



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**AgInt no RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 58675 - CE
(2018/0234752-9)**

RELATOR : MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES
AGRAVANTE : ESTADO DO CEARÁ
PROCURADOR : STELIO LOPES MENDONÇA JUNIOR E OUTRO(S) - CE007175
AGRAVADO : SERVIS SEGURANÇA LTDA
ADVOGADO : WEBER BUSGAIB GONÇALVES - CE026578

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. EXCLUSÃO DE LICITANTE DO CERTAME. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE ESTABELECE A LEGITIMIDADE PASSIVA APENAS DO PREGOEIRO PARA PERMANECER NO POLO PASSIVO MANDAMENTAL. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS PARA A SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO CEARÁ. LEGITIMIDADE PASSIVA DO SECRETÁRIO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO. APLICAÇÃO DO ART. 6º, § 3º, DA LEI 12.016/2009. PRECEDENTES DO STJ. PROVIMENTO NEGADO.

1. Discute-se sobre a legitimidade passiva em mandado de segurança no qual foram indicados como autoridades coatoras o Secretário de Educação do Estado do Ceará, o Procurador-Geral do mesmo Estado e o pregoeiro estadual.

2. A figura da autoridade coatora para fins de mandado de segurança encontra-se regulada no § 3º do art. 6º da Lei 12.016/2009, segundo o qual: "*Considera-se autoridade coatora aquela que tenha praticado o ato impugnado ou da qual emane a ordem para a sua prática*". Diante da complexa estrutura administrativa, o dispositivo em questão visa evitar eventuais irregularidades, não restringindo a autoridade dita coatora àquela que efetivamente pratica o ato coator. Precedentes.

3. Agravo interno a que se nega provimento.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em sessão virtual de 05/12/2023 a 11/12/2023, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Paulo Sérgio Domingues.

Brasília, 11 de dezembro de 2023.

MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**AgInt no RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 58675 - CE
(2018/0234752-9)**

RELATOR : **MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES**
AGRAVANTE : ESTADO DO CEARÁ
PROCURADOR : STELIO LOPES MENDONÇA JUNIOR E OUTRO(S) - CE007175
AGRAVADO : SERVIS SEGURANÇA LTDA
ADVOGADO : WEBER BUSGAIB GONÇALVES - CE026578

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. EXCLUSÃO DE LICITANTE DO CERTAME. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE ESTABELECE A LEGITIMIDADE PASSIVA APENAS DO PREGOEIRO PARA PERMANECER NO POLO PASSIVO MANDAMENTAL. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS PARA A SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO CEARÁ. LEGITIMIDADE PASSIVA DO SECRETÁRIO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO. APLICAÇÃO DO ART. 6º, § 3º, DA LEI 12.016/2009. PRECEDENTES DO STJ. PROVIMENTO NEGADO.

1. Discute-se sobre a legitimidade passiva em mandado de segurança no qual foram indicados como autoridades coatoras o Secretário de Educação do Estado do Ceará, o Procurador-Geral do mesmo Estado e o pregoeiro estadual.

2. A figura da autoridade coatora para fins de mandado de segurança encontra-se regulada no § 3º do art. 6º da Lei 12.016/2009, segundo o qual: "*Considera-se autoridade coatora aquela que tenha praticado o ato impugnado ou da qual emane a ordem para a sua prática*". Diante da complexa estrutura administrativa, o dispositivo em questão visa evitar eventuais irregularidades, não restringindo a autoridade dita coatora àquela que efetivamente pratica o ato coator. Precedentes.

3. Agravo interno a que se nega provimento.

RELATÓRIO

Trata-se de agravo interno interposto pelo ESTADO DO CEARÁ contra a decisão do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, que negou provimento ao recurso ordinário, assim ementada (fl. 575):

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PREGÃO PRESENCIAL. EXCLUSÃO DE

