



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**AgInt no RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 64365 - RS
(2020/0218164-4)**

RELATOR : MINISTRO GURGEL DE FARIA
AGRAVANTE : SILVIA DA SILVA TEJADAS
ADVOGADO : MARCOS LAGUNA PEREIRA - RS058394
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
AGRAVADO : ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
ADVOGADA : YASSODARA CAMOZZATO E OUTRO(S) - RS028743

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. ATO ADMINISTRATIVO GENÉRICO E ABSTRATO. RESPOSTA À CONSULTA. DESCABIMENTO.

1. Consoante o entendimento desta Corte, não cabe mandado de segurança contra ato administrativo genérico e abstrato, editado apenas em resposta à consulta administrativa.
2. Hipótese em que a servidora insurge-se contra resposta à consulta administrativa genérica e abstrata, em que determinada a orientação jurídico-administrativa, sem efetiva decisão acerca de pleito administrativo anteriormente formulado.
3. Agravo interno desprovido.

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 21/11/2023 a 27/11/2023, 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 Paulo Sérgio Domingues votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Paulo Sérgio Domingues.

Brasília, 27 de novembro de 2023.

Ministro GURGEL DE FARIA

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**AgInt no RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 64365 - RS
(2020/0218164-4)**

RELATOR : **MINISTRO GURGEL DE FARIA**
AGRAVANTE : **SILVIA DA SILVA TEJADAS**
ADVOGADO : **MARCOS LAGUNA PEREIRA - RS058394**
AGRAVADO : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**
AGRAVADO : **ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**
ADVOGADA : **YASSODARA CAMOZZATO E OUTRO(S) - RS028743**

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. ATO ADMINISTRATIVO GENÉRICO E ABSTRATO. RESPOSTA À CONSULTA. DESCABIMENTO.

1. Consoante o entendimento desta Corte, não cabe mandado de segurança contra ato administrativo genérico e abstrato, editado apenas em resposta à consulta administrativa.
2. Hipótese em que a servidora insurge-se contra resposta à consulta administrativa genérica e abstrata, em que determinada a orientação jurídico-administrativa, sem efetiva decisão acerca de pleito administrativo anteriormente formulado.
3. Agravo interno desprovido.

RELATÓRIO

Trata-se de agravo interno interposto por SILVIA DA SILVA TEJADAS contra decisão em que neguei provimento ao recurso ordinário, ante o não cabimento de mandado de segurança contra ato administrativo genérico e abstrato, editado apenas em resposta à consulta administrativa.

Alega a recorrente que não é possível o indeferimento da petição inicial com base em razões de mérito, sendo certo que, na hipótese, "o e. Ministro Relator, tal qual o eg. Tribunal local, teve que realizar interpretação sobre a decisão do e. SUBPROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS ADMINISTRATIVOS, em atento compulsar do expediente administrativo, a fim de

vislumbrar a executoriedade ou não do ato administrativo. Para tanto, teve que analisar se o ato coator aqui apontado altera significativamente o entendimento da Administração e possui efeitos imediatos e concretos, para além de ser uma simples 'consulta'" (e-STJ fl. 317).

Destaca que o ato coator indicado na petição inicial "não é 'ato administrativo genérico e abstrato', possuindo, sim, características de cunho decisório. Em realidade, apesar de revestido de 'parecer' ou de mera 'aprovação', o ato apontado aqui como coator e sobre o qual se funda a impetração do presente *writ*, representa ato administrativo que altera significativamente o entendimento da Administração e possui efeitos imediatos e concretos, para além de uma simples 'consulta'" (e-STJ fl. 320).

Afirma que a decisão objeto do *writ* originou-se de consulta formada exatamente em "expediente envolve direta e precisamente a situação da servidora SILVIA DA SILVA TEJADAS. Tanto o é que o próprio 'parecer' que se seguiu (fls. 103-113) também menciona o caso concreto da servidora como sendo, justamente, a situação posta sob análise e a ser decidida" (e-STJ fl. 321).

Registra que, com a resposta à consulta, houve direta repercussão no seu caso, ensejando o indeferimento do seu pedido, sendo certo que, caso a decisão do "SUBPROCURADOR-GERAL não seja considerada de cunho “decisório” ou “concreto”, não há maneiras de a servidora-impetrante atacar ato administrativo que culminou com o indeferimento de abono permanência, uma vez que não houve outra decisão administrativa nesse sentido" (e-STJ fl. 322).

Impugnações às e-STJ fls. 332/334 e 338/338.

É o relatório.

VOTO

O presente recurso não merece prosperar.

Consoante anteriormente explicitado, as razões trazidas no recurso ordinário não são suficientes para infirmar o aresto recorrido, no qual restou assim consignado (e-STJ fls. 264/268):

(...)

A decisão agravada refere:

Conforme se depreende dos autos, a parte impetrante deflagrou consulta administrativa acerca da aplicação das regras de transição previstas nas EC nºs 41/03 e 47/05, em decorrência do tempo de serviço prestado à FEBEM –

Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor e averbado como tempo de serviço público, expediente protocolado sob o nº PR.00576.00278/2019-4 (fls. 97/99).

