

13/11/2018

PRIMEIRA TURMA

MANDADO DE SEGURANÇA 28.495 PARANÁ

RELATOR : **MIN. MARCO AURÉLIO**
REDATOR DO : **MIN. ROBERTO BARROSO**
ACÓRDÃO
IMPTE.(S) : ASSOCIAÇÃO DOS SERVENTUÁRIOS DA JUSTIÇA
DO ESTADO DO PARANÁ - ASSEJEPAR
ADV.(A/S) : GABRIEL BONNEVIALLE BRAGA ARAUJO
IMPDO.(A/S) : CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. NÚMERO ELEVADO DE PARTES INTERESSADAS. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO DEVIDO PROCESSO LEGAL, AO CONTRADITÓRIO E À AMPLA DEFESA.

1. Mandado de Segurança impetrado contra decisão do CNJ que negou o pedido de desmembramento de Procedimento de Controle Administrativo (PCA) envolvendo elevado número de interessados em procedimentos individuais. O PCA foi instaurado para a apuração da regularidade de serventias judiciais exploradas em caráter privado após a Constituição de 1988.

2. Como regra geral, o controle dos atos do CNJ pelo STF somente se justifica nas hipóteses de (i) inobservância do devido processo legal; (ii) exorbitância das competências do Conselho; e (iii) injuridicidade ou manifesta irrazoabilidade do ato impugnado. Não se identifica qualquer dessas hipóteses.

3. Não há necessária violação ao devido processo legal, ao contraditório e à ampla defesa pela circunstância de o PCA contar com número elevado de partes interessadas. O prejuízo à defesa deve ser analisado concretamente, à luz das especificidades do caso.

4. Na hipótese dos autos, o PCA foi instaurado para aferir a regularidade da exploração *privada* de serventias judiciais. Trata-se de saber se há violação ao art. 31 do ADCT (*“Art. 31. Serão estatizadas as*

MS 28495 / PR

serventias do foro judicial, assim definidas em lei, respeitados os direitos dos atuais titulares”). A questão enfrentada pelo CNJ, portanto, possui natureza jurídica e prescinde de dilação probatória.

5. Na decisão do PCA, o CNJ analisou todos os argumentos suscitados nas defesas, que diziam respeito (i) à competência do CNJ para analisar a legalidade dos atos de admissão dos serventuários; (ii) à incidência do prazo decadencial quinquenal para a anulação dos atos de nomeação; (iii) à manutenção das nomeações em homenagem à confiança legítima, boa-fé, ato jurídico perfeito e direito adquirido; (iv) à aplicabilidade imediata, ou não, do art. 31 do ADCT; (v) à legalidade dos atos do TJPR; (vi) à habilitação em concurso público; (vii) à aplicação de outros precedentes à espécie. Após o enfrentamento pormenorizado da matéria, a decisão do CNJ fixou prazo de 60 dias para que o TJPR apresentasse um cronograma de estatização de todas as serventias judiciais que ainda eram exercidas em caráter privado “*cuja titularidade tenha sido concedida após 05.10.1988*”.

6. A partir da análise da decisão final proferida no processo, conclui-se pela inexistência de prejuízo à defesa ou violação ao devido processo legal, pois todos os interessados foram intimados para se manifestarem no processo e o CNJ enfrentou adequadamente as teses jurídicas apresentadas pelos interessados.

7. Segurança denegada.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, sob a presidência do Ministro Alexandre de Moraes, na conformidade da ata de julgamento, por maioria de votos, em denegar a segurança e revogar a liminar anteriormente deferida, nos termos do voto do Ministro Luís Roberto Barroso, Redator para o acórdão, vencido o Ministro Marco Aurélio, Relator.

Brasília, 13 de novembro de 2018.

MS 28495 / PR

MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - REDATOR P/O ACÓRDÃO

13/11/2018

PRIMEIRA TURMA

MANDADO DE SEGURANÇA 28.495 PARANÁ

RELATOR : **MIN. MARCO AURÉLIO**
REDATOR DO ACÓRDÃO : **MIN. ROBERTO BARROSO**
IMPTE.(S) : ASSOCIAÇÃO DOS SERVENTUÁRIOS DA JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ - ASSEJEPAR
ADV.(A/S) : GABRIEL BONNEVIALLE BRAGA ARAUJO
IMPDO.(A/S) : CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Adoto, como relatório, as informações prestadas pelo assessor Dr. Marcelo Maciel Torres Filho:

A Associação dos Serventuários da Justiça do Estado do Paraná – ASSEJEPAR insurge-se contra ato por meio do qual o Relator do Procedimento de Controle Administrativo nº 2009.10.000.02363-0, perante o Conselho Nacional de Justiça, indeferiu pedido de desmembramento do processo visando individualizá-lo em três centenas, para a análise da situação de cada titular das serventias judiciais exercidas em caráter privado no Estado do Paraná (folha 53).

