

MANDADO DE SEGURANÇA 36.489 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**
IMPTE.(S) : **JOSE VALTER DIAS E OUTRO(A/S)**
ADV.(A/S) : **HENRIQUE NELSON CALANDRA**
ADV.(A/S) : **RICARDO HASSON SAYEG**
IMPDO.(A/S) : **CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
LIT.PAS. : **UNIÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
LIT.PAS. : **ADEMIR ANTONIO MARCON**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
LIT.PAS. : **ADILSON HEIDI SUJUKI**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
LIT.PAS. : **AGROPECUARIA PRADELLA TRES LTDA**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
LIT.PAS. : **ANDRÉ GUSTAVO PEDROSA DE CARVALHO**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
LIT.PAS. : **ANTONIO DEOCLESIO PAVEI**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
LIT.PAS. : **ELIANA MARIA PASSOS PEDROSA**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
LIT.PAS. : **GENUIR FRANCESCHI**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
LIT.PAS. : **HEDER TODI SUJUKI**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
LIT.PAS. : **HORACIO SHUJI HASEGAWA**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
LIT.PAS. : **HUMBERTO HIROMITSU UEMURA**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
LIT.PAS. : **JACO LAVINSKY**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
LIT.PAS. : **LEANDRO MICHELON ENDRES**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
LIT.PAS. : **LOTARIO MIGUEL SCHERER**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
LIT.PAS. : **LUIZ LAVINSKY**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
LIT.PAS. : **MARCOS ANTONIO REGINATTO**

MS 36489 / DF

| | |
|------------------|--|
| ADV.(A/S) | :SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS |
| LIT.PAS. | :MARLISE TEN CATEN REGINATTO |
| ADV.(A/S) | :SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS |
| LIT.PAS. | :MAURO ROBERTO FLORES VARGAS |
| ADV.(A/S) | :SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS |
| LIT.PAS. | :PAULO CESAR REGINATTO |
| ADV.(A/S) | :SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS |
| LIT.PAS. | :RUI LUIZ GAIO |
| ADV.(A/S) | :SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS |
| LIT.PAS. | :SELMO JOSE CERRATO |
| ADV.(A/S) | :SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS |
| LIT.PAS. | :SIBIO RAFAEL REGINATTO |
| ADV.(A/S) | :SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS |
| LIT.PAS. | :FERNANDO MIGUEL SCHERER |
| ADV.(A/S) | :SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS |
| LIT.PAS. | :HAROLDO HIDEYUKI UEMURA |
| ADV.(A/S) | :SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS |
| LIT.PAS. | :RICARDO HIDECAZU UEMURA |
| ADV.(A/S) | :SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS |
| LIT.PAS. | :BOM JESUS AGROPECUARIA LTDA |
| ADV.(A/S) | :GILSON LANGARO DIPP |
| ADV.(A/S) | :RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO |

Trata-se de mandado de segurança com pedido de liminar impetrado contra ato praticado pelo Plenário do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, nos autos dos Pedidos de Providências 0007368-31.2016.2.00.0000 e 0007396-96.2016.2.00.0000.

Os impetrantes informam que

“[...] os Pedidos de Providências nºs 0007368-31.2016.2.00.0000 e 0007396-96.2016.2.00.0000 possuem objeto idêntico e se insurgem contra a Portaria nº 105, de 30/7/2015, da Corregedoria das Comarcas do Interior do Estado da Bahia (CCI/BA) (Doc. 3) que:

i) cancelou as matrículas dos imóveis de nºs 726 e 727 e

seus respectivos desmembramentos, oriundas do Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Santa Rita de Cássia/BA, e

ii) determinou a regularização do imóvel de matrícula nº 1.037, assentada no Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Formosa do Rio Preto/BA, haja vista que aquelas matrículas foram declaradas nulas e correspondiam a uma sobreposição sobre a área desta última matrícula.

Observa-se, assim, que toda a discussão gira em torno do imóvel de matrícula nº 1.037, do Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Formosa do Rio Preto/BA, a qual é de titularidade dos ora impetrantes, Sr. José Valter Dias e Sra. Ildeni Gonlaves Dias (Doc. 6)” (pág. 3 da inicial)

Sustentam, em síntese, a ocorrência de inobservância do devido processo legal no julgamento dos pedidos de providências, uma vez que, na condição de terceiros interessados afetados pelos atos administrativos, não foram intimados para acompanhar o feito.

Nesse sentido, asseveram que

“[a]s petições iniciais dos PPs em questão indicaram no pólo passivo tão somente a Corregedoria das Comarcas dos Interior do Estado da Bahia e o Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, sem, contudo, apontar os ora impetrantes, que são os interessados diretos na manutenção do ato administrativo que lhes garante a titularidade de imóvel, o que é incontroverso nos autos segundo explicitado na matrícula nº 1.037.

Destaca-se que ambos os procedimentos foram inicialmente rejeitados pela Corregedoria Nacional de Justiça, que determinou o arquivamento em sucessivas decisões monocráticas (Doc. 7). Contudo, em virtude de recursos administrativos interpostos pelos autores, e após determinação do Supremo Tribunal Federal (MS 35.054/DF, Rel. Ministro Dias Toffoli, decisão liminar de 16/11/2017 – Doc. 9), os feitos foram submetidos ao colegiado do Conselho.

