RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 56.271 - GO (2018/0004655-6)

RELATORA	**:**	**MINISTRA REGINA HELENA COSTA**
RECORRENTE	:	ASSOCIACAO DOS SERVIDORES DE N S DA PREF. DE GOIANIA
ADVOGADOS	:	ÉLCIO BERQUÓ CURADO BROM E OUTRO(S) - GO012000 MELINA LOBO DANTAS - GO016010
RECORRIDO	:	TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS
ADVOGADO	:	MARCELO AUGUSTO DE SOUZA JUBÉ E OUTRO(S) - GO004814

DECISÃO

Vistos.

Trata-se de Recurso Ordinário em Mandado de Segurança interposto pela **ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DE NÍVEL SUPERIOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE GOIÂNIA,** com base no art. 105, II, *b*, da Constituição da República, contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, assim ementado (fl. 901e):

> ***MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO PARA APURAÇÃO DE ACESSO A CARGOS PÚBLICOS INDEPENDENTEMENTE DE CONCURSO, EM RAZÃO DA LEI MUNICIPAL Nº 7.988/00. ANULAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS DE PROVIMENTO DOS SERVIDORES, AO FUNDAMENTO DE INCONSTITUCIONALIDADE, PELO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS. FALTA DE INDICAÇÃO DO SUPOSTO ATO COATOR. DESCABIMENTO. MANDAMOS PREVENTIVO. EXISTÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. ILEGITIMIDADE PASSIVA. PRESENÇA DOS REQUISITOS AUTORIZADORES DA LIMINAR. INVASÃO DE ATRIBUIÇÃO DO TCM PELO PODER JUDICIÁRIO. INCOMPETENCIA DA CORTE DE CONTAS PARA APRECIAR INCONSTITUCIONALIDADE DE ATO NORMATIVO. AMPLA DEFESA E CONTRADITÓRIO ASSEGURADOS. ADI N. 67736-75, EM TRÂMITE NESTE TRIBUNAL DE JUSTIÇA, CUJO OBJETO E DECLARAÇÃO DA INCONSTITUCIONALIDADE DA REFERIDA LEI MUNICIPAL.***
>
> *I - O Mandado de Segurança Preventivo serve para afastar justo receio de violação a direito líquido e certo, sendo despicienda, pois, a previa prática de ato coator.*
>
> *II - Demonstrado nos autos, de plano, o justo receio da autora de seus*

filiados sofrerem ofensa a um suposto direito líquido e certo, em razão da inclusão em pauta do processo administrativo no 08459/01, para retomada de Julgamento, ante a possibilidade de deliberação no sentido da anulação dos atos administrativos impugnados e determinação de regresso, por conseguinte, dos servidores aos seus postos de origem.

III - O Presidente do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás é parte legitima para a ação constitucional, porque, além de ser a autoridade apta ao cumprimento de eventual concessão da ordem, é quem representa a Corte de Contas ativa e passivamente em juízo.

IV - Visualizando a presença dos requisitos ensejadores da concessão da medida liminar, imperiosa a ratificação do declamo quando, de igual forma, evidenciam-se os pressupostos em grau recursal. Assim, demonstrada a iminência da retomada do julgamento do processo administrativo nº 08459/01, caracterizando o periculum in mora, outrossim, o fumus boni juris pela superação do argumento utilizado pelo Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas dos Municípios, no sentido de não ser necessário aguardar o trânsito em julgado da ADI, uma vez que d Tribunal de Justiça do Estado de Goiás julgou-a extinta, por unanimidade de votos, sem resolução do mérito, porquanto, em apreciação do ARE no 807502/GO, de relatoria da ministra Cármen Lúcia, foi ordenada devolução dos autos a esta Cone de Justiça, a fim de que prossiga no julgamento da ADI no 67736-78.2001.8.09.0000, removendo a fundamentação para sua extinção.