Consoante narra, o recurso administrativo interposto contra a decisão não foi conhecido (folha 69 a 72), tendo o Órgão assentado o não cabimento em face de pronunciamento interlocutório, nos termos do artigo 115 do próprio Regimento Interno. Sustenta, em síntese, que a recusa à individualização do procedimento ofende as garantias do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, a teor dos incisos LIV e LV do artigo 5º da Constituição Federal, bem como à Lei nº 9.784/1999 e traduz inobservância ao verbete vinculante nº 3 da

MS 28495 / PR

Súmula do Supremo. Menciona precedentes. Aduz a inviabilidade de serem consideradas as situações particulares dos interessados em processo a reunir todos eles.

Requer a cassação do ato impugnado, determinando-se a instauração de procedimentos de controle administrativo individuais para cada um dos serventuários interessados.

Vossa Excelência, em 18 de dezembro de 2009, deixou de acolher o pedido de concessão de liminar (folhas 108 e 109), tendo o impetrante protocolado agravo – folha 115 a 130.

O Conselho Nacional de Justiça prestou informações – folha 132 a 141. Apresentou histórico do processo administrativo, aduzindo o propósito de verificar a regularidade das serventias judiciais delegadas a particulares no Estado do Paraná, consoante o artigo 31 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Assevera haver determinado a intimação dos titulares para participarem do processo administrativo instaurado. Transcreve a decisão do Relator, por meio da qual indeferido o pedido de desmembramento, e a do Plenário do Órgão, em que não conhecido o recurso interposto. Afirma inexistente prejuízo à defesa dos interessados. Reporta-se aos princípios da celeridade e da economia processual.

Ante pedido de reconsideração apresentado (folha 158 a 164), Vossa Excelência reiterou o indeferimento da liminar – folha 245 e 246.

Após o impetrante haver noticiado o julgamento, em 14 de setembro de 2010, do mérito do processo administrativo, sem a análise das situações individuais dos serventuários (folha 250 a 266), Vossa Excelência, em 12 de outubro de 2010, deferiu a medida acauteladora, consignando – folha 400 a 402:

MS 28495 / PR

Juntem ao processo a petição protocolada. No mais, o quadro revela, em exame inicial, a tramitação, de cambulhada, do processo administrativo. O grande número de interessados teria inviabilizado o exercício do direito de defesa e, até mesmo, o crivo individualizado da situação dos envolvidos. Tudo recomenda a suspensão dos efeitos do que decidido pelo Conselho Nacional de Justiça no Procedimento Administrativo nº 2009.10.00002363-0.

A União interpôs agravo interno e arguiu a perda de objeto da impetração, considerado o posterior exame da matéria de fundo do procedimento de controle pelo Órgão impetrado – folha 426 a 431. A impetrante, nas contrarrazões, requereu a juntada de parecer da professora Maria Sylvia Zanella di Pietro – folha 494 a 524.

A Procuradoria-Geral da República opina pelo indeferimento da ordem – folhas 533 a 538. Ressalta a observância do contraditório, aludindo ao fato de o Conselho haver notificado pessoalmente os interessados, bem como ter levado em conta o conteúdo das manifestações apresentadas. Frisa que o exame restringiu-se a questões jurídicas, inexistindo necessidade de dilação probatória. Aduz que o procedimento adotado garantiu o tratamento isonômico, protegendo a instrumentalidade e a celeridade do processo.

Em 9 de dezembro de 2014, Vossa Excelência homologou o pedido de desistência formulado por Carlos Dirceu de Massolin Pacheco e Lestir Bortolon Filho – folha 586.

É o relatório.

13/11/2018

PRIMEIRA TURMA

MANDADO DE SEGURANÇA 28.495 PARANÁ

V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR):

PROCESSO ADMINISTRATIVO – SITUAÇÃO
CONSTITUÍDA – INTERESSADOS – EXAME
INDIVIDUALIZADO. Uma vez constatada a ocorrência de
situação jurídica constituída, cumpre dar ciência aos
interessados, instaurando procedimentos administrativos de
maneira individualizada.

Preliminarmente, rejeito a alegação de prejuízo veiculada pela União, considerado o objeto da impetração – decisão em que indeferido pedido de desmembramento de processo administrativo, de nº 2009.10.000.02363-0 – e o posterior exame do fundo. Julgado procedente o mandado de segurança, o pronunciamento de mérito do Órgão impetrado será igualmente afastado do mundo jurídico.