Após votos do Exmo. Sr. Corregedor Nacional de Justiça,

Ministro Humberto Martins, pela negativa dos recursos administrativos dos autores, pediu vista a Exma. Sra. Conselheira Maria Tereza Uille Gomes, que inaugurou a divergência para dar provimento aos recursos e julgar procedentes os pedidos de providências ‘para anular a Portaria 105/2015 e determinar ao TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA que se abstenha de efetuar o cancelamento administrativo das matrículas 726 e 727 e delas decorrentes’, tendo sido acompanhada pela maioria, em julgamento finalizado no Plenário Virtual em 1º/3/2019 (ato coator – acórdão - Doc. 10).

Com esse julgamento, concretizou-se o ato administrativo que atingiu diretamente os interesses dos ora impetrantes, a despeito da ausência da necessária intimação, consoante preceitua o art. 28 da Lei nº 9.784/1999:

Lei nº 9.784/1999

Art. 28. Devem ser objeto de intimação os atos do processo que resultem para o interessado em imposição de deveres, ônus, sanções ou restrição ao exercício de direitos e atividades e os atos de outra natureza, de seu interesse.

Além dessa regra infraconstitucional, o Regimento Interno do CNJ impõe a notificação não apenas da autoridade que praticou o ato, mas também dos ‘eventuais interessados em seus efeitos’, conforme reza seu art. 94, *in verbis*:

Regimento Interno do CNJ

Art. 94. O Relator determinará a notificação da autoridade que praticou o ato impugnado e dos eventuais interessados em seus efeitos, no prazo de quinze (15) dias.

Todavia, tais normas não foram observadas nos referidos pedidos de providências, pois ausente a intimação dos interessados diretos para comparecer na instrução do feito, ou mesmo para contrarrazoar os recursos administrativos interpostos pelos autores” (pág. 4 da inicial).

Além do mais, destacam que “[...] tentaram a regularização dos vícios no âmbito administrativo, mas não obtiveram sucesso” (pág. 5 da

inicial), já que

“[...] os requerimentos foram ignorados, tendo a Exma. Sra. Conselheira se limitado a determinar a remessa dos autos à Presidência daquele Conselho, para o cumprimento integral da decisão proferida pelo Colegiado, sob o singelo argumento de que ‘o procedimento já está definitivamente julgado pelo Plenário do Conselho Nacional de Justiça, e que o Regimento Interno do CNJ não prevê novos recursos, a única via processual para atacar a decisão plenária é a via jurisdicional do Supremo Tribunal Federal’ (Doc. 12) ” (pág. 5 da inicial).

Argumentam, ainda, que “[...] o ato administrativo impugnado nos pedidos de providências em questão (Portaria 105/2015/CCI-BA) não é genérico e coletivo [...]” (pág. 7 da inicial), uma vez que cuidaria “[...] de portaria que regularizou uma matrícula de imóvel específico, de titularidade conhecida e determinada” (pág. 7 da inicial).

Requerem o deferimento de medida liminar para suspender o “[...] ato abusivo e ilegal impugnado, consubstanciado nos acórdãos proferidos pelo Plenário do CNJ, em 1º/3/2019, no bojo dos Pedidos de Providências nºs 0007368-31.2016.2.00.0000 e 0007396-96.2016.2.00.0000, até decisão final do presente *mandamus* [...]” (pág. 9 da inicial). No mérito, pedem a concessão da segurança para

“[...] Anular os acórdãos lavrados pelo CNJ, nos autos dos PPs nºs 0007368-31.2016.2.00.0000 e 0007396-96.2016.2.00.0000, nos quais se concluiu pela procedência dos pedidos ‘para anular a Portaria 105/2015 e determinar ao TJBA que se abstenha de efetuar o cancelamento administrativo das matrículas 726 e 727 e delas decorrentes’;

2) Após a anulação dos acórdãos impugnados, determinar a intimação prévia dos ora impetrantes para impugnação dos recursos administrativos interpostos pelos autores dos PPs, devendo, em seguida, serem ambos os feitos reincluídos em

pauta para julgamento pelo Exmo. Senhor Corregedor Nacional de Justiça, Relator original dos procedimentos. ” (pág. 10 da inicial).

Foram juntadas as informações, conforme documentos eletrônicos 48-108.

A Bom Jesus Agropecuária Ltda., litisconsorte passivo, apresentou manifestações pelo indeferimento da liminar e denegação da ordem, conforme documentos eletrônicos 38, 119, 127 e 130.

A Advocacia-Geral da União requereu ingresso no feito e também apresentou manifestação pelo indeferimento da liminar e denegação da ordem (documento eletrônico 110).

Os impetrantes reiteraram os pedidos formulados na inicial e reafirmaram a necessidade de deferimento da medida de urgência juntando novos arquivos, por meio dos documentos eletrônicos 113, 116, 121, 123 e 137.