O Subprocurador-Geral de Justiça, acolhendo o Parecer da sua Assessoria Jurídica (fls. 101/113), determinou sejam efetuados os esclarecimentos solicitados, à guisa de orientação jurídico-administrativa (fl. 114).

De acordo com a lição de Diógenes Gasparini, o parecer é a fórmula segundo a qual certo órgão ou agente consultivo expede, fundamentadamente, opinião técnica sobre matéria submetida à sua apreciação, e não pode ser atacado por recurso administrativo ou judicial, pois não se dispõe a declarar, a certificar, criar, alterar, transferir ou extinguir direitos e obrigações.

No caso concreto, verifica-se que o ato administrativo impugnado possui cunho meramente opinativo, sem natureza decisória ou de executóriedade, produzido em resposta à consulta administrativa, incapaz de extinguir direitos ou obrigações, não constituindo, portanto, ato coator passível de ação mandamental, consoante orientação jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça:

(...)

Como demonstrado nas razões da monocrática, é pacífico que o ato impugnado tem cunho de resposta à consulta administrativa formulada pela ora impetrante, ato administrativo de cunho meramente opinativo, sem natureza decisória ou de executóriedade.

Tanto é assim que se extrai dos autos que o Subprocurador-Geral de Justiça, acolhendo o Parecer da sua Assessoria Jurídica (fls. 101/113), determinou sejam efetuados os esclarecimentos solicitados, à guisa de orientação jurídico-administrativa (fl. 114).

Destaca-se, igualmente, o seguinte trecho da decisão monocrática:

De acordo com a lição de Diógenes Gasparini, o parecer é a fórmula segundo a qual certo órgão ou agente consultivo expede, fundamentadamente, opinião técnica sobre matéria submetida à sua apreciação, e não pode ser atacado por recurso administrativo ou judicial, pois não se dispõe a declarar, a certificar, criar, alterar, transferir ou extinguir direitos e obrigações.

Logo, não sendo o ato coator passível de ação mandamental, o indeferimento da inicial se impunha.

Portanto, mantenho a decisão monocrática proferida.

IV – DISPOSITIVO.

Ante o exposto, NEGO PROVIMENTO ao agravo interno.

Consoante o entendimento desta Corte, não cabe mandado de segurança contra ato administrativo genérico e abstrato, editado apenas em resposta à consulta administrativa. Nesse sentido:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA TEOR DE PARECER OPINATIVO DE ÓRGÃO DE ASSESSORIA JURÍDICA. DESCABIMENTO. INDEFERIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL PRECEDENTES.

1. Recurso ordinário interposto contra o acórdão que manteve o indeferimento da inicial de mandado de segurança impetrado contra parecer opinativo, exarado pelo Procurador-Geral do Distrito Federal.

2. É incabível a impetração contra parecer meramente opinativo de procuradoria jurídica, quando for formulado em resposta à consulta administrativa, como no caso concreto, em razão da inexistência de coatividade intrínseca do referido ato. Precedentes: AgRg no RMS 26.720/MS, Rel. Ministro Felix Fischer, Quinta Turma, DJe 15.6.2009;

REsp 73.940/RS, Rel. Ministro João Otávio de Noronha, Segunda Turma, DJ 24.3.2003, p. 164.

Recurso ordinário improvido.

(RMS n. 45.882/DF, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 16/2/2016, DJe de 24/2/2016.).

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. IMPETRAÇÃO CONTRA LEI EM TESE. DESPACHO DE APROVAÇÃO DO PARECER DA AGU. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA N. 266/STF. DESCABIMENTO.

I - Trata-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado contra ato supostamente ilegal do Ministro de Estado da Defesa, que objetiva a suspensão dos efeitos do Despacho n. 2/GM-MD, de 12/Abril/2018, que reconheceu o direito dos militares à conversão em pecúnia, na forma de indenização, da licença especial não gozada nem computada em dobro para fins de antecipação da inatividade.

II - Em que pesem às alegações do impetrante, o *mandamus* não é via adequada para se discutir ato administrativo genérico e abstrato, como revela ser o Despacho n. 2/GM-MD e o Despacho n. 30/GM-MD (fl. 6), haja vista este apenas conferiu efeito vinculante ao Parecer n. 125/2018/CONJUR-MD/CGU/AGU e elucida entendimento jurídico sobre a questão nos órgãos administrativos vinculados à autoridade coatora, cujo conteúdo não afeta diretamente a esfera jurídica do impetrante, se tanto, de forma reflexa; e aquele apenas estendeu o entendimento à letra "a" do Termo de Opção de 2001.

III - Desta forma, conquanto o pedido faça referência à conversão em pecúnia da licença especial não gozada, não foi apresentado com a exordial ato coator diretamente violador de direito líquido e certo do impetrante, sendo o Despacho de aprovação do Parecer da AGU um ato administrativo abstrato sem efeitos concretos na esfera de interesses do impetrante.

