



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 29.896 - GO (2009/0129286-3)

RELATORA : MINISTRA DENISE ARRUDA
RECORRENTE : LINDOVAN PEREIRA DE SOUZA
ADVOGADO : VIRGÍNIA CARNEIRO DA PAIXÃO CHAUL E OUTRO(S)
RECORRIDO : ESTADO DE GOIÁS
PROCURADOR : FERNANDO IUNES MACHADO E OUTRO(S)

EMENTA

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS. AFASTAMENTO. DETERMINAÇÃO DO CNJ. PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. MERO EXECUTOR DA DECISÃO PROFERIDA. ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM.

1. O Conselho Nacional de Justiça - CNJ -, no Pedido de Providências 861/2008, determinou o afastamento imediato de todos os interinos que assumiram serventias extrajudiciais, sem concurso público, após a Constituição de 1988. Com base nessa determinação, o Presidente do Tribunal de Justiça estadual editou a Resolução 525/2008, decretando a desconstituição dos atos administrativos de efetivação na titularidade dos serviços extrajudiciais, bem como o afastamento do cargo daqueles que se enquadravam na referida determinação.

2. As Turmas que compõem a Primeira Seção desta Corte de Justiça firmaram entendimento no sentido de que o Presidente do Tribunal de Justiça estadual não pode ser considerado autoridade coatora, para fins de impetração do mandado de segurança, na medida em que, ao editar a Resolução 525/2008, foi mero executor administrativo de decisão do Conselho Nacional de Justiça. Desse modo, é devida a extinção do processo sem resolução de mérito, por ilegitimidade passiva *ad causam*.

3. O ato coator emanou do Conselho Nacional de Justiça, de maneira que a competência para processar e julgar o *mandamus* é do Supremo Tribunal Federal, nos termos do art. 102, I, *r*, da Constituição Federal. Todavia, não cabe ao Poder Judiciário substituir a autoridade erroneamente indicada como coatora na petição inicial de mandado de segurança, mormente porque, na hipótese em exame, haveria indevida alteração de competência absoluta constitucionalmente estabelecida.

4. Recurso ordinário desprovido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça: A Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso ordinário em mandado de segurança, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora. Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Hamilton Carvalhido, Luiz Fux e Teori Albino Zavascki votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Brasília (DF), 17 de dezembro de 2009(Data do Julgamento).

MINISTRA DENISE ARRUDA
Relatora



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 29.896 - GO (2009/0129286-3)

RELATORA : MINISTRA DENISE ARRUDA
RECORRENTE : LINDOVAN PEREIRA DE SOUZA
ADVOGADO : VIRGÍNIA CARNEIRO DA PAIXÃO CHAUL E OUTRO(S)
RECORRIDO : ESTADO DE GOIÁS
PROCURADOR : FERNANDO IUNES MACHADO E OUTRO(S)

RELATÓRIO

A EXMA. SRA. MINISTRA DENISE ARRUDA (Relatora):

Trata-se de recurso ordinário em mandado de segurança interposto por LINDOVAN PEREIRA DE SOUZA com fundamento no art. 105, II, b, da Constituição Federal contra acórdão, proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, assim ementado:

"MANDADO DE SEGURANÇA. SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS. ILEGITIMIDADE PASSIVA DA AUTORIDADE IMPETRADA. CUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÃO DO CNJ. RESOLUÇÃO Nº 525/2008 DO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA.

1 - Legitimado para figurar no pólo passivo do mandado de segurança é autoridade impetrada que detém competência para rever e corrigir o ato impugnado.

2 - Sendo o ato emanado do Presidente do Tribunal de Justiça (resolução nº 525/08), mera execução do Pedido de Providências nº 861/08 advindo do CNJ (Conselho Nacional de Justiça), a competência para analisar o mandado de segurança é do STF (Supremo Tribunal Federal), nos termos do art. 103-B, inc. II, § 4º, da Constituição Federal. Carência de ação." (fl. 94)