A Procuradoria-Geral da República apresentou manifestação pela denegação da ordem, em parecer assim ementado:

“MANDADO DE SEGURANCA. CONSELHO NACIONAL DE JUSTICA. AREA DE CONFLITO DE TERRAS PRIVADAS NO OESTE DA BAHIA. CANCELAMENTO ADMINISTRATIVO DE MATRICULAS DE IMOVEIS ‘SUB JUDICE’ PELA CORREGEDORIA LOCAL. MATERIA JUDICIALIZADA. ALEGADA NECESSIDADE DE INTIMACAO DOS INTERESSADOS NO CONFLITO. DENEGACAO.

1. Mandado de segurança contra ato do CNJ que cassou a Portaria 105/2015, da Corregedoria das Comarcas do Interior do Estado da Bahia, que determinara administrativamente, em 2015, o cancelamento de matriculas de imoveis de 1978, em area

de conflito de terras no oeste da Bahia, objeto de diversas ações judiciais.

2. O ato ora impugnado não tratou da situação particular dos proprietários das terras envolvidas no conflito a atrair a alegada necessidade de intimação dos interessados no caso, mas tão somente afirmou que a questão da titularidade das terras e de ser examinada pela via judicial, visto que a matéria está judicializada, e não administrativamente pela Corregedoria local.

3. Ademais, a alegada nulidade por ausência de intimação dos impetrantes não seria motivo suficiente para provocar a nulidade do ato impugnado, uma vez que está demonstrado nos autos que o advogado dos impetrantes, com procuração para atuar no CNJ, acompanhava os Pedidos de Providências no PJe mas não peticionou nem nada requereu, só se manifestando quando já exaurida a instância administrativa.

– Parecer pela denegação da segurança” (pág. 1 do documento eletrônico 126).

É o relatório suficiente. Decido.

Bem examinados os autos, tenho que o *writ* não comporta seguimento.

De saída, transcrevo a ementa do acórdão do Conselho Nacional de Justiça que deu provimento a recurso administrativo em pedido de providência para controle de ato do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, consubstanciado no cancelamento de matrículas de imóveis:

“RECURSO ADMINISTRATIVO EM PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA. JUDICIALIZAÇÃO DA MATÉRIA. PORTARIA CCI 105/2015. CANCELAMENTO ADMINISTRATIVO DE MATRÍCULAS DE IMÓVEIS. REGISTROS AMPARADOS EM TÍTULOS NULOS. TRANSCURSO DE TEMPO. TERRAS

PRIVADAS. LEI DE REGISTROS PÚBLICOS. AUSÊNCIA DE CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA. SEGURANÇA JURÍDICA. RECURSO PROVIDO.

1. Pedido de Providências em que se requer o controle de ato de Tribunal que cancelou as matrículas dos imóveis de nos. 726 e 727 e seus respectivos desmembramentos, oriundas do Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Santa Rita de Cássia/BA, e determinou a regularização do imóvel de matrícula 1037, assentada no Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Formosa do Rio Preto/BA.

2. A judicialização da matéria constitui óbice intransponível ao CNJ, conforme entendimentos desta Casa. No entanto, este argumento somente se mostra inteligível se semelhante raciocínio for replicado ao Tribunal, quando este atua em sua via administrativa. A judicialização da matéria não pode impedir a intervenção do CNJ de um lado, e admitir a atuação irrestrita do TJBA, de outro. Tampouco, possibilitar a edição de um ato administrativo com o fim deliberado de cancelar matrículas e desconstituir títulos vigentes há mais de três décadas.

3. Em que pese os judiciosos argumentos do Conselho da Magistratura do TJBA consolidados no Acórdão 0022546-15.2015.8.05.0000, de que o cancelamento administrativo de registros amparados em títulos nulos de pleno direito não só é possível, como também é prestigiado pelo ordenamento jurídico pátrio e jurisprudência do CNJ (PP 0001943-67.2009.2.00.0000), há nos autos relevantíssimas peculiaridades que afastam a aplicação do artigo 214, caput, da Lei de Registros Públicos (Lei 6.015, de 31 dezembro de 1973), que admite a invalidação de registro nulo de pleno direito, e o precedente firmado por este Conselho, utilizado pelo TJBA como fundamento de decidir.

4. Entre a abertura das matrículas e a determinação do TJBA já se transcorreram mais de três décadas (1978 a 2015), tempo suficiente e capaz de atingir terceiros de boa fé e proporcionar o preenchimento dos requisitos da usucapião.

Isto, por si só, impede a anulação do registro na seara administrativa, dada a higidez formal dos títulos por todo esse longo período e a necessidade de se evitar a destruição de direitos e salvaguardar as situações construídas (§ 5º do artigo 214 da Lei 6.015/1973).

5. O caso em tela não diz respeito a grilagem de terras públicas ou devolutas, insusceptíveis de usucapião, como o foi na situação apreciada pela Corregedoria Nacional de Justiça, nos autos do Pedido de Providências 0001943-67.2009.2.00.0000. Discute-se, *in casu*, o cancelamento administrativo de terras privadas, sujeitas à usucapião, que independem de autorização legislativa para serem alienadas.

6. A Portaria CCI 105/2015-GSEC causa instabilidade jurídica na região e desconsidera o imbróglgio jurídico e ações judiciais que recaem sobre as terras da Fazenda São José, além de negar o contraditório e da ampla defesa aos que foram diretamente atingidos pelo ato.

