

**MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 31.402 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**  
**IMPTE.(S)** : ASSOCIAÇÃO DOS ADVOGADOS DE SÃO PAULO  
**ADV.(A/S)** : MARCELO VIEIRA VON ADAMEK E OUTRO(A/S)  
**IMPDO.(A/S)** : CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ  
**ADV.(A/S)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
**LIT.PAS.(A/S)** : CENTRO DE ESTUDOS E DISTRIBUICAO DE TITULOS E DOCUMENTOS DE SAO PAULO - CDT  
**ADV.(A/S)** : ANTONIO AUGUSTO SILVA PEREIRA DE CARVALHO

Trata-se de mandado de segurança coletivo, com pedido de medida liminar, impetrado pela Associação dos Advogados de São Paulo – AASP, contra decisão proferida pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ, proferida nos autos do Procedimento de Controle Administrativo 0005108-54.2011.2.00.0000, proposto pelo Centro de Estudos e Distribuição de Títulos e Documentos de São Paulo - CDT.

O referido *decisum* possui a seguinte ementa:

*“PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. PROVIMENTO CG Nº 19/2011. CENTRAL DE DISTRIBUIÇÃO. DESOBRIGATORIEDADE. ABUSO DE DIREITO. ILEGALIDADE.*

*1. Embora a decisão tenha rechaçado a tese da invalidade do provimento de n. 19/2001, calcando-se na conveniência e oportunidade da revisão para derogá-lo, as razões de decidir encobririam a aplicação prática daquela sanção, vez que defenderam a incompatibilidade daquele provimento com dispositivo constitucional.*

*2. Todavia, ou bem a administração considera a ilegalidade e/ou inconstitucionalidade do provimento anterior e o anula, ou bem o considera hígido legal e constitucionalmente e só o revoga ou derroga em caso de melhor conveniência para o interesse público. Afigura-se contraditório derogar a norma com fulcro na melhor conveniência e ao mesmo tempo aplicar, contra ela, o princípio da livre concorrência.*

**MS 31402 MC / DF**

3. Além disso, tanto o art. 131 da Lei nº 6.015/73, quanto o art. 12 da Lei 8.935/94 não exigem a prévia distribuição de títulos, mas a distribuição, se resultado de concordância unânime dos titulares de delegação, não está proibida.

4. A livre escolha do delegatário é um direito do usuário, na medida em que os dispositivos acima citados não exigem a prévia distribuição, mas a livre escolha estaria assegurada, também, pela sistemática anterior à reforma, na medida em que sempre se admitiu a figura do – com já dito anteriormente – direcionamento, isto é, o usuário não está impedido de declarar no ato de distribuição o delegatário de sua preferência, o que implica, necessariamente, no direcionamento.

5. A compensação não é incompatível com a competição e a eficiência. Quanto mais eficiente o registrador, mais indicações ele receberá, mais serviço terá, de modo que a compensação far-se-á, apenas, entre os usuários que não manifestaram preferência e mostraram indiferença pelo prestador do serviço.

6. Pedido julgado parcialmente procedente, adequando-se a redação do Provimento CG nº 19/2011 da Corregedoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo para permitir a livre escolha por parte do jurisdicionado e, bem assim, a compensação de títulos, vedada a compensação de valores”.

Sustenta a associação impetrante que o Conselho Nacional de Justiça, ao determinar que se confira nova redação ao Provimento CG 19/2011, editado pelo Corregedor-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, violou os comandos insertos nos arts. 131 da Lei 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos) e 12 da Lei 8.935/1994 (Lei dos Cartórios), atuando, outrossim, fora da competência outorgada pela Carta Maior no seu art. 103-B, § 4º, II.

Isso porque, no seu entender, o CNJ

*“de um lado, impediu que os usuários dos serviços públicos prestados pelos Cartórios de Registro de Títulos e Documentos da*

**MS 31402 MC / DF**

*Capital do Estado de São Paulo possam doravante, mesmo se desejarem, apresentar os seus títulos e documentos diretamente junto à serventia de sua livre escolha, sujeitando-os assim à obrigatoria e prévia distribuição realizada por um cartório centralizador, criado e mantido pelos próprios serventuários, e, de outro, permitiu que esse cartório privado de distribuição possa irmanamente partilhar e compensar os serviços entre os serventuários, de tal modo que todos eles fruam do mesmo volume de trabalho independentemente do desempenho individual ou da qualidade do atendimento de cada qual, aniquilando assim por completo o ambiente de sadia competição e concorrência que o legislador quis preservar”.*

Narra a impetrante que, ao acolher representação por ela formulada, o Corregedor-Geral de Justiça do Estado de São Paulo houve por bem atribuir nova redação ao subitem 7.2 das Normas de Serviço da Corregedoria Geral de Justiça, editando, para tanto, o Provimento CG 19/2011. Em tal normativo, aduz, assegurou-se aos usuários dos serviços públicos prestados pelos oficiais de registros de títulos e documentos da Capital do Estado de São Paulo

