RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 48.745 - PR (2015/0163435-3)

RELATOR	**:**	**MINISTRO OG FERNANDES**
RECORRENTE	:	ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SHOPPING CENTERS - ABRASCE
ADVOGADOS	:	JOSÉ RICARDO PEREIRA LIRA - RJ054128 BRUNO ARCIE EPPINGER - PR055017 RENATO FERREIRA DOS SANTOS - RJ172483
RECORRIDO	:	ESTADO DO PARANÁ
PROCURADOR	:	MARCO ANTÔNIO LIMA BERBERI E OUTRO(S) - PR020681

DECISÃO

Vistos, etc.

Trata-se de recurso ordinário interposto por Associação Brasileira de Shopping Centers – ABRASCE, contra acórdão proferido em de mandado de segurança, pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, assim ementado (e-STJ, fls. 177-178):

> MANDADO DE SEGURANÇA. ILEGITIMIDADE PASSIVA DO SECRETÁRIO DE SAÚDE. LEI ESTADUAL 18.047/2014 INSTITUIU A RESERVA DE 2% (DOIS POR CENTO) DAS VAGAS DE ESTACIONAMENTO DE ESTABELECIMENTOS PÚBLICOS E PRIVADOS, À GESTANTES E PESSOAS COM CRIANÇA DE COLO. AUSÊNCIA DE INCONSTITUCIONAUDADE. SEGURANÇA DENEGADA E EXTINÇÃO DO FEITO EM RELAÇÃO A AUTORIDADE COATORA RECONHECIDA POR ILEGÍTIMA.
>
> Dentre as atribuições da Secretaria de Estado da Saúde previstas na Lei n° 8.485, de 03.06.87 não está a de fiscalização quanto a instituição das vagas de estacionamento especiais pelos estabelecimentos públicos e privados, motivo pelo qual o Secretário Estadual de Saúde é parte ilegítima para figurar no feito. Logo, extingue-se a segurança em relação a tal autoridade coatora. Não há falar em inconstitucionalidade formal ou material da Lei Estadual n° 18.047/2014, até porque não se pretendeu invadir a esfera de competência dos empresários em explorar seus estacionamentos privados (art. 174, CF), mais sim fazer cumprir os direitos assegurados constitucionalmente.

A parte recorrente sustenta: i) a legitimidade passiva do Secretário de Estado da Saúde para a causa; e ii) a inconstitucionalidade da lei estadual, por tratar de matéria de competência privativa da União.

Contrarrazões propugnando pela ilegitimidade da autoridade indicada e descabimento do mandado de segurança que busca afirmar inconstitucionalidade de lei (e-STJ, fls. 250-254).

Parecer pelo desprovimento do recurso em mandado de segurança (e-STJ, fls. 267-273).

É o relatório.

O mandado de segurança, de natureza preventiva, é cabível na hipótese de

se pretender defesa contra efeitos concretos de normas aparentemente genéricas.

A propósito:

> TRIBUTÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. ICMS. OPERAÇÃO INTERESTADUAL. CONCESSÃO DE CRÉDITO PRESUMIDO AO FORNECEDOR NA ORIGEM. PRETENSÃO DO ESTADO DE DESTINO DE LIMITAR O CREDITAMENTO DO IMPOSTO AO VALOR EFETIVAMENTE PAGO NA ORIGEM. DESCONSIDERAÇÃO DO BENEFÍCIO FISCAL CONCEDIDO. IMPOSSIBILIDADE. COMPENSAÇÃO. LEI. AUTORIZAÇÃO. AUSÊNCIA.
> [...]
> 2. Admite-se o mandado de segurança quando a impugnação não se dirige contra a lei em tese, mas contra os efeitos concretos derivados do ato normativo, o qual restringe o direito do contribuinte de efetuar o creditamento do ICMS.
> [...]
> 7. Recurso ordinário em mandado de segurança provido em parte.
> (RMS 31.714/MT, Rel. Min. CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 3/5/2011, DJe 19/9/2011)

Entretanto, não se viabiliza a via na hipótese de mero enquadramento do impetrante em eventuais previsões da norma genérica, sem qualquer indicação de ato concreto, direto e efetivo voltado a privar-lhe do alegado direito líquido e certo.