7. É certo que em procedimentos de caráter objetivo, em que não se tem em vista a tutela de interesses individuais ou subjetivos, mas sim a legalidade de procedimentos ou atos administrativos (caráter genérico), cujos prejuízos afiguram-se meramente reflexo da restauração do quadro de legalidade, o Conselho Nacional de Justiça tem firmado o entendimento de que a ausência de intimação de todos os potenciais interessados não acarreta afronta ao devido processo legal. Entretanto, em situações nas quais se delibera sobre situações jurídicas específicas que atingem um grupo de pessoas definido de forma direta e imediata, o devido processo legal exsurge por imposição constitucional (artigo 5º, LV, da CF/88), consoante pacífica jurisprudência do STF.

8. A nulidade da Portaria CCI 105/2015 restou demonstrada ante o farto conjunto probatório coligido aos autos. O ato i) tangencia ações judiciais que recaem sobre a Fazenda São José; ii) desconsidera o tempo transcorrido entre a abertura das matrículas dos imóveis e a Nas informações prestadas, consta que determinação do TJBA de cancelamento

destas; iii) ignora o possível preenchimento dos requisitos da usucapião, questão a ser dirimida em ação judicial própria; iv) inobserva os preceitos das Leis 6.739/79 e 6.015/73; v) descarta-se para o fato de que as terras em apreço não são públicas ou devolutas (insuscetíveis de usucapião), em contraponto à situação examinada por este Conselho no PP 0001943-67.2009.2.00.0000 e utilizado pelo Conselho da Magistratura do TJBA como paradigma; e vi) viola os princípios do contraditório e da ampla defesa.

9. Necessidade de restabelecimento da ordem pelo Conselho Nacional de Justiça para prestigiar os princípios da eficiência e da segurança jurídica, evitar interferência na atividade jurisdicional e afastar o risco de decisões conflitantes entre as esferas administrativa e judicial.

10. Recurso provido para anular a Portaria 105/2015 e determinar ao que se abstenha de efetuar o cancelamento TJBA administrativo das matrículas 726 e 727 e delas decorrentes” (págs. 2-4 do documento eletrônico 15; grifei).

Com efeito, verifico que a questão de fundo deste *writ* diz respeito a saber se o CNJ respeitou o devido processo legal ao anular a Portaria 105/2015 no âmbito dos Pedidos de Providências 0007368-31.2016.2.00.0000 e 0007396-96.2016.2.00.0000.

Nas informações trazidas aos autos, aquele Conselho comunica que

“[...] o Pleno do CNJ examinou a regularidade da Portaria CCI/ 105, de 30 de julho de 2015, expedida pela Corregedoria das Comarcas do Interior do Estado da Bahia (CCI/BA). O ato controlado por esta Casa promovia, em síntese, o cancelamento administrativo das matrículas dos imóveis de n.ºs. 76 e 727 e seus respectivos desmembramentos, oriundas do Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Santa Rita de Cássia/BA. Determinava, ainda, a regularização do imóvel de matrícula 1037, assentada no Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Formosa do Rio Preto/BA, como

desdobramento desse cancelamento.

A partir da delimitação do campo de atuação do CNJ – eminentemente administrativa e sem descurar-se da existência das ações judiciais que recaem sobre a área de conflito de terras que há anos se arrasta na região -, **entendeu o Plenário do Conselho que a edição da Portaria CCI 105/2015 determinando o cancelamento administrativo de matrículas privadas de imóveis (matrículas n°s 726 e 727 , e delas decorrentes) e a regularização de outro imóvel (o imóvel de matrícula 1037) violou, à uma só vez, as leis de regência, notadamente a Lei 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), e as garantias do devido processo legal e do contraditório e da ampla defesa**

Consoante se extrai do Acórdão prolatado, a decisão do Plenário do CNJ **considerou, para fins de declaração de nulidade** do ato emanado pela Corregedoria da Comarca do Interior/BA:

i) o § 5º do artigo 214 da Lei 6.015/1973, o qual prescreve que a **nulidade de pleno direito do registro não será decretada se atingir terceiro de boa-fé que tiver preenchido as condições de usucapião do imóvel;**

ii) a **impossibilidade de anulação de registros privados na seara administrativa, dada a higidez formal dos títulos por todo o período de sua vigência (mais de três décadas);**

iii) o substancial substrato jurídico e fático a impedir o cancelamento de imóveis por Portaria;

iv) a **inobservância pela Corregedoria local do tempo transcorrido entre a abertura das matrículas e a determinação de cancelamento destas (1978 a 2015);**

v) a **necessidade de se evitar a destruição de direitos e salvaguardar as situações construídas e consolidadas ao longo do tempo;**

vi) o **possível preenchimento dos requisitos da usucapião pelos que detêm a posse, questão a ser dirimida em ação judicial própria;**

vii) a promoção, pela via administrativa, do descontrolado dos registros imobiliários da região, bem como o favorecimento da instauração de um quadro patrimonial que não se compatibiliza com a cadeia dominial dos imóveis, sem determinação judicial;

viii) os julgados do Supremo Tribunal Federal acerca das hipóteses de cancelamento de registros de imóveis;

ix) a obscura elevação patrimonial, apoiada em Portaria, de área inicial que contava com cerca de 43.000ha, e passou a contar com 366.862,695ha sem determinação judicial nesse sentido ou outra circunstância apta a justificar tamanha modificação; e

x) a ausência de contraditório e da ampla defesa aos que foram diretamente atingidos pelo ato da Corregedoria das Comarcas do Interior.