LICITANTE DO CERTAME. ACÓRDÃO QUE ENTENDENDO ILEGÍTIMOS O SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO E O PROCURADOR-GERAL DO ESTADO, EXCLUÍU-OS DA LIDE E DETERMINOU A REMESSA DOS AUTOS AO PRIMEIRO GRAU DE JURISDIÇÃO PARA APENAS O PREGOEIRO PERMANECER NO POLO PASSIVO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS PARA A SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO CEARÁ. LEGITIMIDADE PASSIVA DO SR. SECRETÁRIO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO. EXISTÊNCIA NAQUELA UNIDADE DA FEDERAÇÃO DE CENTRAL ESTADUAL DE LICITAÇÕES, VINCULADA À PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO, CUJO TITULAR TAMBÉM É LEGITIMADO PARA RESPONDER AO REMÉDIO HEROICO. APLICAÇÃO DO QUE DETERMINA O ART. 6º., § 3º. DA LEI 12.016/2009. PRECEDENTES DO STJ: AGINT NO MS 22.983/DF, REL. MIN. BENEDITO GONÇALVES, DJE 29.8.2018 E EDCL NO RMS 45.122/SP, REL. MIN. OG FERNANDES, DJE 2.6.2015, DENTRE OUTROS. PARECER DO MPF PELO DESPROVIMENTO DO APELO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA CONHECIDO E PROVIDO, DETERMINANDO-SE O RETORNO DOS AUTOS AO TJCE PARA A CONTINUIDADE DO JULGAMENTO, RESTABELECENDO-SE ATÉ FINAL DECISÃO, OS EFEITOS DA LIMINAR CONCEDIDA ANTERIORMENTE ÀS FLS. 293/297.

Em suas razões recursais, a parte agravante aduz, em suma, a ilegitimidade passiva do Secretário de Educação do Estado do Ceará, por tratar o processo de ato específico e concreto do pregoeiro.

Pugna, desse modo, pela reconsideração da decisão agravada para que seja dado provimento ao recurso ordinário e mantido o entendimento quanto à ilegitimidade passiva reconhecida pelo TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ.

A parte agravada apresentou impugnação (fls. 607/617).

É o relatório.

VOTO

Não obstante a irrisignação da parte agravante, não foram trazidos argumentos capazes de desconstituir a decisão agravada.

Trata-se, na origem, de mandado de segurança impetrado por Servis Segurança Ltda. contra ato atribuído ao Secretário de Educação do Estado do Ceará, ao Procurador-Geral do mesmo Estado e ao pregoeiro estadual. A parte impetrante requereu a concessão da ordem a fim de participar do Pregão presencial 20160007 –SEDUC, destinado à contratação de empresa para a prestação de serviços de mão de obra terceirizada.

O pedido liminar foi deferido para determinar "*a participação da impetrante*

no Pregão Presencial no. 20160007 - SEDUC, sem se sujeitar às exigências contidas nos itens 12.1, alínea 'c' e 14.2, alínea 'b' do edital, com relação ao valor mínimo de Taxa de Administração, anulando todos os atos porventura já praticados a partir de eventual desclassificação da impetrante, dando regular seguimento ao Pregão até o seu encerramento, com a contratação da empresa vencedora" (fl. 297).

Ao analisar o mérito do mandado de segurança, mantendo a decisão monocrática, o Tribunal estadual decidiu denegar a ordem de mandado de segurança, reconhecendo a ilegitimidade passiva do Secretário de Educação do Estado do Ceará e do Procurador-Geral do Estado do Ceará, nos termos da seguinte ementa (fl. 515):

AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. TAXA DE ADMINISTRAÇÃO. ILEGITIMIDADE PASSIVA DO SECRETÁRIO DE ESTADO E DO PROCURADOR GERAL DO ESTADO EVIDENCIADAS. AUTORIDADE COATORA. PREGOEIRO DO ESTADO. ENTENDIMENTO DO ÓRGÃO ESPECIAL DO TJCE. DECISÃO MANTIDA. PRECEDENTES. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO.

1. Na hipótese em análise, a autoridade a ser apontada como coatora é aquela responsável pela desclassificação da participante no processo licitatório, em caso de não atendimento às exigências do edital, quanto à apresentação de taxa de administração inferior a 1,0% (um por cento) ou superior a 7,0% (sete por cento), ou seja, o Pregoeiro do Estado do Ceará.

2. As autoridades apontadas, com foro neste Tribunal de Justiça, não são responsáveis por determinar a permanência ou exclusão dos participantes na disputa licitatória, a elas não cumpre qualquer ato referente ao procedimento de escolha, inclusive, a própria previsão editalícia traz o Pregoeiro como autoridade competente para decidir acerca das situações apresentadas no certame, como a desclassificação de qualquer participante.

3. A posição adotada na Decisão monocrática recorrida decorre da orientação firmada no âmbito do Órgão Especial, no julgamento do Mandado de Segurança nº 0624501-68.2016.8.06.0000, de Relatoria da Desembargadora Lisete de Sousa Gadelha, julgado em: 08 de dezembro de 2016, que em casos semelhantes ao que ora se analisa, apenas o Pregoeiro tem legitimidade passiva para atuar no feito.