Em suas razões recursais, o ora recorrente alega, em síntese, que o Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás é parte legítima para figurar no polo passivo do mandado de segurança, porquanto editou a Resolução 525/2008, determinando o afastamento dos interinos das serventias extrajudiciais a que tinham sido nomeados. Afirma, nesse contexto, que *"a qualidade da autoridade indicada como coatora, autor do ato Decreto Judiciário nº 525/08, impugnado porque ilegal, arbitrário e injusto é voluntária, espontânea e independente; a graduação é a máxima na hierarquia do Poder Judiciário, o seu chefe, Presidente do E. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, que tem autonomia, com independência para a prática do ato, sujeitando-se à hierarquia, apenas judicante, através de recursos; sua sede funcional é a mesma onde se impetrou a segurança, Goiânia, pertencente à jurisdição da impetração; a autoridade respondente pela segurança é a autoridade máxima do Poder Judiciário, que baixou o ato ilegal e o está executando, por sua conta e ordem, contra o recorrente, que não pode ser alcançado pelo ato coercitivo, Decreto Judiciário 525, como demonstrado (e contra vários outros jurisdicionados)" (fl. 127).*

O Estado de Goiás apresentou contrarrazões às fls. 441/449.

Após, vieram os autos para esta Corte de Justiça.

Instado a se manifestar, o Ministério Público Federal, no parecer de fls. 485/487, opinou pelo desprovimento do recurso ordinário, por entender pela ilegitimidade do Presidente da Corte local, na condição de mero executor da determinação emanada do CNJ. Salientou que *"não se cuida, no caso, de mera recomendação, mas de legítima ordem, de ato*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

regulamentar (nos exatos termos da competência prevista no art. 4º, I, da Emenda Constitucional nº 45/04), que há de ser cumprido sem questionamentos pela autoridade executora. É bem verdade que o CNJ poderia ter apenas sugerido ou recomendado ao Presidente do Tribunal de Justiça goiano que tomasse providências nesse ou naquele sentido. Sem embargo, da leitura da decisão do CNJ não se percebe outro tom que não o de imposição, de ordem, de ato regulamentar. Não por outra razão, inclusive, foi o termo 'imediatamente' utilizado por diversas vezes no corpo da decisão e duas vezes na parte dispositiva do acórdão do CNJ".

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 29.896 - GO (2009/0129286-3)

VOTO

A EXMA. SRA. MINISTRA DENISE ARRUDA (Relatora):

Não assiste razão ao recorrente.

Julgando demandas similares à dos presentes autos, as Turmas que compõem a Primeira Seção desta Corte de Justiça firmaram entendimento no sentido de que o Presidente do Tribunal de Justiça estadual não pode ser considerado autoridade coatora, para fins de impetração do mandado de segurança, na medida em que, ao editar a Resolução 525/2008, foi mero executor administrativo de decisão do Conselho Nacional de Justiça - CNJ, proferida no Pedido de Providências 861/2008.

A respeito do tema, podem ser mencionados os seguintes precedentes:

"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. EQUIPARAÇÃO À APELAÇÃO. ART. 540 DO CPC. EFEITO DEVOLUTIVO AMPLO. NÃO INCIDÊNCIA DA SÚMULA 283/STF. PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS EMANADO PELO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ. AFASTAMENTO DOS TITULARES DE SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS EFETIVADOS SEM CONCURSO PÚBLICO APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. DECRETO JUDICIÁRIO N. 525, DE 29 DE ABRIL DE 2008, EXPEDIDO PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS. MERO EXECUTOR DO ATO. CARÊNCIA DO DIREITO DE AÇÃO POR ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM.

(...)

4. Na escorreita via do writ of mandamus, a autoridade coatora é aquela hierarquicamente superior que ordena a execução do ato impugnado, enquanto aquele que cumpre a ordem, sem se responsabilizar por ela, é apenas o executor do ato.

5. No caso sub examinem, o Conselho Nacional de Justiça - CNJ, por meio do Pedido de Providências n. 861, determinou o afastamento imediato de todos os interinos que assumiram serventias extrajudiciais sem concurso público após a Constituição de 1988. Como era de esperar-se, o Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás editou o Decreto Judiciário n. 525, de 29 de abril de 2008, e decretou a desconstituição dos atos administrativos de efetivação na titularidade dos serviços extrajudiciais praticados com supedâneo no art. 208 da Constituição de 1967, com efeito após Constituição de 1988, e afastou o recorrente de suas funções. Logo, a autoridade reputada como coatora é apenas quem executou a determinação expedida pelo CNJ, este, sim, responsável pelo ato; por isso o impetrante é carecedor do direito de ação por ilegitimidade passiva ad causam.