*“o direito de apresentar os seus requerimentos e documentos diretamente junto à serventia de sua livre escolha, sem prejuízo de poder o CDT continuar a centralizar o protocolo dos documentos (como ocorre com entidade análoga no âmbito de Registro de Imóveis) e até distribuir livremente aqueles sem indicação da serventia, vedada a compensação de serviços”.*

Assevera, pois, ter sido revogada a disciplina anterior, contida no Provimento CG 29/2001, editada pelo mesmo órgão, na qual se estabelecia a distribuição obrigatória, que subtraía do usuário, portanto, o direito de indicar a serventia na qual desejava que seus serviços fossem realizados, concedendo, ademais, à associação privada especialmente constituída pelos oficiais dos cartórios *“o poder de partilhar igualmente os serviços e os emolumentos entre as serventias associadas, independentemente da qualidade do atendimento dispensado ao público”.*

**MS 31402 MC / DF**

Afirma, nessa linha, que, sob a égide da disciplina revogada, eliminou-se a concorrência no setor, porquanto

*“não estando mais a remuneração individual de cada serventuário na dependência do bom ou mau serviço prestado ao público e, sobretudo, não dependendo o desempenho da serventia mais dos investimentos em pessoal e infraestrutura, ou da melhoria das condições de atendimento, a qualidade dos serviços cartorários veio gradativamente se deteriorando”.*

Alega, pois, que o CNJ somente poderia ter considerado a ilegalidade do ato questionado pelo CDT caso as leis dos notários expressamente impusessem a prévia distribuição dos títulos, o que, conforme leitura dos dispositivos destacados (Lei 6.015/1973 - “Art. 131. Os registros referidos nos artigos anteriores serão feitos independentemente de prévia distribuição” e Lei 8.935/1994 – “Art. 12. Aos oficiais de registro de imóveis, de títulos e documentos e civis das pessoas jurídicas, civis das pessoas naturais e de interdições e tutelas compete a prática dos atos relacionados na legislação pertinente aos registros públicos, de que são incumbidos, independentemente de prévia distribuição, mas sujeitos os oficiais de registro de imóveis e civis das pessoas naturais às normas que definirem as circunscrições geográficas”), não ocorre. Pelo contrário, tais comandos reputam-na prescindível.

Consequentemente, diz,

*“fossem observadas as leis registrais vigentes no país (CF, art. 5º, II) e fossem atendidas as limitações de competência do próprio CNJ (CF, art. 103-B, § 4º, II), o procedimento de controle administrativo haveria de ser prontamente repellido”.*

Inconformada, insurge-se, assim, contra a referida deliberação do CNJ, na qual, embora tenha-se mantido a possibilidade de escolha e

**MS 31402 MC / DF**

direcionamento dos títulos ao delegatário escolhido pelo usuário, foi restabelecida a distribuição obrigatória (afastando-se, pois, a faculdade de apresentação direta na serventia) e revigorado o sistema de compensação de serviços (e não de emolumentos).

Nessa linha, alega que a atuação do Conselho nesse propósito, além de afrontar o comando previsto no art. 5º, II, da CF, não se limitou a realizar o controle de legalidade do ato administrativo impugnado, conforme a previsão expressa no art. 103-B, § 4º, II, da CF.

À luz desses fundamentos, pleiteia o deferimento da liminar a fim de que se determine a suspensão dos efeitos da decisão impugnada, restabelecendo-se a disciplina prevista no Provimento CG 19/2011, até o julgamento final deste *writ*. Para tanto, justifica a existência do *periculum in mora* no fato de que

*“futura concessão da segurança em final julgamento não aproveitará nem terá como restabelecer as violações aos direitos dos usuários – associados da Impetrante – os quais ficarão no entretempo sujeitos a ter que submeter os seus títulos e documentos à prévias distribuição centralizada, onde a lei não prevê nem a permite”.*

No mérito, pugna pela cassação da decisão questionada.

Requisitadas previamente, foram prestadas informações pelo então Presidente do Conselho Nacional de Justiça, Min. Ayres Britto.

Em 19/12/2012, determinei à associação impetrante que adotasse na Secretaria Judiciária desta Corte as providências necessárias para a promoção da citação do Centro de Estudos e Distribuição de Títulos e Documentos de São Paulo - CDT.

É o relatório necessário.

**MS 31402 MC / DF**

Passo a decidir o pleito liminar.

Analisados os autos, vislumbro, nesse exame perfunctório, próprio desta fase processual, significativa densidade jurídica na alegação exposta na exordial, a ensejar o deferimento do pleito liminar.

Com efeito, dispõe a Constituição Federal em seu art. 103-B, § 4º, II, da Constituição Federal:

*§ 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:*

*(...)*

*II - 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).*

Como se depreende de uma primeira leitura desse dispositivo, em princípio, a competência outorgada pela Carta Maior ao CNJ, a meu sentir, no tocante à apreciação de atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Judiciário, circunscreve-se ao controle de sua legalidade, facultando àquele órgão, no exercício de tal verificação, a desconstituição ou a revisão de tais atos ou, ainda, a fixação de prazo a fim de que sejam adotadas medidas cabíveis de forma a adequá-los ao ordenamento legal.