IV - Nesse contexto, a pretensão esbarra no enunciado da Súmula n. 266 do Supremo Tribunal Federal, segundo a qual não cabe mandado de segurança contra ato abstrato e genérico. Nessa linha: MS n. 21.555/DF, Rel. Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, julgado em 27/9/2017, DJe 17/10/2017 e AgRg no MS n. 21.789/DF, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, julgado em 25/11/2015, DJe 1º/12/2015. V - No mesmo sentido o parecer do d. Ministério Público Federal.

VI - Ademais, ainda que assim não fosse, e ainda que se admitisse, em tese, a juntada a posteriori de ato coator de efeitos concretos, o eventual indeferimento do pleito administrativo não seria por ato do Ministro de Estado da Defesa, ou do Comandante do Exército, da Marinha ou da Aeronáutica, mas do correspondente Chefe da Divisão de Pessoal ou de Inativos, o que afasta a competência do STJ para o processamento e julgamento do mandado de segurança, nos termos do art. 105, I, b, da CF/1988.

VII - Agravo interno improvido.

(AgInt no MS n. 24.941/DF, relator Ministro Francisco Falcão, Primeira Seção, julgado em 22/5/2019, DJe de 4/6/2019.).

Na hipótese dos autos, como bem destacado pelo Ministério Público Federal, no parecer de e-STJ fls. 291/294, "o ato apontado como coator é a resposta a uma consulta formulada pela Unidade de Registros Funcionais – URF, por meio da qual se buscava esclarecer se havia restrições ao acesso às regras de transição contidas nas Emendas Constitucionais 47/2005 e 41/2003 em decorrência de tempo de serviço prestado a Fundação Pública dotada de personalidade jurídica de direito privado. Não tem, portanto, características de decisão, tampouco possui efeitos imediatos e concretos, ainda que tenha sido utilizado para embasar, posteriormente, o indeferimento do requerimento da impetrante".

Importante notar que, conquanto o ato coator tenha sido originado do pleito administrativo da servidora impetrante, não há nenhuma decisão efetiva acerca

do seu pedido, o que, inclusive, é reconhecido pela própria agravante ao afirmar que, caso o entendimento do "SUBPROCURADOR-GERAL não seja considerada de cunho 'decisório' ou 'concreto', não há maneiras de a servidora-impetrante atacar ato administrativo que culminou com o indeferimento de abono permanência, uma vez que não houve outra decisão administrativa nesse sentido" (e-STJ fl. 322).

Além do mais, se a Administração permaneceu omissa quanto ao seu requerimento administrativo, competia à servidora adotar as medidas próprias para compelir a Administração a decidir, e não atacar a resposta genérica e abstrata a uma consulta formulada pela Unidade de Registros Funcionais – URF.

Registre-se, por fim, que é despropositada a alegação da agravante de que a petição inicial não poderia ter sido indeferida com base em fundamento de mérito. Isso porque não houve nenhuma decisão de mérito, mas apenas o reconhecimento do não cabimento do mandado de segurança contra ato administrativo genérico e abstrato, editado apenas em resposta à consulta administrativa.

Note-se que a análise do referido ato para a adoção da conclusão em questão não se confunde com o mérito do *writ*, sendo certo que este (mérito) estaria relacionado com o suposto direito líquido e certo da impetrante de obter a averbação do tempo de serviço laborado na FEBEM/RS.

Deixo de aplicar a multa prevista no § 4º do art. 1.021 do CPC/2015, tendo em vista que o mero inconformismo com a decisão agravada não enseja a necessária imposição da sanção, quando não configurada a manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso, por decisão unânime do Colegiado, como no caso em análise.

Ante o exposto, NEGOU PROVIMENTO ao agravo interno.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

AgInt no RMS 64.365 / RS
PROCESSO ELETRÔNICO

Número Registro: 2020/0218164-4

Número de Origem:

02766321520198217000 03100686220198217000 2766321520198217000 3100686220198217000 70083047233
70083381590

Sessão Virtual de 21/11/2023 a 27/11/2023

Relator do AgInt

Exmo. Sr. Ministro GURGEL DE FARIA

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Secretário

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : SILVIA DA SILVA TEJADAS

ADVOGADO : MARCOS LAGUNA PEREIRA - RS058394

RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

RECORRIDO : ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PROCURADORA : YASSODARA CAMOZZATO E OUTRO(S) - RS028743

ASSUNTO : DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
SERVIDOR PÚBLICO CIVIL - TEMPO DE SERVIÇO

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : SILVIA DA SILVA TEJADAS

ADVOGADO : MARCOS LAGUNA PEREIRA - RS058394

AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

AGRAVADO : ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

ADVOGADA : YASSODARA CAMOZZATO E OUTRO(S) - RS028743

TERMO

A PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em sessão virtual de 21/11/2023 a 27/11/2023, 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 Paulo Sérgio Domingues votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Paulo Sérgio Domingues.

Brasília, 28 de novembro de 2023