Em suma, o controle exercido pelo Conselho Nacional de Justiça recaiu sobre ato da Corregedoria da Comarca do Interior do Estado da Bahia que estava a acirrar a paz social na região, a desconsiderar o imbrólio jurídico e ações judiciais existentes e a cancelar, sem observância do contraditório e ampla defesa aos diretamente atingidos, de registros de imóveis privados, registrados em cartórios há mais de três décadas.

Por fim, também é digno de nota que a cópia da decisão prolatada pelo Plenário do CNJ foi encaminhada ao Ministério Público Federal para providências cabíveis, diante dos indícios de ilícitos praticados na região como decorrência do ato administrativo em comento, a saber: substancial evolução patrimonial como desdobramento do ato, transferência de imóveis rurais e integralização de vultoso capital em *holding* constituída justamente após a edição da Portaria CCI 105/2015, a indicar possível sonegação de impostos federais, estaduais e municipais.

O julgamento foi concluído pelo Plenário no CNJ na 43ª Sessão Virtual, realizada em 1º.3.2019, com a anulação da Portaria CCI 105/2015 e a expedição de ordem ao TJBA, nos

seguintes termos: se abstenha de efetuar o cancelamento administrativo das matrículas de nº 726 e nº 727” (págs. 2-5 do documento eletrônico 48; grifei).

Na espécie, verifico a plena regularidade do procedimento adotado pelo Conselho Nacional de Justiça, sendo irretocável o voto vista da lavra da Conselheira Maria Tereza Uille Gomes, no qual cotejou de maneira esclarecedora a documentação acostada aos autos e concluiu pela necessidade de restabelecimento da ordem pelo CNJ, de modo a prestigiar os princípios da eficiência e da segurança jurídica.

Ao assim proceder, o CNJ exercitou plenamente a sua competência, nos termos do art. 103-B, § 4º, II, da Constituição Federal, de

“[...] 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” (grifei).

Nesse sentido, observo que, ao analisar os Pedidos de Providências 0007368-31.2016.2.00.0000 e 0007396-96.2016.2.00.0000, o CNJ sindicou ato administrativo produzido pelo Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, sem imiscuir-se no mérito quanto ao direito de propriedade dos ora impetrantes. Ou seja, exercitou típico controle administrativo sobre atos administrativos praticados por órgão do Poder Judiciário.

A jurisprudência desta Corte tem reconhecido reiteradamente que a garantia do *due process of law* também é aplicável aos processos administrativos, respeitando-se, ainda, os sistemas recursais próprios de cada esfera (*vide* RE 454.421-AgR/ES, Rel. Min. Ayres Britto).

Penso que, no presente caso, tal garantia foi devidamente observada pelo CNJ, não havendo que falar em violação do devido processo legal no julgamento dos pedidos de providências pela ausência de intimação dos impetrantes para acompanhar o feito.

Esta Suprema Corte já afirmou, inúmeras vezes, que não acarreta nulidade a ausência de notificação de eventuais interessados sobre a existência de processo de controle administrativo exercido sobre atos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, como pode ser observado abaixo:

“MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO PÚBLICO. DELEGAÇÃO DE SERVIÇOS NOTARIAIS DO ESTADO DE GOIÁS. CONCURSO DE INGRESSO. PROVA DE TÍTULOS. POSSIBILIDADE DE CUMULAÇÃO DE PONTOS RELATIVOS A TÍTULOS DE MESMA CATEGORIA. PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO. CONTROLE DE LEGALIDADE DE ATOS ADMINISTRATIVOS. VINCULAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA AO EDITAL.

1. A ausência de notificação a todos os interessados acerca da existência, no CNJ, de PCA relativo à avaliação de títulos em concurso público não implicou afronta à ampla defesa e ao contraditório. Não detinham, os candidatos aprovados nas fases anteriores, a titularidade de situações jurídicas consolidadas antes de iniciado o PCA. Quando da intervenção do CNJ na decisão da Comissão de Seleção e Treinamento do Tribunal de Justiça de Goiás, inexistia lista oficial de classificação, considerados os títulos apresentados, tão só especulações fundadas em listagem extraoficial confeccionada pelos próprios concorrentes, em forum da internet, sem valor legal. Precedentes.

2. Mandado de Segurança cujo objeto é decisão do CNJ em

PCA em que definida a possibilidade de o candidato cumular a pontuação prevista no edital para cada rubrica de títulos, desde que respeitado, no somatório geral, o teto de dois pontos. Em análise um concurso determinado, com seu edital a lei do certame -, e a atuação do CNJ no exame da legalidade de decisão específica da Comissão responsável pela sua condução, de todo estranhos à ação mandamental o tecer de teses genéricas a respeito da natureza da prova de títulos e a emissão de juízos de valor sobre os melhores critérios de valoração.

[...]

Ordem denegada, cassada a liminar” (MS 28.375/DF, Rel. Min. Rosa Weber; grifei).

“AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. [...] CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. OUTORGA DE DELEGAÇÃO A SUBSTITUTO, SEM CONCURSO PÚBLICO. DETERMINAÇÃO GENÉRICA. SUSTENTADA OFENSA ÀS GARANTIAS DO DEVIDO PROCESSO LEGAL, DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA.

1. A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, atenta à viabilidade operacional dos órgãos de controle (Tribunal de Contas da União, **Conselho Nacional de Justiça**, Conselho Nacional do Ministério Público etc.), e à acertada delimitação das garantias constitucionais de natureza procedimental, firma-se no sentido de que, **na hipótese de a atuação de instituições fiscalizatórias envolver apuração de espectro amplo, voltada à promoção de ajuste da conduta de entes ou órgãos fiscalizados aos ditames legais**, sem deliberação imediata sobre situações específicas, **não há necessidade de intimação, no âmbito interno do órgão de controle, de cada um dos potenciais interessados nos desdobramentos da decisão administrativa genérica a ser proferida.** Precedentes.

2. Em tais hipóteses, **incumbirá ao órgão ou ente fiscalizado, no intuito de verificar a subsunção de casos específicos ao genericamente determinado pelo órgão de controle, instaurar, posteriormente, em seu perímetro, contraditório individualizado e observar as demais garantias de índole procedimental.**

3. No caso em tela, **ante o caráter geral da apuração empreendida no PCA nº 2008.10.00.000885-5, impõe-se concluir, na ausência de objeto de deliberação suscetível de causar, de forma direta e imediata, gravame ao impetrante, que não havia necessidade de que este fosse intimada para apresentar manifestação no referido procedimento de controle administrativo.**

4. Ainda que se reputasse devida a prévia intimação pessoal do agravante no PCA em tela, forçoso seria concluir, presente a diretriz traçada no brocardo *pas de nullité sans grief*, que a decretação de nulidade por cerceamento de defesa exigiria demonstração de prejuízo concreto, o que não ocorreu, quer ante a existência de manifestação do impetrante no mencionado procedimento de controle administrativo, quer ante a natureza genérica da decisão proferida pelo CNJ, limitada a determinar a observância, pelo Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, autoridade delegante, da exigência constitucional de concurso para ingresso e remoção na atividade notarial e de registro, sem redundar em imediata desconstituição de delegações específicas, providência deixada a cargo da Corte estadual capixaba, após exame individualizado de cada situação.

5. Tanto é certo que **a análise empreendida no ato impugnado foi meramente genérica, não enfocada a situação particular do agravante**, que, posteriormente, no PP nº 0000584-14.2011.2.00.0000, o CNJ examinou a situação individualizada da serventia titularizada pelo impetrante, proferindo decisão administrativa específica, que veio a ser contestada, perante esta Suprema Corte, por meio do MS nº 30791, distribuído ao Ministro Marco Aurélio.

[...]

7. Agravo regimental conhecido e não provido, com aplicação, no caso de votação unânime, da penalidade prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015” (MS 27.751 ED-AgR/DF, Rel. Min. Rosa Weber; grifei).

“Agravo regimental em mandado de segurança. Falta de impugnação dos fundamentos da decisão agravada. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Pedido de providências. **Falta de notificação dos interessados. Ofensa à garantia do contraditório e da ampla defesa. Não configuração. Ato controlado de caráter normativo geral e objetivo. Deliberação do Conselho cujos efeitos são uniformes para todos.** Inexistência de resultado útil na oitiva dos beneficiários do ato. Agravo regimental não provido.

[...]

2. A garantia do contraditório e da ampla defesa não se dá como um fim em si mesmo, mas sempre com vista à possibilidade de assegurar um resultado útil, o que não se verifica *in casu*. **Sendo o ato administrativo controlado de caráter normativo geral e objetivo, não se revela razoável se exigir do CNJ a oitiva dos interessados quando nenhuma consideração a eles pertinente se revela útil ao deslinde da questão, somente para se assegurar a participação formal deles.** Não configurada a alegada ofensa à garantia do contraditório. Precedente: MS nº 26.739/DF, Segunda Turma, Rel. Min. Dias Toffoli, DJ de 14/6/16.

3. Agravo regimental não provido” (MS 34.260 AgR/DF, Rel. Min. Dias Toffoli; grifei).

“Mandado de segurança. **Ato do Conselho Nacional de Justiça.** Anulação da fixação de férias em 60 dias para servidores de segunda instância da Justiça estadual mineira. **Competência constitucional do Conselho para controle de legalidade dos atos administrativos de tribunal local. Ato de caráter geral. Desnecessidade de notificação pessoal.**

Inexistência de violação do contraditório e da ampla defesa.
Férias de sessenta dias. Ausência de previsão legal.

1. Compete ao Conselho Nacional de Justiça o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário (§ 4º), zelando pela observância do art. 37 e apreciando, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário (inciso II, § 4º, art. 103-B).

2. No caso, **a deliberação do CNJ se pautou essencialmente na ilegalidade do ato do Tribunal local** (por dissonância entre os 60 dias de férias e o Estatuto dos Servidores do Estado de Minas Gerais). Quanto à fundamentação adicional de inconstitucionalidade, o Supremo tem admitido sua utilização pelo Conselho quando a matéria já se encontra pacificada na Corte, como é o caso das férias coletivas.