Nesse sentido:

> PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. FUNDO DE FINANCIAMENTO AO ESTUDANTE DO ENSINO SUPERIOR-FIES. PORTARIA NORMATIVA MEC 8, DE 2 DE JULHO DE 2015. LIMITES ORÇAMENTÁRIOS E FINANCEIROS. IMPETRAÇÃO CONTRA LEI EM TESE. DESCABIMENTO. SÚMULA 266/STF. PRECEDENTES DO STJ: AGRG NO MS 20.143/DF, REL. MIN. HUMBERTO MARTINS, DJE 2.8.2013;
> MS 19.544/DF, REL. MIN. MAURO CAMPBELL MARQUES, DJE 16.8.2013; MS 16.682/DF, REL. MIN. ARNALDO ESTEVES LIMA, DJE 6.10.2011. MANUTENÇÃO DO INDEFERIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.
> 1. Cuida-se de mandado de segurança impetrado contra ato do Ministro de Estado da Educação, consubstanciado na Portaria Normativa 8, de 2 de julho de 2015, que, em seu art. 8o., I, estabeleceu que não pode se inscrever candidato que já tenha concluído curso superior.
> 2. Apesar de o Impetrante afirmar que a Portaria n. 8/2015 ser ato de efeito concreto, o referido ato tem conteúdo normativo, porquanto disciplina, de forma genérica e abstrata, as condições para concessão e obtenção de

financiamento do FIES, razão por que não pode ser combatida por mandado de segurança, ante o óbice da Súmula 266/STF: Não cabe mandado de segurança contra lei em tese.
3. Precedentes do STJ: AgRg no MS 20.143/DF, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, DJe 2.8.2013; MS 19.544/DF, Rel. Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, DJe 16.8.2013; MS 16.682/DF, Rel. Min. ARNALDO ESTEVES LIMA, DJe 6.10.2011.
4. Agravo Regimental a que se nega provimento.
(AgRg no MS 21.911/DF, Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 27/4/2016, DJe 10/5/2016)

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PORTARIA NORMATIVA MEC N.º 10/2010. VEDAÇÃO À CONCESSÃO DE NOVO FINANCIAMENTO A ESTUDANTE BENEFICIADO ANTERIORMENTE PELO PROGRAMA. ATO COATOR. LEI EM TESE. SÚMULA 266/STF. MANDADO DE SEGURANÇA EXTINTO, SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO.
[...]
II. No caso, a impetrante não indicou qual o ato de efeitos concretos da autoridade impetrada teria violado direito líquido e certo seu. Apenas alega a ilegalidade da Portaria Normativa MEC n.º 10/2010, norma genérica e abstrata, que dispõe sobre as regras para obtenção do financiamento do FIES, aplicável a todos os estudantes.
Nesse contexto, é o caso de incidência do óbice previsto na Súmula 266/STF, segundo a qual "não cabe mandado de segurança contra lei em tese". Precedentes do STJ (AgRg no MS 20.143/DF, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 02/08/2013; MS 19.544/DF, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 16/08/2013; MS 16.682/DF, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 06/10/2011).
[...]
IV. Segurança denegada.
(MS 20.830/DF, Rel. Min. ASSUSETE MAGALHÃES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 25/2/2015, DJe 10/3/2015)

ADMINISTRATIVO. ATO ATACADO. LEI EM TESE. SISTEMA CARCERÁRIO.
MANDADO DE SEGURANÇA. PEDIDO LIMINAR. MINISTRO DO ESTADO DA JUSTIÇA. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. INCIDÊNCIA DO ENUNCIADO N. 266 DA SÚMULA DO STJ.
I - Trata-se de mandado de segurança, com pedido liminar, impetrado contra ato (fl. 92) do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, responsável pela edição da Portaria MJC 718 de 28/8/2017, que teria restringido o direito dos detentos do Sistema Penitenciário Federal de terem visitas íntimas.
II - A pretensão dos impetrantes é dirigida contra Portaria do Ministério da Justiça e Segurança Pública, ato que se caracteriza como norma abstrata, aplicável, por sua natureza, indiscriminadamente a todos os detentos do sistema penitenciário federal.
III - Verifica-se, portanto, a inadequação da via eleita e, por tal motivo, há se

> extinguir liminarmente o presente mandamus. Nesse sentido: MS 20.830/DF, Rel. Min. Assusete Magalhães, DJe 10/3/2015).
> Em igual diretriz: AgRg no MS 20.143/DF, Rel. Min. Humberto Martins, DJe 2.8.2013; MS 19.544/DF, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe 16.8.2013; MS 16.682/DF, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, DJe de 6.10.2011.
> IV - Esse entendimento não difere do sedimentado no Supremo Tribunal Federal, que editou a Súmula n. 266: "Não cabe mandado de segurança contra lei em tese."
> V - Também nesse sentido, recente decisão proferida pelo eminente Ministro Herman Benjamin em mandado de segurança no qual o ato supostamente coator é o mesmo objeto do presente feito, ou seja, a edição da Portaria MJC n. 718 de 28.8.2017.
> VI - Agravo interno improvido.
> (AgInt no MS 23.777/DF, Rel. Min. FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 11/4/2018, DJe 19/4/2018)
>
> AGRAVO REGIMENTAL NO MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO. INSTRUÇÃO NORMATIVA MAPA Nº 30/2015. GENERALIDADE. ABSTRAÇÃO. LEI EM TESE. IMPOSSIBILIDADE. IMPETRAÇÃO. WRIT. SÚMULA 266/STF. DESCABIMENTO. INDEFERIMENTO LIMINAR AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.
> [...]
> 4- O ato apontado como coator, qual seja, IN Nº 30/2015/MAPA não se consubstancia como ato tendente à violar direito líquido e certo dos associados da impetrante, pois a sua atuação limitou-se à edição de um ato genérico e abstrato. Incide, pois, à espécie, o óbice da Súmula 266/STF: "Não cabe mandado de segurança contra lei em tese".
> 5- Agravo regimental não provido.
> (AgRg no MS 22.159/DF, Rel. Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 25/11/2015, DJe 1º/12/2015)