V - As Cortes de Contas são órgãos auxiliares do Poder Legislativo, contudo não possuem natureza legislativa, pois são funcionalmente autônomas. Entrementes, não há falar que a decisão proferida no âmbito administrativo do Tribunal de Contas faz coisa julgada na Justiça Comum, ante o princípio da inafastabilidade da tutela jurisdicional (artigo 50, Inciso XXXV, Constituição Federal/88), inexistindo qualquer obstáculo para que o lesado busque o bem da vida através da intervenção de juiz devidamente investido d o poder jurisdicional.

VI - A análise de controle de constitucionalidade concentrado, pois, segundo o próprio texto constitucional, é de competência originária do Supremo Tribunal Federal (artigo 102, inciso I, "a, da Constituição Federal/88).

VII - O teor da Súmula nº 347 do Supremo Tribunal Federal, segundo O qual "o Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público, foi aprovado na Sessão Plenária de 13/12/1963, num contexto constitucional totalmente diferente do atual. No que tange à competência Institucional no controle de constitucionalidade de atos normativos, cabe-lhe apenas fiscalizar a legalidade dos procedimentos administrativos, consoante a Carta Magna Federal fixou no artigo 71, Inciso XI, in verbis: "representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos amuados.

VIII - Em razão do provimento de Recurso Extraordinário interposto Junto ao Supremo Tribunal Federal, mediante decisão monocrática proferida pela Ministra Carmén Lúcia (ARE no 807502/GO, DJe nº 114,

de 13/06/2014), que determinou a devolução dos autos ao Tribunal de origem, Para prosseguir no Julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 67736-752002309.0000 (200100677368) como de direito, superada a fundamentação do acórdão recorrido que extinguiu o feito sem julgamento de mérito (art. 544, § 4º, inc. II, alínea c, do Código de Processo Civil)", tendo esta retomado o seu trâmite nesta Corte de Justiça, deve o processo administrativo instaurado com vistas a apurar atos administrativos efetivados em função da Lei municipal nº 7.998/00 ser novamente sobrestado.

IX - Se a impetrante ingressou e participou no processo administrativo, não há que se falar em afronta ao contraditório e ampla defesa, porquanto ali se encontrava na defesa dos direitos dos associados. SEGURANÇA PARCIALMENTE CONCEDIDA para determinar o sobrestamento do Processo Administrativo n° 08459/01, até decisão final da ADI nº 67736/78, afastando os efeitos da Resolução nº 074424/07.

Alega a Recorrente, em síntese, a nulidade do Processo Administrativo n. 8.459/01, mediante o qual o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás apura "atos administrativos decorrentes da Lei municipal nº 7.998/00, ao fundamento de que referida legislação é inconstitucional", ante a inobservância do contraditório e da ampla defesa (fl. 1.056e), além de implicar em usurpação das funções constitucionais do Poder Judiciário.

Sustenta, nesse contexto, ser necessária a declaração de nulidade total do processo objeto do *writ*, ou, ao menos, a suspensão daquele feito até o trânsito em julgado da ADI n. 67736-78, cujo objeto é a "declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 7.998/00, e, por arrastamento, dos Decretos Municipais n. 1.110 e 1.217" (fl. 1.061e).

Com contrarrazões (fls. 1.157/1.171e), subiram os autos a esta Corte, admitido o recurso na origem (fls. 1.284/1.288e)

O Ministério Público Federal manifestou-se às fls. 1.329/1.341e, opinando pelo desprovimento do recurso.

Feito breve relato, decido.

Por primeiro, consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. Assim sendo, *in casu*, aplica-se o Código de Processo Civil de 1973.

Nos termos do art. 557, *caput*, do Código de Processo Civil, combinado

com o art. 34, XVIII, do Regimento Interno desta Corte, o Relator está autorizado, por meio de decisão monocrática, a negar seguimento a recurso ou a pedido manifestamente inadmissível, improcedente, prejudicado ou em confronto com súmula ou jurisprudência dominante da respectiva Corte ou Tribunal Superior.