6. A jurisprudência desta Corte, em reiterados precedentes, preconiza entendimento segundo o qual ato normativo emendado por Tribunal para cumprir determinação subjacente à decisão do Conselho Nacional de Justiça é tão somente execução administrativa e que a insurgência quanto a isso é voltada, em último plano, contra o órgão administrativo de controle do Poder Judiciário (CNJ) (Precedentes: MS 11.052/DF, Relatora Ministra Eliana Calmon, Corte Especial, DJ 18 de dezembro de 2006; RMS 29.310/GO, Relatora Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJ de 19 de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

junho de 2009; e RMS 20800/DF, Relator Ministro Arnaldo Esteves Lima, Quinta Turma, DJ de 11 de junho de 2007).

7. Recurso ordinário em mandado de segurança não provido." (RMS 29.700/GO, 1ª Turma, Rel. Min. Benedito Gonçalves, DJe de 16.9.2009)

"CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CARTÓRIO. VACÂNCIA DE SERVENTIA. ATO DE PRESIDENTE DE TRIBUNAL DE JUSTIÇA COM FUNDAMENTO EM DECISÃO DO CNJ. ILEGITIMIDADE PASSIVA DA AUTORIDADE LOCAL. MERO EXECUTOR.

1. A pretensão mandamental é 'declarar nulo o Decreto Judiciário nº 525/2008, [da lavra do Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás], na parte em que determinou o afastamento da Impetrante [ora recorrente] da responsabilidade pelos serviços de Tabelionato de Notas, de Protestos de Títulos, Tabelionato e Oficialato de Registro de Contratos Marítimos e, também, do Registro de Imóveis, Registro de Títulos e documentos, Civil das Pessoas Jurídicas, Civil das Pessoas Naturais e de Interdições e Tutela, da cidade e Comarca de Valparaíso, até efetivo provimento por concurso, evitando-se um ato de ilegalidade em benefício dos designados que não são os 'substitutos mais antigos' (fl. 16).

2. O referido decreto, ato reputado ilegal e atacado pelo mandado de segurança, derivou de decisão do Conselho Nacional de Justiça exarada por ocasião do julgamento do Pedido de Providência n. 861.

3. Este provimento do CNJ determinava, entre outras medidas, a declaração de 'vacância das serventias ocupadas por interinos - não concursados que assumiram após a Constituição de 1988 - afastando-os imediatamente, nos termos da decisão do PCA 395'. O Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás enquadrou aí a recorrente.

4. Tem-se, então, caso de determinação do CNJ, e não de simples recomendação, como quer a recorrente.

5. Não ajuda a recorrente o argumento de que o art. 103-B, § 4º, inc. I, da Constituição da República vigente apenas confere ao CNJ a possibilidade de recomendar providências, sem caráter coercitivo, porque, em verdade, aqui há situação que atrai a incidência não do inc. I, mas do inc. II, segundo o qual compete àquele órgão 'zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União' (negrito acrescentado).

6. A natureza mandatória de tal decisão fica mais evidente à luz do que dispõem os arts. 100, § 2º, 101 e 105 do Regimento Interno do CNJ - RICNJ, os quais prevêm a necessidade de execução das decisões proferidas no âmbito dos Pedidos de Providência, com garantia de sua eficácia em razão da possibilidade de apresentação de reclamação e de instauração de procedimento disciplinar contra autoridade recalcitrante - sem prejuízos de outras medidas.

7. Se assim é, o Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, ao editar o Decreto judiciário ora impugnado, nada mais fez do que dar cumprimento a uma decisão do CNJ.

8. A referida autoridade coatora não tem poderes para desfazer o ato supostamente ilegal, não lhe tendo sido facultado cumprir ou não a determinação do Conselho Nacional de Justiça - se não cumprisse, haveria



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

atração do art. 105 do RICNJ. Neste sentido, v. RMS 29.310/GO, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 19.6.2009.

9. Dessa forma, tem-se, aqui, caso de ilegitimidade passiva, que conduz à resolução do processo sem julgamento de mérito, conforme asseverado pela origem.

10. Recurso ordinário não provido." (RMS 29.171/GO, 2ª Turma, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe de 10.9.2009)

"PROCESSUAL CIVIL. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. AUTORIDADE APONTADA COMO COATORA. MERA EXECUTORA DE DECISÃO PROFERIDA PELO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. ILEGITIMIDADE PASSIVA. RECURSO ORDINÁRIO A QUE SE NEGA PROVIMENTO." (RMS 29.304/GO, 1ª Turma, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJe de 17.8.2009)

"PROCESSUAL, ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL - MANDADO DE SEGURANÇA - COMPETÊNCIA - DECISÃO DO CNJ - DETERMINAÇÃO DIRETA, CONCRETA E ESPECÍFICA - AUTORIDADE COATORA E MERO EXECUTOR - ILEGITIMIDADE PASSIVA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA - COMPETÊNCIA DO STF.