4. Recurso conhecido e improvido.

Ora, o recurso versa sobre a legitimidade passiva para atuação no presente mandado de segurança, em que foram indicados como autoridades coadoras o Secretário de Educação do Estado do Ceará, o Procurador-Geral do mesmo Estado e o pregoeiro estadual e no qual se discute sobre *"a possibilidade ou não de ser apresentada Taxa de Administração em percentual inferior a 1,0% (um por cento) no procedimento licitatório de PREGÃO PRESENCIAL nº 20160007 – SEDUC/COADM"* (fl. 517).

A figura da autoridade coatora para fins de mandado de segurança encontra-se regulada no § 3º do art. 6º da Lei 12.016/2009, segundo o qual: "*Considera-se autoridade coatora aquela que tenha praticado o ato impugnado ou da qual emane a ordem para a sua prática*". Diante da complexa estrutura administrativa, o dispositivo em questão visa evitar eventuais irregularidades, não restringindo a autoridade dita coatora àquela que efetivamente pratica o ato coator.

Da leitura do acórdão recorrido, como bem destacado na decisão agravada, percebo que o entendimento proferido destoa do previsto no § 3º do art. 6º da Lei 12.016/2009.

Assim é o entendimento de ambas as Turmas da Primeira Seção do STJ:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. POLICIAL MILITAR. DEMISSÃO. ILEGITIMIDADE PASSIVA DO GOVERNADOR. AUTORIDADE NÃO RESPONSÁVEL PELOS ATOS IMPUGNADOS. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.

1. Nos termos do art. 6º, 3º, da Lei do Mandado de Segurança, segundo o qual: "Considera-se autoridade coatora aquela que tenha praticado o ato impugnado ou da qual emane a ordem para a sua prática."

2. O exame dos autos revela que o Conselho de Disciplina n. COM - 036/23/16 foi o órgão responsável pela condução do processo administrativo disciplinar. Ademais, vê-se que a aplicação da sanção administrativa não foi realizada pelo governador, mas sim pelo Comandante-Geral da Polícia Militar.

3. Ademais, a jurisprudência do STJ reconhece que o polo passivo do mandado de segurança deve ser formado pela autoridade que executa diretamente ou omite a prática do ato impugnado.

4. O governador não é autoridade coatora para a formação do polo passivo do mandado de segurança impetrado pelo ora recorrente, a fim de se obter a nulidade do processo administrativo conduzido pelo Conselho de Disciplina n. CPM-036/23/16.

5. Por fim, a legitimidade do governador não deve ser declarada pela teoria da encampação. Ora, a admissão do governador como parte legítima do presente mandado de segurança importaria em modificação das regras da Constituição Estadual que definem competência.

6. Nesse sentido, a Súm. n. 628/STJ: "A teoria da encampação é aplicada no mandado de segurança quando presentes, cumulativamente, os seguintes requisitos: a) existência de vínculo hierárquico entre a autoridade que prestou informações e a que ordenou a prática do ato impugnado; b) manifestação a respeito do mérito nas informações prestadas; e c) ausência de modificação de competência estabelecida na Constituição Federal."

7. Agravo interno não provido. (AgInt no RMS n. 66.247/SP, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 21/3/2022,

ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ART. 6º, § 3º, DA LEI Nº 12.016/09. EXEGESE. AGENTE PÚBLICO QUE ATUA APENAS COMO EXECUTOR MATERIAL DE DECISÃO IMPOSITIVA DE TRIBUNAL DE CONTAS. ILEGITIMIDADE PARA FIGURAR COMO AUTORIDADE COATORA EM MANDADO DE SEGURANÇA.

1. As recomendações das Cortes de Contas não possuem, em regra, natureza vinculante, por isso que não obrigam o gestor público a que dirigidas, ensejando-lhe, pois, que atue de forma discricionária frente a determinada recomendação, hipótese em que, na via mandamental, atrairá o status de autoridade coatora, ou seja, "aquela que tenha praticado o ato impugnado".

2. Diversas, porém, são as determinações dos Tribunais de Contas, porquanto marcadas por força coercitiva tal que retira do agente destinatário qualquer juízo de conveniência ou oportunidade, obrigando-o ao pronto cumprimento do comando, sob pena de responsabilização. Nessa hipótese, o ato administrativo assim produzido resultará do chamado poder vinculado e a impetração deverá voltar-se não contra o mero agente executor, mas contra aquele "do qual emane a ordem para a sua prática".