Atentem para o quadro fático revelado: o Conselho Nacional de Justiça, após anular concurso público realizado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná voltado ao provimento de certa serventia judicial, determinou a abertura de procedimento de controle administrativo “para apuração da regularidade das demais serventias judiciais exercidas em caráter privado no Estado do Paraná”, considerado o artigo 31 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Instaurado novo processo, a impetrante, associação de classe representante dos serventuários da Justiça do Estado do Paraná, requereu o desmembramento, para que fossem formalizados procedimentos individualizados em relação a cada titular potencialmente afetado. O Relator indeferiu o pedido, nos seguintes termos:

MS 28495 / PR

A Associação dos Serventuários da Justiça do Estado do Paraná - ASSEJEPAR, ante o despacho que proferi (DESP35), determinando a intimação pessoal dos mais de duzentos titulares das serventias judiciais privatizadas, pleiteia a instauração de um procedimento de controle administrativo para cada serventuário, ao argumento de que, caso assim não se proceda, poderá haver prejuízo à instrução do feito bem como à análise da situação individual de cada interessado.

Entendo que não procedem as alegações da petionária, porquanto não será diverso o modo de processamento dos atos ou a análise da situação de cada serventuário quer em um único procedimento quer em feitos autônomos, devendo-se observar, em qualquer hipótese, o devido processo e as garantias legais e constitucionais dele decorrentes.

Aliás, tenho que a eventual autuação e distribuição para este Relator de mais de duzentos procedimentos, no caso, além de prejudicar uma apreciação sistemática da matéria, inviabilizará por um considerável período de tempo a distribuição de outros procedimentos a este Conselheiro, em razão da compensação que o sistema eletrônico de distribuição realizará. Ante o exposto, indefiro o pedido (REQAVU36 e 37).

O recurso administrativo interposto não foi conhecido pelo Plenário do Conselho Nacional de Justiça.

Indaga-se: o proceder da Administração, nesse caso, mostrou-se contrário às garantias constitucionais alusivas ao devido processo legal, ao contraditório e à ampla defesa? A resposta é positiva.

Conforme fiz ver ao deferir a medida acauteladora, o quadro é revelador da tramitação, de cambulhada, do processo administrativo. O grande número de interessados – aproximadamente três centenas – inviabilizou o exercício apropriado do direito de defesa e, até mesmo, o crivo individualizado da situação dos envolvidos.

Encontra-se em pleno vigor a Constituição Federal, que a todos, indistintamente, submete. Uma vez verificada situação jurídica a favorecer o cidadão, no caso o titular de serventia do foro judicial,

MS 28495 / PR

possível determinação no sentido de estatizá-la, a teor do artigo 31 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, pressupõe seja ele ouvido, porquanto a situação constituída, validamente ou não, poderá ser alcançada.

Essa audição deve ser plena: há que se viabilizar o exame da situação de cada serventuário, individualmente considerado, possibilitando-se a apresentação de documentos e de argumentos. Por exemplo, pode-se cogitar que alguns deles estejam protegidos por sentença transitada em julgado, enquanto, em relação a outros, já tenha decorrido o prazo decadencial versado no artigo 54 da Lei nº 9.784/1999 para o exercício do poder-dever de autotutela. Apenas a análise cuidadosa, de maneira singular, permitirá saber. Reporto-me, sobre o ponto, ao bem fundamentado parecer apresentado pela impetrante, de lavra da professora Maria Sylvia Zanella di Pietro.

O argumento de ser suficiente a intimação a respeito do processo administrativo genérico, sem individualizar as características e peculiaridades de cada serventia, discrepa da organicidade do Direito. No caso, incumbia a observância do contraditório em relação a cada serventuário, ante verdadeiro litígio que surgiu a partir da determinação de que fosse analisada a regularidade das delegações existentes. O Conselho Nacional de Justiça afastou a situação alcançada pelos substituídos da impetrante sem ouvi-los individualmente, procedendo à margem do devido processo legal.

Defiro a ordem, para anular o processo de controle administrativo nº 2009.10.000.02363-0, a partir da decisão em que negado o desmembramento, devendo o Órgão impetrado proceder à abertura de processos individuais em relação a cada serventuário judicial. Declaro prejudicado o agravo interposto contra a decisão por meio da qual implementada a liminar.

13/11/2018

PRIMEIRA TURMA

MANDADO DE SEGURANÇA 28.495 PARANÁ

VOTO

O MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO

1. Trata-se de mandado de segurança impetrado contra decisão do Conselho Nacional de Justiça – CNJ que negou o pedido de desmembramento, em procedimentos individuais, do Procedimento de Controle Administrativo – PCA nº 2009.10.00002363-0, que envolveu elevado número de interessados (mais de trezentos).