3. **Sendo o ato administrativo controlado de caráter normativo geral, resta afastada a necessidade de notificação, pelo CNJ, dos servidores interessados no processo.**

[...]

5. Ordem denegada” (MS 26.739/DF, Rel. Min. Dias Toffoli; grifei).

O Ministro Dias Toffoli, no voto condutor do último julgado, consignou que “o CNJ, como órgão administrativo que é, deve observar essa garantia, sempre que, cumulativamente: (i) o resultado de sua atuação possa atingir a esfera jurídica dos beneficiários do ato controlado e que (ii) a situação particular dos interessados seja relevante à construção da conclusão a ser obtida”.

In casu, não há dúvidas de que a ordem emanada pelo CNJ tem como único destinatário órgão do TJBA - que produziu o ato objeto de controle administrativo -, e não os ora impetrantes, os quais não tiveram as suas situações particulares analisadas pelo colegiado daquele Conselho.

Até mesmo porque as situações particulares dos impetrantes não ostentariam relevância suficiente para influenciar no deslinde do caso, de modo que a conclusão a qual chegou o CNJ não seria diferente pela mera intervenção daqueles nos autos dos pedidos de providências.

Constato, ainda, que não seria viável a notificação dos cerca de 300 interessados afetados pela Portaria 105/2015 para apresentarem manifestação em procedimento de controle administrativo recaído sobre ato do TJBA. Corroborando tal entendimento, entendo oportuno transcrever novamente trecho do voto proferido pelo Ministro Dias Toffoli no julgamento do MS 26.739/DF, *verbis*:

“Em meu entender, a mais ampla garantia do contraditório não se dá como um fim em si mesmo, mas sempre com vista à possibilidade de assegurar um resultado útil, **não sendo razoável se exigir do conselho a oitiva dos interessados quando nenhuma consideração a eles pertinente se revela útil ao deslinde da questão**, somente para se ter por assegurada as suas participações formais.

Basta verificar que se está aqui a falar de ato controlado que atinge o universo de servidores da segunda instância da Justiça comum mineira, mas poderia se estar avaliando ato concessivo do mesmo direito a toda a categoria de servidores do Judiciário Federal. Nesse caso, **dever-se-ia notificar cada um deles para defender seu direito às férias anuais de 60 dias? Seria inviabilizar a atuação de controle que cabe ao CNJ sem qualquer razão de ordem jurídica o ato controlado se dirige, indistintamente, a todos os seus beneficiários ou mesmo prática** - nenhuma consideração particular do servidor será relevante para a deliberação do conselho” (grifei).

Por isso, na linha do entendimento jurisprudencial desta Suprema Corte, entendo ser despicienda a notificação dos ora impetrantes para acompanhar a tramitação dos procedimentos de controle administrativo,

direcionados, como já dito, ao TJBA.

Nessa direção, conveniente transcrever trechos da manifestação da Procuradora-Geral da República sobre a ausência de direito líquido e certo da impetração:

“Conforme registrado, o ato impugnado não tratou da situação particular dos proprietários das terras, mas tao somente afirmou que a questão da titularidade destas deve ser examinada em ação judicial própria, e não administrativamente, dado o largo tempo transcorrido entre a abertura das matrículas e o posterior cancelamento por portaria, bem como consideradas as oscilações na atuação administrativa do TJ/BA em 2007, 2008 e 2015, que emitiu atos contraditórios, ora cancelando os registros, ora mantendo-os, sem ter feito o chamamento de todos os interessados no feito, agravando o conflito e a insegurança jurídica na região.

Assim sendo, com razão a União ao afirmar que não se entreve, no ato apontado como coator, nenhuma ofensa a segurança jurídica, a ampla defesa ou ao contraditório.

Mesmo que assim não fosse, acrescente-se que a litisconsorte passiva comprovou que os impetrantes tinham ciência inequívoca dos Pedidos de Providencias em trâmite no CNJ, mediante os registros de acesso aos autos no CNJ pelo advogado dos impetrantes, que acompanhava os procedimentos administrativos em questão.

Portanto, a alegada ausência de intimação dos impetrantes não seria motivo suficiente para provocar a nulidade do ato impugnado, uma vez que o advogado constituído dos impetrantes, com procuração para atuar no CNJ, acompanhava os Pedidos de Providencias no PJe, mas não peticionou nem nada requereu, só se manifestando quando já exaurida a instancia administrativa.

Nesse contexto, não se figura presente o alegado direito liquido e certo a ser amparado pela via mandamental” (pág. 6-7 do documento eletrônico 126; grifei).

Além do mais, conforme asseverado no parecer ministerial, consta dos autos que os impetrantes tinham ciência inequívoca da tramitação dos pedidos de providências no âmbito do CNJ, com o acompanhamento dos procedimentos pelos seus representantes constituídos, os quais, apesar de deterem procuração específica para acessarem os autos naquele Conselho, decidiram apresentar requerimentos e manifestações apenas quando ultimado o trâmite administrativo, tentando, assim, forçar a nulidade da deliberação aqui questionada.

Se tiveram conhecimento e entendiam relevante a participação nos processos de controle perante o CNJ, deveriam ter peticionado - tentando influenciar na análise do Colegiado - durante o trâmite e não só ao final, quando o desfecho não foi o esperado.

