



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt na SUSPENSÃO DE SEGURANÇA Nº 3370 - AM (2022/0022208-3)

RELATOR : MINISTRO HUMBERTO MARTINS
AGRAVANTE : ASSOCIACAO DOS NOTARIOS E REGISTRADORES DO ESTADO DO AMAZONAS
ADVOGADO : ANDRÉA MARQUES TELLES DE SOUZA - AM003283
AGRAVADO : ESTADO DO AMAZONAS
ADVOGADO : LUIS EDUARDO MENDES DANTAS - AM012897
REQUERIDO : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS

EMENTA

AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. CONVÊNIO COM TRIBUNAL DE JUSTIÇA ESTADUAL. EXIGÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DA ASSOCIAÇÃO PRIVADA CONVENIENTE. PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO. AUTONOMIA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO DOS BENS JURÍDICOS TUTELADOS PELA LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA.

1. O deferimento do pedido de suspensão está condicionado à cabal demonstração de que a manutenção da decisão impugnada causa efetiva lesão ao interesse público.
2. A suspensão dos efeitos do ato judicial é providência excepcional, cabendo ao requerente a efetiva demonstração da alegada ofensa grave aos bens jurídicos tutelados pela legislação de regência, quais sejam, ordem, saúde, segurança e/ou economia públicas.
3. Caracterização de lesão à ordem e à economia públicas na medida em que o Poder Judiciário, desconsiderando a presunção de legitimidade do ato administrativo, imiscuiu-se na seara administrativa e substituiu a administração pública judiciária ao interferir nas conclusões do mérito administrativo e no exercício de seu dever fiscalizatório com relação ao convênio realizado.
4. Não foram apresentados argumentos robustos que pudessem infirmar os fundamentos da decisão impugnada de que o Poder Judiciário não deve imiscuir-se na atuação fiscalizatória do Poder Judiciário em sua vertente administrativa, sem a caracterização de flagrante desvio de finalidade, que poderia justificar uma tomada de decisão substitutiva de forma excepcional.
5. A parte agravante não apontou situações específicas ou dados concretos que efetivamente pudessem demonstrar que o comando judicial atual não

deve prevalecer com relação ao reconhecimento de violação dos bens jurídicos tutelados pela legislação de regência.

Agravo interno improvido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da CORTE ESPECIAL do Superior Tribunal de Justiça, em sessão virtual de 18/05/2022 a 24/05/2022, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Nancy Andrichi, Laurita Vaz, João Otávio de Noronha, Maria Thereza de Assis Moura, Herman Benjamin, Og Fernandes, Luis Felipe Salomão, Mauro Campbell Marques, Raul Araújo, Paulo de Tarso Sanseverino e Maria Isabel Gallotti votaram com o Sr. Ministro Relator.

Não participou do julgamento o Sr. Ministro Benedito Gonçalves.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Jorge Mussi.

Brasília, 24 de maio de 2022.

JORGE MUSSI

Presidente

HUMBERTO MARTINS

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt na SUSPENSÃO DE SEGURANÇA Nº 3370 - AM (2022/0022208-3)

RELATOR : MINISTRO PRESIDENTE DO STJ
AGRAVANTE : ASSOCIACAO DOS NOTARIOS E REGISTRADORES DO ESTADO DO AMAZONAS
ADVOGADO : ANDRÉA MARQUES TELLES DE SOUZA - AM003283
AGRAVADO : ESTADO DO AMAZONAS
ADVOGADO : LUIS EDUARDO MENDES DANTAS - AM012897
REQUERIDO : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS

EMENTA

AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. CONVÊNIO COM TRIBUNAL DE JUSTIÇA ESTADUAL. EXIGÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DA ASSOCIAÇÃO PRIVADA CONVENIENTE. PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO. AUTONOMIA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO DOS BENS JURÍDICOS TUTELADOS PELA LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA.

1. O deferimento do pedido de suspensão está condicionado à cabal demonstração de que a manutenção da decisão impugnada causa efetiva lesão ao interesse público.
2. A suspensão dos efeitos do ato judicial é providência excepcional, cabendo ao requerente a efetiva demonstração da alegada ofensa grave aos bens jurídicos tutelados pela legislação de regência, quais sejam, ordem, saúde, segurança e/ou economia públicas.
3. Caracterização de lesão à ordem e à economia públicas na medida em que o Poder Judiciário, desconsiderando a presunção de legitimidade do ato administrativo, imiscuiu-se na seara administrativa e substituiu a administração pública judiciária ao interferir nas conclusões do mérito administrativo e no exercício de seu dever fiscalizatório com relação ao convênio realizado.
4. Não foram apresentados argumentos robustos que pudessem infirmar os fundamentos da decisão impugnada de que o Poder Judiciário não deve imiscuir-se na atuação fiscalizatória do Poder Judiciário em sua vertente administrativa, sem a caracterização de flagrante desvio de finalidade, que poderia justificar uma tomada de decisão substitutiva de forma excepcional.
5. A parte agravante não apontou situações específicas ou dados concretos que efetivamente pudessem demonstrar que o comando judicial atual não

deve prevalecer com relação ao reconhecimento de violação dos bens jurídicos tutelados pela legislação de regência.

