SOUZA DA SILVEIRA E OUTRO(S) - DF016379
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E GESTÃO
INTERES. : UNIÃO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos Administrativos

AGRAVO REGIMENTAL

AGRAVANTE : SAO PAULO EMPREENDIMENTOS PORTUARIOS LTDA
ADVOGADO : ANDRÉ LUIZ SOUZA DA SILVEIRA E OUTRO(S) - DF016379
AGRAVADO : UNIÃO
PROCURADOR : ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO - AGU - AL000000U

CERTIDÃO

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

"Prosseguindo no julgamento, a Seção, por maioria, vencida a Sra. Ministra Relatora, deu provimento ao agravo regimental, nos termos do voto da Sra. Ministra Assusete Magalhães, que lavrará o acórdão."

Votaram com a Sra. Ministra Assusete Magalhães os Srs. Ministros Olindo Menezes (Desembargador Convocado do TRF 1ª Região), Herman Benjamin, Napoleão Nunes Maia Filho, Og Fernandes, Benedito Gonçalves e Sérgio Kukina.

Não participaram do julgamento os Srs. Ministros Francisco Falcão e Gurgel de Faria.