2. Na hipótese dos autos, o PCA foi instaurado para aferir a regularidade da exploração *privada* de serventias judiciais. Trata-se de saber se há violação ao art. 31 do ADCT (“Art. 31. *Serão estatizadas as serventias do foro judicial, assim definidas em lei, respeitados os direitos dos atuais titulares*”). A questão enfrentada pelo CNJ, portanto, possui natureza jurídica e prescinde de dilação probatória.

3. Na decisão desse procedimento, o CNJ analisou os argumentos suscitados nas defesas, que diziam respeito (i) à competência do CNJ para analisar a legalidade dos atos de admissão dos serventuários; (ii) à incidência do prazo decadencial quinquenal para a anulação dos atos de nomeação; (iii) à manutenção das nomeações em homenagem à confiança legítima, boa-fé, ato jurídico perfeito e direito adquirido; (iv) à aplicabilidade imediata, ou não, do art. 31 do ADCT; (v) à legalidade dos atos do TJPR; (vi) à habilitação em concurso público; (vii) à aplicação de outros precedentes à espécie. Após o enfrentamento pormenorizado da matéria, a decisão do CNJ fixou prazo de 60 dias para que o TJPR apresentasse um cronograma de estatização de todas as serventias judiciais que ainda eram exercidas em caráter privado “*cuja titularidade tenha sido concedida após 05.10.1988*”.

4. É a partir desse quadro que se deve analisar o pedido

MS 28495 / PR

formulado no mandado de segurança. Como regra geral, o controle dos atos do CNJ pelo STF somente se justifica nas hipóteses de (i) inobservância do devido processo legal; (ii) exorbitância das competências do Conselho; e (iii) injuridicidade ou manifesta irrazoabilidade do ato impugnado. O principal argumento da impetrante diz respeito ao item (i), a alegada violação ao devido processo legal.

5. Entendo, contudo, que o argumento não merece prosperar. Não há necessária violação ao devido processo legal, ao contraditório e à ampla defesa pela circunstância de o PCA contar com número elevado de partes interessadas. O prejuízo à defesa deve ser analisado concretamente, à luz das especificidades do caso. Tendo em vista que todos os interessados foram intimados para se manifestarem no processo e o que CNJ enfrentou de maneira detida as teses jurídicas por eles apresentadas, não há que se falar em anulação do ato impugnado.

6. Além disso, é razoável a justificativa do relator PCA que, ao negar o pedido de desmembramento, afirmou que a autuação e distribuição de trezentos processos de matéria idêntica poderia prejudicar a análise sistemática da questão, além de inviabilizar, sem qualquer motivação de ordem técnica, a distribuição de novos processos a ele próprio.

7. Ante o exposto, voto no sentido de denegar a segurança, revogando a liminar anteriormente concedida.

8. É como voto.

13/11/2018

PRIMEIRA TURMA

MANDADO DE SEGURANÇA 28.495 PARANÁ

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (PRESIDENTE)

- Eu também peço vênias ao Ministro Marco Aurélio. Além das considerações já feitas pelo voto do Ministro Luís Roberto, é importante salientar que a decisão final neste PCA do Conselho Nacional de Justiça é exatamente coincidente com a própria jurisprudência da Corte, que vem exigindo sempre concurso público para aquelas serventias vagas a partir da Constituição Federal.

Então, também pedindo vênias, voto no sentido de denegar a segurança.

PRIMEIRA TURMA

EXTRATO DE ATA

MANDADO DE SEGURANÇA 28.495

PROCED. : PARANÁ

RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO

REDATOR DO ACÓRDÃO : MIN. ROBERTO BARROSO

IMPTE.(S) : ASSOCIAÇÃO DOS SERVENTUÁRIOS DA JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ - ASSEJEPAR

ADV.(A/S) : GABRIEL BONNEVIALLE BRAGA ARAUJO (56432/PR)

IMPDO.(A/S) : CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ

PROC.(A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Decisão: A Turma, por maioria, denegou a segurança e revogou a liminar anteriormente deferida, nos termos do voto do Ministro Luís Roberto Barroso, Redator para o acórdão, vencido o Ministro Marco Aurélio, Relator. Presidência do Ministro Alexandre de Moraes. Primeira Turma, 13.11.2018.

Presidência do Senhor Ministro Alexandre de Moraes. Presentes à Sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Luiz Fux, Rosa Weber e Luís Roberto Barroso.

Subprocurador-Geral da República, Dr. Paulo Gustavo Gonet Branco.

Cintia da Silva Gonçalves
Secretária da Turma