Agravo interno improvido.

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS (relator):

Cuida-se de agravo interno interposto por ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO ESTADO DO AMAZONAS – ANOREG/AM, às fls. 162-208, contra a decisão de fls. 151-157, a qual deferiu o pedido para sustar os efeitos da decisão proferida pelo desembargador relator no Mandado de Segurança n. 4009283-59.2021.8.04.0000, em trâmite no Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas, até o trânsito em julgado da decisão de mérito da ação principal.

Narra que, com supedâneo na Lei estadual n. 3.005/2005, que trata do selo de fiscalização e controle dos atos notariais e de registros públicos e judiciais, a parte agravante e o Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas firmaram o Convênio n. 004/2018-TJ, tendo por objeto a implantação e operacionalização de solução destinada a gestão, fiscalização e controle da atividade extrajudicial, fortalecimento institucional e aperfeiçoamento dos serviços notariais e registros e judiciais no Estado do Amazonas, como também consistindo na cessão gratuita pela ANOREG/AM ao TJ/AM de infraestrutura, sistemas de informática, suporte técnico e capacitação para utilização dos sistemas eletrônicos.

Pontua que o convênio foi firmado para que o próprio Tribunal de Justiça pudesse exercer seu poder fiscalizatório sobre a atividade extrajudicial, tendo o direito de obter a cessão gratuita do *software*, mas não seu código-fonte, segundo argumenta.

Explica que a lei estadual dispôs que 50% da arrecadação dos selos de fiscalização e controle seriam diretamente destinados à agravante, mediante convênio.

Assevera que o Presidente e a Corregedora do TJ/AM editaram a Portaria Conjunta n. 05/2021, a qual promoveu a alteração no Convênio 004/2018-TJ ao instituir uma prestação de contas mensal prévia para o recebimento de quaisquer valores decorrentes do referido convênio.

Aduz que os repasses mensais foram indevidamente sustados, sem nenhum amparo legal ou infralegal, porquanto, conforme sustenta, todas as contas estão sendo prestadas, sendo ilegais a exigência de prévia prestações de contas para liberação dos recursos, bem como a exigência de entrega do código-fonte do sistema de propriedade da agravante.

Alega que a prestadora de serviço público é a ANOREG, sendo o Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas o tomador do serviço público conveniado.

Argumenta que o código-fonte é um conjunto de instruções escritas em

determinada linguagem que tem a função de dizer ao computador o que ele deve fazer, explicando, segundo seu raciocínio, que a cessão do código-fonte importa na transferência do uso do *software*, mas também culmina na absorção da própria tecnologia, diferenciando assim transferência de tecnologia de absorção de tecnologia.

Está-se na iminência de ocorrer um caos, segundo defende, na manutenção do portal do selo, que certamente parará de funcionar caso a conveniente não consiga honrar seus compromissos com os prestadores de serviços que fazem essa manutenção.

Sustenta que a Portaria Conjunta n. 05/2021 inverte a lógica, exigindo em primeiro lugar a prestação de contas para que posteriormente haja o repasse de valores.

O ESTADO DO AMAZONAS apresentou contraminuta ao agravo interno interposto, sob o argumento de que o recorrente deve impugnar especificadamente os fundamentos da decisão agravada, o que não ocorreu na hipótese em epígrafe, segundo defende, uma vez que a parte contrária teria apenas reiterado as alegações tecidas ao longo do processo.

Defende que a questão controvertida na demanda originária, relativa ao debate sobre se tratar ou não o código-fonte do *software* de propriedade intelectual, resguardada por segredo empresarial, é tema que transcende a análise que deve ser realizada no presente incidente processual referente ao mérito suspensivo, e tal debate fático-jurídico pode exigir instrução probatória, segundo argumenta, o que não se realizará em mandado de segurança.

Aduz que o Tribunal *a quo* apenas impôs requisitos para a adequada prestação de contas, sem o cumprimento dos quais a parte adversa não poderá continuar recebendo os valores pretendidos.