No caso, o tribunal de origem concedeu parcialmente a ordem, afastando a tese de nulidade do processo administrativo por cerceamento de defesa, sob o fundamento de que a Impetrante postulou seu ingresso no feito, na condição de litisconsorte passivo necessário, o que foi deferido, não havendo, portanto, afronta ao contraditório e à ampla defesa, conforme se extrai dos seguintes excertos do acórdão recorrido (fls. 937/939e):

> *Finalmente, acerca da alegação de que em nenhum momento, foi facultado aos servidores municipais, beneficiados pelo decreto e lei impugnados, oportunidade de apresentarem suas defesas, bem como produzir provas, contrariando dispositivo constitucional expresso na Carta Magna em seu artigo 5º, incisos LIV e IV, permito-me transcrever parte do parecer ministerial, pela correção de seus argumentos, in verbis:*
>
> > "(...)
> > Pela análise dos documentos colacionados pelas partes, entendo que o devido processo legal restou assegurado, não havendo motivos aptos para declarar nulo o Processo Administrativo nº 08459/01 do TCM/GO.
> > Explico.
> > O Processo Administrativo nº 08459/2001 fora instaurado a pedido do Ministério Público atuante junto ao Tribunal de Contas do Município, a fim de verificar a situação dos servidores daquele Município que estavam exercendo cargo de nível superior sem prévia aprovação em concurso público.
> > A princípio, não era possível delimitar quais seriam os servidores irregulares - o que dificultava a intimação destes-, motivo pelo qual foram solicitadas informações para diversos órgãos da Prefeitura de Goiânia.
> > Entretanto, o TCM, atento as garantidas (*sic*) constitucionais do contraditório e da ampla defesa, sempre procurou dar conhecimento do processo administrativo e de suas decisões para os interessados, como se verifica às fls. 362/363.
> > Inclusive, a impetrante teve participação ativa no Processo Administrativo nº 8459/2001, pois manejou recursos de revisão (fls. 71/80), obteve a reforma da decisão que lhe impôs multa (fls. 129).

> Ademais, postulou o seu ingresso no referido processo administrativo como litisconsórcio passivo necessário, conforme documento de fls. 585/605, sendo tal ingresso deferido às fls. 627/629, 632 e 646.
> Ora, se a impetrante ingressou e participou no processo administrativo, não há que ser falar em afronta ao contraditório e ampla defesa, porquanto ali se encontrava na defesa dos direitos dos associados.
> (...).” (fl. 870/verso).

Nas razões do Recurso Especial, entretanto, tal fundamentação não foi especificamente refutada, implicando a inadmissibilidade do recurso, visto que esta Corte tem firme posicionamento segundo o qual a falta de combate a fundamento suficiente para manter o acórdão recorrido justifica a aplicação, por analogia, da Súmula n. 283 do Colendo Supremo Tribunal Federal: “É inadmissível o recurso extraordinário, quando a decisão recorrida assenta em mais de um fundamento suficiente e o recurso não abrange todos eles”.

Nessa linha, destaco os seguintes julgados de ambas as Turmas que compõem a 1ª Seção desta Corte:

> ***PROCESSO CIVIL. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. FUNDAMENTO INATACADO. SÚMULA 283/STF. PRINCÍPIO DA DIALETICIDADE. RECURSO NÃO CONHECIDO.***
> *1. A falta de combate ao fundamento suficiente para a manutenção do acórdão recorrido acarreta o não conhecimento do apelo, em obediência ao princípio da dialeticidade. Incidência, por analogia, da Súmula 283/STF.*
> *2. Na espécie, o Tribunal a quo, além de apontar a ilegitimidade passiva da autoridade, entendeu que o mandado de segurança seria descabido, ante a necessidade de dilação probatória. Esse último ponto, contudo, não foi atacado no recurso.*
> *3. Recurso ordinário em mandado de segurança não conhecido.*
> (RMS 40.909/RO, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/09/2013, DJe 12/09/2013).