1. Coatora é a autoridade que pratica ou ordena concreta e especificamente a execução ou inexecução do ato impugnado.

2. Não se confunde o simples executor material do ato com a autoridade superior responsável pelas determinações cumpridas por ele.

3. O CNJ é órgão de controle da atuação administrativa do Judiciário, devendo suas decisões serem cumpridas, principalmente se resultarem em determinações específicas, concretas e diretas, com previsão de prazo para serem cumpridas.

4. Ato normativo de Tribunal de Justiça cumprindo as determinações de decisão do CNJ configura mera execução administrativa, o que torna parte ilegítima o Presidente do Tribunal para fins de mandado de segurança que, em última análise, insurge-se contra a decisão do CNJ.

5. É competente o STF para julgar mandado de segurança impetrado contra o CNJ, conforme o art. 102, I, 'r', da CF.

6. Recurso ordinário não provido." (RMS 29.310/GO, 2ª Turma, Rel. Min. Eliana Calmon, DJe de 19.6.2009)

Nesse contexto, o ato coator emanou do Conselho Nacional de Justiça, de maneira que a competência para processar e julgar o *mandamus* é do Supremo Tribunal Federal, nos termos do art. 102, I, r, da Constituição Federal, *in verbis*:

"Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

(...)

r) as ações contra o Conselho Nacional de Justiça e contra o Conselho Nacional do Ministério Público."

Todavia, não cabe ao Poder Judiciário substituir a autoridade erroneamente indicada como coatora na petição inicial de mandado de segurança, mormente porque, na hipótese em exame, haveria indevida alteração de competência absoluta constitucionalmente estabelecida.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Nesse sentido:

"PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. ERRÔNEA INDICAÇÃO DA AUTORIDADE COATORA. MODIFICAÇÃO DE COMPETÊNCIA ABSOLUTA. EMENDA À INICIAL. IMPOSSIBILIDADE. TEORIA DA ENCAMPAÇÃO. INAPLICABILIDADE. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO.

1. É dominante no STJ o entendimento segundo o qual não cabe ao juiz substituir de ofício a autoridade impetrada erroneamente indicada na inicial de mandado de segurança.

2. No caso, ademais, a autoridade indicada é Secretário de Estado, cujos atos estão sujeitos, na via do mandado de segurança, à competência originária, de natureza constitucional e absoluta, do Tribunal de Justiça. Assim, além de incabível a substituição de ofício dessa autoridade por outra não sujeita à sua jurisdição originária, inviável é também a determinação, pelo Tribunal, de emenda à inicial ou a adoção da 'teoria da encampação', o que determinaria indevida modificação ampliativa de competência absoluta fixada na Constituição.

3. Correta, portanto, a extinção do processo, sem julgamento do mérito, nos termos do art. 267, VI, do CPC.

4. Recurso ordinário a que se nega provimento." (RMS 22.518/PE, 1ª Turma, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJ de 16.8.2007)

Ressalte-se, por fim, que "o Plenário do Conselho Nacional de Justiça, ao julgar o Procedimento de Controle Administrativo nº 200810000009926, reconheceu a conformidade do Decreto Judiciário nº 525/2008 do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás com a decisão proferida no Pedido de Providências nº 861" (RMS 29.304/GO, 1ª Turma, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJe de 17.8.2009).

Diante do exposto, nega-se provimento ao recurso ordinário.
É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2009/0129286-3

RMS 29896 / GO

Número Origem: 200803265888

PAUTA: 17/12/2009

JULGADO: 17/12/2009

Relatora

Exma. Sra. Ministra **DENISE ARRUDA**

Presidenta da Sessão

Exma. Sra. Ministra DENISE ARRUDA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. AURÉLIO VIRGÍLIO VEIGA RIOS

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : LINDOVAN PEREIRA DE SOUZA
ADVOGADO : VIRGÍNIA CARNEIRO DA PAIXÃO CHAUL E OUTRO(S)
RECORRIDO : ESTADO DE GOIÁS
PROCURADOR : FERNANDO IUNES MACHADO E OUTRO(S)

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso ordinário em mandado de segurança, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Hamilton Carvalhido, Luiz Fux e Teori Albino Zavascki votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Brasília, 17 de dezembro de 2009

BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA
Secretária