Sustenta, ainda, que o convênio é modalidade de ajuste celebrado entre órgão/entidades da administração pública ou entre estas e pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, em que as vontades das partes estejam direcionadas a um fim comum. Destaca o teor do art. 116 da Lei n. 8.666/1993, cujo texto prevê a possibilidade de retenção dos valores até que eventuais irregularidades sejam sanadas.

Argumenta que acolher a pretensão da agravante representaria deixar a associação imune ao dever legal de prestar contas de verbas públicas, em completa dissonância com os preceitos da legalidade, da transparência e da publicidade dos gastos públicos.

É, no essencial, o relatório.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS (relator):

Com relação à narrativa da parte agravada de que não houve enfrentamento

de todos os fundamentos da decisão, o que poderia levar ao não conhecimento do agravo, não merece acolhimento tal argumentação, tendo em vista que o agravo em referência combateu, sim, os fundamentos suficientes que embasam a decisão agravada, destacando que foi desenhada toda uma argumentação questionadora da conclusão de existência de violação dos bens jurídicos tutelados pela legislação de regência.

No que se refere ao mérito suspensivo, sabe-se que a suspensão dos efeitos do ato judicial é providência excepcional, cabendo à parte requerente a efetiva demonstração da alegada ofensa grave a um daqueles valores. Cuida-se de uma prerrogativa decorrente da supremacia do interesse público sobre o particular, cujo titular é a coletividade.

Tal instituto não tem natureza jurídica de recurso, razão pela qual não propicia a devolução do conhecimento da matéria para eventual reforma. Sua análise deve restringir-se à verificação de possível lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas, nos termos da legislação de regência, sem adentrar o mérito da causa principal, de competência das instâncias ordinárias.

No caso em tela, não foram apresentados argumentos robustos que pudessem infirmar os fundamentos da decisão impugnada de que está caracterizada a lesão à ordem pública na medida em que o Poder Judiciário, desconsiderando a presunção de legitimidade do ato administrativo, imiscuiu-se na seara administrativa e substituiu a decisão político-administrativa do Poder Judiciário do Estado do Amazonas de exercer sua função administrativo-fiscalizatória do convênio, realizado com o Poder Público, e do emprego de verbas públicas, função decorrente do dever legal de exigência de prestação de contas da associação privada conveniente.

A simples alegação de que não foi provada lesão aos bens jurídicos da legislação de regência para o deferimento da suspensão, sem uma narração fática com comprovação inequívoca do alegado, não revoga a fundamentação construída de verificação de lesão à ordem e à economia públicas.

Ressalte-se, de toda sorte, que a suspensão não comporta dilação probatória para análise da matéria de fundo, que parece ser objetivo da parte agravante ao desejar discutir neste incidente processual meritoriamente o acerto ou não da postura administrativa tomada, devendo ser enfatizado que a análise aqui é restrita à verificação da existência de violação dos bens jurídicos violados pela legislação de regência.

Impende enfatizar, de toda forma, que os novos argumentos não invalidam a fundamentação já apresentada na decisão agravada, uma vez que continua hígido o raciocínio jurídico no sentido de que não pode haver interferência indevida do Poder Judiciário na esfera de competência do Poder Judiciário em sua vertente administrativa, sem a caracterização de flagrante desvio de finalidade, que poderia justificar uma tomada de decisão substitutiva de forma excepcional.

Portanto, com relação ao mérito suspensivo, replico os fundamentos

insertos na decisão de fls. 151-157, a qual deferiu o pedido de suspensão bem delineando a questão controvertida no agravo interno em epígrafe:

No caso em tela, explicita-se que está caracterizada a lesão à ordem pública na medida em que o Poder Judiciário, desconsiderando a presunção de legitimidade do ato administrativo, imiscuiu-se na seara administrativa e substituiu a decisão político-administrativa do Poder Judiciário do Estado do Amazonas de exercer sua função administrativa fiscalizatória do convênio realizado com o Poder Público e do emprego de verbas públicas, função decorrente do dever legal e moral de exigência de prestação de contas da associação privada conveniente, atuando devidamente em prol da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, atuação escoeita e pela qual clama a sociedade amazonense.

Ressalte-se que não se pode permitir que seja retirada dos atos administrativos, provenientes da atuação administrativa do Poder Judiciário, a presunção da legitimidade, sob pena de se desordenar a lógica de funcionamento regular do Estado, com exercício de prerrogativas que lhe são próprias e essenciais. O Poder Judiciário, em sua função judicante, não pode, dessa forma, atuar sob a premissa de que os atos administrativos são realizados em desconformidade com a legislação, sendo presumivelmente ilegítimos. Tal concluir configuraria uma subversão do regime jurídico do direito administrativo, das competências concedidas à Administração Pública e do papel do Poder Judiciário, em sua atividade judicante.