> ***TRIBUTÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. FUNDAMENTO AUTÔNOMO E SUFICIENTE NÃO ATACADO. INCIDÊNCIA ANALÓGICA DO VERBETE SUMULAR 283/STF. RECURSO NÃO PROVIDO.***
> *1. Nos termos do enunciado sumular 283/STF, de aplicação analógica ao recurso ordinário, deve o recorrente impugnar especificamente todos os fundamentos do pronunciamento judicial que pretende reverter, sob pena*

de, não o fazendo, vê-lo mantido.
2. Recurso ordinário não provido.
(RMS 37.941/SP, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 18/12/2012, DJe 04/02/2013).

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. ISS. FUNDAMENTO INSUFICIENTEMENTE ATACADO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 283 DO STF.
1. Hipótese em que o Tribunal de origem consignou que: a) o princípio do impulso oficial é relativo (art. 262 do CPC), cabendo ao recorrente acompanhar o processo e, principalmente, promover a citação, não podendo beneficiar-se de sua própria inércia (fl. 129, e-STJ); b) no caso, a não ocorrência da citação durante o considerável prazo prescricional (art. 174 do CTN) deve ser imputada à inércia do exequente, que ajuizou a execução quando já transcorridos mais de quatro anos do referido prazo em relação ao crédito mais antigo e mais de três anos em relação ao mais recente (cf. fls. 37/39), sem informar o endereço correto do executado (cf. fls. 46 e 51vº), sendo, portanto, responsável pela perda do direito de cobrar o tributo - art. 156, V, do CTN; c) não há nulidade da r. sentença, por inobservância do procedimento previsto no art. 40 da Lei nº 6.830/1980, pois não se trata, na hipótese, da prescrição intercorrente, mas sim da prescrição tributária, disciplinada pelo art. 174 do CTN, motivo pelo qual também fica afastada a pretendida aplicação da Súmula 314/STJ. (fl. 130, e-STJ); e d) cumpre destacar que, ainda que eventual demora tenha também decorrido do trâmite processual, não se justifica a longa inércia do exequente, principalmente diante da já apontada obrigação de promover a citação (fl. 131, e-STJ).
2. Como bem registrado no il. parecer ministerial, a parte recorrente deixou de atacar tal fundamentação, suficiente para a manutenção do decisum, limitando-se a repisar os argumentos da impetração sem impugnar os fundamentos do acórdão recorrido.
3. A jurisprudência do STJ se firmou no sentido da aplicabilidade da Súmula 283/STF ao Recurso Ordinário, não se limitando ao Recurso Extraordinário, pois prestigia-a o princípio da dialeticidade.
4. Agravo Regimental não provido.
(AgRg no RMS 43.093/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/09/2013, DJe 26/09/2013).

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. SERVIDOR PÚBLICO. MANDADO DE SEGURANÇA. LIMINAR CONCEDIDA, POSTERIORMENTE CASSADA. PRECARIEDADE. RESTITUIÇÃO DE VALORES PAGOS. POSSIBILIDADE. CERCEAMENTO DE DEFESA. FUNDAMENTO NÃO IMPUGNADO. SÚMULA 283/STF. INCIDÊNCIA, POR ANALOGIA.
1. A jurisprudência assente no âmbito da Primeira Seção inclina-se no sentido de ser devida a restituição de vantagem patrimonial paga pela Administração Pública, em face de cumprimento de decisão judicial

posteriormente cassada. Precedentes.
2. A jurisprudência deste Superior Tribunal de Justiça é assente no sentido de que não se conhece do recurso ordinário em mandado de segurança, por ausência de regularidade formal, quando o recorrente não impugna, especificamente, os fundamentos que dão suporte ao acórdão hostilizado.
3. A partir da leitura das razões de decidir firmadas no acórdão recorrido, constata-se que não houve insurgência, nas razões do recurso ordinário em mandado de segurança, contra todos os fundamentos utilizados pela Corte de origem para denegar a ordem, mormente aqueles relativos à rejeição, pela origem, das alegações de violação dos princípios do contraditório e da ampla defesa, em especial o da aplicação da teoria da encampação, na medida em que a autoridade teria impugnado a situação nas informações. Desse modo, não se conhece de recurso ordinário em mandado de segurança na hipótese de as razões do recorrente não atacarem, específica e fundamentadamente, os argumentos utilizados pela Corte Estadual" (RMS 8.459/RJ, 6ª Turma, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, DJ de 4.2.2002).
No mesmo sentido: AgRg no RMS 22.190/PR, 1ª Turma, Rel. Min. Denise Arruda, DJ de 27.11.2009; RMS 33.453/MA, 2ª Turma, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe de 9.12.2011.
4. Recurso ordinário em mandado de segurança parcialmente conhecido e, nessa extensão, não provido.
(RMS 36.544/SC, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/06/2012, DJe 27/06/2012).