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, na Ação Cível Originária 79/2012, em voto de relatoria do Ministro Cezar Peluso, ressaltou a relevância da confiança nas relações jurídicas, do que decorre a proibição do *venire contra factum proprium*. Sobre a incidência dessa cláusula geral à espécie, transcrevo julgado no qual se reconheceu aplicabilidade nas relações jurídicas de direito público:

“MANDADO DE SEGURANÇA – CONCURSO PÚBLICO – PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA – RESERVA PERCENTUAL DE CARGOS E EMPREGOS PÚBLICOS (CF, ART. 37, VIII) – [...] – CLÁUSULA GERAL QUE CONSAGRA A PROIBIÇÃO DO COMPORTAMENTO CONTRADITÓRIO – INCIDÊNCIA DESSA CLÁUSULA (‘NEMO POTEST VENIRE CONTRA FACTUM PROPRIUM’) NAS RELAÇÕES JURÍDICAS, INCLUSIVE NAS DE DIREITO PÚBLICO QUE SE ESTABELECEM ENTRE OS ADMINISTRADOS E O PODER PÚBLICO – PRETENSÃO MANDAMENTAL QUE SE AJUSTA À DIRETRIZ JURISPRUDENCIAL FIRMADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – MANDADO DE SEGURANÇA

MS 36489 / DF

DEFERIDO – INTERPOSIÇÃO DE RECURSO DE AGRAVO – RECURSO IMPROVIDO” (MS 31.695-AgR/DF, Rel. Min. Celso de Mello; grifei).

Não menos relevante é o fato de os impetrantes não conseguirem apontar a mínima ocorrência de prejuízo concreto pela ausência de notificação nos autos de origem.

Nesse tocante, registro que o entendimento consagrado desta Suprema Corte é no sentido de que, para o reconhecimento de eventual nulidade, ainda que absoluta, faz-se necessária a demonstração do prejuízo efetivamente sofrido.

Confira-se, a propósito, o julgamento do MS 26.676/DF, de minha relatoria, cujo acórdão foi assim ementado:

“MANDADO DE SEGURANÇA. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. DELIBERAÇÃO NEGATIVA. IMPOSSIBILIDADE DE CONHECIMENTO. NULIDADE DO PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. NÃO OCORRÊNCIA. ORDEM DENEGADA.

I - A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que as deliberações negativas do Conselho Nacional de Justiça não estão sujeitas a revisão por meio de mandado de segurança impetrado diretamente no Supremo Tribunal Federal.

II - Para o reconhecimento de eventual nulidade, ainda que absoluta, faz-se necessária a demonstração do prejuízo efetivamente sofrido.

III - Mandado de segurança conhecido em parte e, nessa extensão, denegada a ordem”.

No mesmo sentido: MS 24.911/DF, Rel. Min. Carlos Velloso; MS 27.728-AgR/ES, Rel. Min. Rosa Weber; MS 31.199/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia; MS 32.012-AgR/DF, Rel. Min. Luiz Fux; e MS 34.666-AgR/DF, Rel. Min. Dias Toffoli.

Assim, inaceitável a formulação da pretensão nesta via estreita, em que os fatos devem ser comprovados de plano.

Desse modo, não há falar em direito líquido e certo de os impetrantes obterem a nulidade da decisão proferida pelo CNJ, por inobservância do devido processo legal.

Assim, verifico que a autoridade dita coatora atuou nos estritos termos de sua competência legal e constitucional, de modo que não há nenhuma ofensa a direito líquido e certo dos impetrantes merecedora de reparação.

Com efeito, esta Corte, em sucessivas decisões, a exemplo daquela proferida no RE 269.464/DF, de relatoria do Ministro Celso de Mello, já assinalou que a liquidez e certeza do direito, capaz de autorizar o ajuizamento do mandado de segurança, é, tão somente, aquele que concerne a fatos incontroversos, constatáveis de plano, mediante prova literal inequívoca.

A pretensão dos impetrantes, portanto, refoge aos estreitos limites do *mandamus*, ante a ausência de liquidez e certeza do direito pleiteado. Nesse sentido, como bem lembrou Celso Antônio Bandeira de Mello,

“[c]onsidera-se líquido e certo o direito, independentemente de sua complexidade, quando os fatos a que se deva aplicá-lo sejam demonstráveis de plano; é dizer, quando independam de instrução probatória, sendo comprováveis por documentação acostada quando da impetração da segurança ou, então, requisitada pelo juiz a instâncias do impetrante, se o documento necessário estiver em poder de autoridade que recuse fornecê-lo (art. 6º, parágrafo único, da Lei 1.533) (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p.

MS 36489 / DF

837-838).

Infere-se, pois, que a insurgência ora apresentada revela o mero inconformismo das partes com o resultado do julgamento que lhe foi desfavorável, não havendo argumento capaz de infirmar as razões de decidir da decisão ora atacada.

Isso posto, por não vislumbrar direito líquido e certo a ser amparado na via mandamental, nego seguimento a esta impetração (art. 21, § 1º, do RISTF). Prejudicado o exame do agravo regimental.

Publique-se.

Brasília, 17 de setembro de 2019.

Ministro Ricardo Lewandowski

Relator