Assim, a mera alegação de que uma eventual fiscalização incerta e futura pela administração lei impugnada poderia gerar uma lesão a direito líquido e certo do impetrante não é apto a demonstrar a existência de ato passível de controle pela via mandamental. A hipótese é exatamente a prevista na Súmula 266/STF: "Não cabe mandado de segurança contra lei em tese."

Entender de modo diverso, admitindo-se o mandado de segurança preventivo ante qualquer previsão normativa de eventual sanção em que se enquadrassem os impetrantes equivaleria a torná-lo sucedâneo da ação objetiva correspondente, o que é inviável. Nesse toar:

> MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO – PORTARIA TCU Nº 50/2014 – ATO EM TESE – INVIABILIDADE DA IMPUGNAÇÃO MEDIANTE AÇÃO MANDAMENTAL (SÚMULA 266/STF) – PRECEDENTES – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.
> Não se revelam sindicáveis, pela via jurídico-processual do mandado de

segurança, os atos em tese, assim considerados aqueles – como as leis ou os seus equivalentes constitucionais – que dispõem sobre situações gerais e impessoais, que têm alcance genérico e que disciplinam hipóteses neles abstratamente previstas. Súmula 266/STF. Precedentes.
O mandado de segurança não se qualifica como sucedâneo da ação direta de inconstitucionalidade, não podendo ser utilizado, em consequência, como instrumento de controle abstrato da validade constitucional das leis e dos atos normativos em geral. Precedentes.
(MS 32809 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 05/08/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-213 DIVULG 29-10-2014 PUBLIC 30-10-2014)

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. TABELIONATOS, REGISTROS E CARTÓRIOS. DESACUMULAÇÃO. PREVISÃO EM LEI ESTADUAL. MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA LEI EM TESE. INCIDÊNCIA DA ORIENTAÇÃO FIXADA PELA SÚMULA 266 DO STF.
1. Trata-se, na origem, de mandado de segurança coletivo impetrado pela Associação dos Notários e Registradores do Estado de Pernambuco - ANOREG/PE, por meio do qual se insurge a impetrante contra editais de intimação dos titulares que tiveram suas serventias extrajudiciais desmembradas para, no prazo de trinta dias, optarem sobre qual serventia pretenderiam exercer a sua titularidade.
2. Observa-se da leitura e da interpretação da petição inicial do mandado de segurança que a postulação deduzida pela Associação impetrante busca efetivamente a aplicação de efeitos próprios da declaração de inconstitucionalidade da Lei Complementar Estadual n. 196/2011, sob a alegação de que referida legislação estaria a contrariar o disposto na Lei n. 8.935/1994, o que, por sua vez, importaria violação do teor contido no art. 24, § 4º, da Constituição Federal.
3. Sendo assim, é de acolher-se, no ponto, o parecer proferido pelo Ministério Público Federal, com assento neste Tribunal, segundo o qual: "[...] a impugnação dos efeitos abrangidos pela referida Lei Complementar Estadual revela-se como o objeto principal e exclusivo do pedido. Tanto que a argumentação central do mandado de segurança coletivo e agora, no recurso ordinário, é a busca pela declaração de inconstitucionalidade da norma, a qual já é objeto da ADI 4.745 no Supremo Tribunal Federal. Nesses termos, deve prevalecer, *in casu*, o enunciado da Súmula n. 266 do STF, o qual prescreve que 'não cabe mandado de segurança contra lei em tese'".
4. Preliminar de ausência de interesse de agir (por incidência da Súmula 266 do STF), arguida pelo Ministério Público Federal às e-STJ, fls. 1.193/1.194, que se acolhe, e, assim, denega-se a segurança sem resolução de mérito, declarando-se, por consequência, a perda de objeto do presente recurso em mandado de segurança e a cassação da liminar deferida no âmbito da Tutela Provisória n. 321/PE, pela qual suspensos os efeitos dos editais correlatos ao provimento de serventias extrajudiciais de notas e registro, os quais se encontram em análise no mandado de segurança em tela.
(RMS 54.099/PE, de minha relatoria, SEGUNDA TURMA, julgado em

27/06/2017, DJe 30/06/2017)

Ante o exposto, com fulcro no art. 34, XIX, do RISTJ, julgo prejudicado o presente recurso em mandado de segurança pela ausência de interesse de agir, denegando-se a segurança sem solução de mérito.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília (DF), 14 de fevereiro de 2019.

Ministro Og Fernandes
Relator