[...]

Nesse diapasão, vê-se que a parte impetrante não demonstrou, de forma inequívoca, no mandado de segurança originário, que está configurada a prova pré-constituída de eventuais equívocos administrativos com relação à atuação fiscalizatória do convênio realizado com o Poder Público, sobretudo, no caso em tela, no que se refere à exigência de cessão do código-fonte do software, consubstanciada na cláusula segunda, item n. 2.3, isto é, código este criado e implantado por ordem do convênio em comento, o qual trata exatamente da cessão gratuita ao TJ/AM de infraestrutura, sistemas de informática, suporte técnico e capacitação para utilização de sistemas eletrônicos instituídos pela Resolução n. 3/2002-DVEPED/TJ/AM/2008.

Destaque-se que a questão controvertida na demanda originária relativa ao debate sobre se tratar ou não o código-fonte do software de propriedade intelectual, resguardada por segredo empresarial, é tema que transcende à análise que deve ser realizada no presente incidente processual referente ao mérito suspensivo, destacando-se, de toda forma, que tal debate fático-jurídico pode exigir instrução probatória, que não se realizará em sede de mandado de segurança.

Ressalte-se que o art. 116, § 3º, da Lei n. 8.666/1993 impõe o dever de prestação de contas no âmbito dos convênios, tudo para verificação de boa e regular aplicação das parcelas recebidas e para verificação de eventual desvio de finalidade. Outrossim, destaque-se que a portaria questionada trata, de modo genérico e abstrato, da fiscalização devida e

consequente prestação de contas com relação ao convênio realizado com o Poder Público, estando verificado que não decorre diretamente de tal norma legal nenhuma ilegalidade ou abuso de poder praticado por autoridade pública, a justificar a impetração de mandado de segurança, nos termos do art. 5º, LXIX, da CF/1988.

Nessa senda, está caracterizada a grave lesão à ordem pública, na sua acepção administrativa, em decorrência dos entraves à execução normal e eficiente do serviço público; no presente caso, em virtude de óbice à realização de fiscalização da gestão do convênio e do emprego das verbas correspondentes.

Ademais, a decisão tomada no âmbito administrativo-fiscalizatório goza de presunção de legitimidade, não podendo haver interferência indevida na análise técnico-administrativa, sem a caracterização flagrante de erro, que poderia justificar, excepcionalmente, uma tomada de decisão substitutiva, infringindo, portanto, o princípio da separação dos poderes, imprescindível para assegurar concretamente o Estado Democrático de Direito.

Assim, deve ser mantida a decisão proferida às fls. 151-157.

Ante o exposto, nego provimento ao agravo interno.

É como penso. É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO CORTE ESPECIAL

AgInt na SS 3.370 / AM
PROCESSO ELETRÔNICO

Número Registro: 2022/0022208-3

Número de Origem:

40073747920218040000 40092835920218040000

Sessão Virtual de 18/05/2022 a 24/05/2022

Relator do AgInt

Exmo. Sr. Ministro HUMBERTO MARTINS

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro JORGE MUSSI

AUTUAÇÃO

REQUERENTE : ESTADO DO AMAZONAS

PROCURADOR : LUIS EDUARDO MENDES DANTAS - AM012897

REQUERIDO : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS

INTERES. : ASSOCIACAO DOS NOTARIOS E REGISTRADORES DO ESTADO DO AMAZONAS

ADVOGADO : ANDRÉA MARQUES TELLES DE SOUZA - AM003283

ASSUNTO : DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - ATOS ADMINISTRATIVOS

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : ASSOCIACAO DOS NOTARIOS E REGISTRADORES DO ESTADO DO AMAZONAS

ADVOGADO : ANDRÉA MARQUES TELLES DE SOUZA - AM003283

AGRAVADO : ESTADO DO AMAZONAS

ADVOGADO : LUIS EDUARDO MENDES DANTAS - AM012897

REQUERIDO : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS

TERMO

A CORTE ESPECIAL do Superior Tribunal de Justiça, em sessão virtual de 18/05/2022 a 24/05/2022, por unanimidade, decidiu negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Nancy Andrigli, Laurita Vaz, João Otávio de Noronha, Maria Thereza de Assis Moura, Herman Benjamin, Og Fernandes, Luis Felipe Salomão, Mauro Campbell Marques, Raul Araújo, Paulo de Tarso Sanseverino e Maria Isabel Gallotti votaram com o Sr. Ministro Relator.

Não participou do julgamento o Sr. Ministro Benedito Gonçalves.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Jorge Mussi.

Brasília, 25 de maio de 2022