Na mesma esteira, colham-se, ainda, os seguintes precedentes:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. INGRESSO E MOVIMENTAÇÃO NA CARREIRA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO ESPIRITO SANTO. AUSÊNCIA DE COMBATE A FUNDAMENTO AUTÔNOMO DO ACÓRDÃO. APLICAÇÃO DO ÓBICE DO VERBETE SUMULAR N. 283/STF. RECONHECIMENTO INCIDENTAL DA INCONSTITUCIONALIDADE. EFEITO INTER PARTES.
I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. Assim sendo, in casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 1973.
II - A falta de combate a fundamento suficiente para manter o acórdão recorrido justifica a aplicação, por analogia, do verbete sumular n. 283 do Supremo Tribunal Federal.
III - Outrossim, a alegada violação ao princípio da isonomia não merece acolhimento, porquanto o reconhecimento incidental da

inconstitucionalidade do art. 28 da Lei Complementar n. 77/93 (RE n. 248.875-5) tem repercussão apenas inter partes, em razão da eficácia subjetiva da coisa julgada, nos termos do art. 472 do Código de Processo Civil.
IV - Agravo Regimental improvido.
(AgRg no RMS 33.036/SC, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 23/06/2016, DJe 30/06/2016, destaque meu).

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. DEMISSÃO. DIVÓRCIO ENTRE AS RAZÕES RECURSAIS E O TEOR DO ACÓRDÃO RECORRIDO E DA CONTROVÉRSIA DE FUNDO. SÚMULAS 283 E 284/STF. APLICABILIDADE. PRECEDENTES. NÃO CONHECIMENTO.
1. Recurso ordinário interposto contra o acórdão que denegou a segurança no pleito mandamental impetrado contra ato judicial que visava combater acórdão que decidiu controvérsia de suspensão de segurança; o impetrante alegava que seria a única via possível.
2. Da leitura atenta dos autos se infere que o debate de fundo está relacionado com a pretensão autoral de reapreciar questão ligada a processo disciplinar, e essa dissonância de razões em recorrer atrai a aplicabilidade das Súmulas 283 e 284/STF, por analogia: "Se as razões recursais não infirmam os fundamentos do acórdão guerreado, incide, por analogia, o disposto nos enunciados nº 283 e 284 do Supremo Tribunal Federal" (AgRg no RMS 48.307/SP, Rel. Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Sexta Turma, DJe 17.8.2015.).
3. A Súmula 283/STF é aplicável aos recursos ordinários, como bem se identifica na jurisprudência do STJ. Precedentes: AgRg no RMS 33.036/SC, Rel. Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe 30.6.2016; AgRg no RMS 44.108/AP, Rel. Ministra Diva Malerbi (Desembargadora convocada TRF 3ª Região), Segunda Turma, DJe 18.12.2015; AgRg no RMS 41.529/DF, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 24.11.2015; e AgRg no RMS 20.451/RS, Rel. Ministro Ericson Maranho (Desembargador convocado do TJ/SP), Sexta Turma, DJe 4.9.2015.
Recurso ordinário não conhecido.
(RMS 46.487/CE, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 09/08/2016, DJe 18/08/2016, destaque meu).

Posto isso, com fundamento no art. 557, *caput*, do Código de Processo Civil, combinado com o art. 34, XVIII, do Regimento Interno desta Corte, **NEGO SEGUIMENTO** ao Recurso Ordinário em Mandado de Segurança.

Publique-se e intimem-se.

Brasília (DF), 02 de abril de 2019.

MINISTRA REGINA HELENA COSTA

Relatora