3. Daí que o instrumento normativo que atualmente regula o mandado de segurança, a Lei n. 12.016, de 7 de agosto de 2009, estipula, por seu art. 6º, § 3º, ser autoridade coatora "aquela que tenha praticado o ato impugnado ou da qual emane a ordem para a sua prática", dispositivo legal que, apesar da aparente alternativa, requer interpretação sistêmica, não podendo prescindir de conjugação com as normas que disciplinam a própria atuação administrativa do agente público.

4. Como se recolhe da autorizada doutrina, "O mero executor material do ato, que apenas cumpre as ordens que lhe são dadas, não lhe cabendo questioná-las, não pode ser entendido como autoridade coatora" (BUENO, Cássio Scarpinella. A nova lei do mandado de segurança. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 47-8).

5. Não ostenta legitimidade passiva na ação mandamental o agente público desprovido do poder de decisão sobre o ato que pratica, do que resulta o acerto do acórdão recorrido, ao compreender que o Presidente do TRF-5 não agiu com poder decisório, mas unicamente como executor material de determinação oriunda do Tribunal de Contas da União.

6. Recurso ordinário a que se nega provimento. (RMS n. 37.657/PE, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 1º/10/2015, DJe de 9/10/2015 – sem destaque no original.)

ADMINISTRATIVO – MANDADO DE SEGURANÇA – LEGITIMIDADE PASSIVA – CONFIGURAÇÃO – ART. 49 DA LEI 9.784/99 - INAPLICABILIDADE – REVISÃO DO ATO DE HOMOLOGAÇÃO PROFERIDO EM PROCESSO LICITATÓRIO – DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA – ART. 54, CAPUT, DA LEI 9.784/99.

1. A legitimidade passiva ad causam da autoridade coatora está

configurada por possuir o impetrado poder de decisão sobre a tramitação do processo licitatório de concessão de serviço público.

[...]

4. Segurança concedida. (MS 14.722/DF, relatora Ministra Eliana Calmon, Primeira Seção, DJe 18/3/2010.)

No caso em apreço, concordo com o entendimento presente na decisão monocrática, segundo o qual *"há a particularidade naquela unidade da Federação [o Estado do Ceará] de que existe, na estrutura estadual de Governo, um órgão central de licitações, denominado 'Central de Licitações do Estado do Ceará', que está estruturado dentro da Procuradoria-Geral do Estado, razão pela qual se justifica, também, a inclusão do seu titular como autoridade impetrada"* (fl. 580).

Por fim, considerando que o pregão presencial no qual foi praticado o ato impugnado tinha por objeto *"a contratação de prestação de serviços de mão de obra terceirizada, para atender as necessidades da área de Serviços de Vigilância Armada, na Escolas Estaduais de Ensino Profissional, Regular e Indígenas e, nas Coordenadorias Regionais da Educação (CREDES), pertencentes à Secretaria de Educação e localizadas no interior do Estado do Ceará"* (fl. 25), é inevitável concluir pela submissão do pregoeiro às ordens e às determinações do Secretário de Estado da Educação, tendo em vista que todos os órgãos administrativos que serão atendidos fazem parte da estrutura administrativa da Secretaria Estadual de Educação do Ceará.

Ante o exposto, nego provimento ao agravo interno.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

**AgInt no RMS 58.675 / CE
PROCESSO ELETRÔNICO**

Número Registro: 2018/0234752-9

Número de Origem:

06225703020168060000 6225703020168060000

Sessão Virtual de 05/12/2023 a 11/12/2023

Relator do AgInt

Exmo. Sr. Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Secretário

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : SERVIS SEGURANÇA LTDA

ADVOGADO : WEBER BUSGAIB GONÇALVES - CE026578

RECORRIDO : ESTADO DO CEARÁ

PROCURADOR : STELIO LOPES MENDONÇA JUNIOR E OUTRO(S) - CE007175

ASSUNTO : DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
LICITAÇÕES

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : ESTADO DO CEARÁ

PROCURADOR : STELIO LOPES MENDONÇA JUNIOR E OUTRO(S) - CE007175

AGRAVADO : SERVIS SEGURANÇA LTDA

ADVOGADO : WEBER BUSGAIB GONÇALVES - CE026578

TERMO

A PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em sessão virtual de 05/12/2023 a 11/12/2023, por unanimidade, decidiu negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Paulo Sérgio Domingues.

Brasília, 12 de dezembro de 2023