Pois bem. Neste exame prefacial, analisados os fundamentos expostos na decisão objurgada, entendo que, no caso em comento, o CNJ ao determinar a adequação da redação do Provimento CG nº 19/2011 da Corregedoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo “*para permitir a livre*

**MS 31402 MC / DF**

*escolha por parte do jurisdicionado e, bem assim, a compensação de títulos, vedada a compensação de valores” parece não ter exercido seu legítimo juízo de verificação de compatibilidade entre o ato administrativo questionado e o ordenamento legal vigente.*

Operou-se, a meu sentir, uma substituição do exame da conveniência administrativa, levada a efeito por autoridade competente para a prática e supervisão do ato questionado, pelo critério que o Conselho considerou mais adequado, sem que, como autorizador dessa atuação, fosse identificado qualquer vício de legalidade em seu teor.

É dizer, ao que tudo indica, o CNJ, ao supostamente analisar a conformidade legal do Provimento questionado, a pretexto de adequá-lo, acabou por reescrevê-lo, atuando, à primeira vista, em desbordamento de sua competência. Nessa esteira, observo que os motivos que levaram o CNJ a concluir pela necessidade de revisão do Provimento CG nº 19/2011 fundaram-se, meramente, no exame da discricionariedade administrativa que deu ensejo à mudança do regime anterior levada a efeito por agente competente para a prática do ato.

Importante recordar, inclusive, que uma das principais características do ato administrativo é a presunção de sua legitimidade, sendo defeso até mesmo ao Poder Judiciário adentrar na discussão a respeito de seu mérito, nas hipóteses em que não verificada a existência de desconformidade legal.

É de todo evidente que a Administração, no seu exercício de autotutela, possui o poder/dever de invalidar seus próprios atos, desde que contenham vícios de ilegalidade ou, ainda, revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade.

No entanto, entendo que o CNJ, embora instituição de natureza administrativa, tem sua atuação delineada pela Constituição Federal, que

**MS 31402 MC / DF**

expressamente prevê, na específica hipótese de apreciação dos atos administrativos dos órgãos sob sua supervisão, tão somente o controle de sua legalidade.

Isso porque a revogação dos atos administrativos, por motivo de conveniência ou oportunidade, como se sabe, possui como pressuposto o interesse público, aferível pelo agente administrativo competente.

No caso, verifico, outrossim, que se insere nas atribuições do Corregedor-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, conforme o Regimento Interno do Tribunal de Justiça daquela unidade da federação, estabelecer normas de serviços das serventias e fiscalizar, em caráter geral e permanente, as atividades das delegações notariais e de registros.

Cumprir destacar, ainda, que, à luz da redação pretérita do item 7.2, do Capítulo XIX, das Normas de Serviços da Corregedoria Geral da Justiça, a central de atendimento e distribuição fica sujeita à supervisão do Corregedor Permanente respectivo.

Nessa linha, penso que, à primeira vista, o CNJ desbordou os limites da competência prevista no dispositivo constitucional mencionado, haja vista ter se imiscuído na própria discricionariedade administrativa para a revisão das diretrizes pertinentes às atividades de distribuição e registro de títulos e documentos, criando, inclusive, um *tertium genus* desse regramento administrativo, sem, contudo, estar calcado em qualquer suporte normativo apto a justificar as mudanças propostas.

Tenho, pois, observadas essas premissas, que ao CNJ não compete atuar em substituição da análise da conveniência e oportunidade pertencentes ao agente administrativo competente para a edição do ato, *in casu*, o Corregedor-Geral de Justiça do Estado de São Paulo.

De outro lado, por óbvio, caso o Conselho identifique qualquer eiva

**MS 31402 MC / DF**

de ilegalidade no ato submetido à sua apreciação, surge o poder/dever de decretar sua invalidade, ou, ainda, nos termos do texto constitucional, “revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei”.

Ressalto, por fim, que o entendimento até aqui exposto não possui relação de pertinência com as demais atribuições que a Carta Magna confere ao CNJ, sobretudo no que se refere à exigência de zelo pela observância do art. 37 e da competência prevista no inciso I do § 4º do art. 103-B, ambos do mesmo diploma.

Presente tal contexto, verifico, ainda, que as razões expostas pelo relator do Procedimento de Controle Administrativo 0005108-54.2011.2.00.0000, Conselheiro Jefferson Kravchychyn, em seu voto, embora vencidas, assentaram o mesmo entendimento ao qual me perfilho, até o momento. Senão vejamos:

*“A criação e funcionamento do Centro de Estudos e Distribuição de Títulos e Documentos – CDT, se deu de acordo com o estabelecido no Provimento CG nº 29/2001, da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo (item 7.2, do Capítulo XIX, das Normas de Serviços da Corregedoria Geral da Justiça), que assim dispunha:*

*“7.2. Todos os Registros de atribuição de Títulos e Documentos serão feitos independentemente de prévia distribuição, salvo quando, diante da unânime aquiescência dos titulares de delegação for estabelecida, em cada comarca, uma central de atendimento e distribuição, mantida, direta e pessoalmente, por todos os registradores, mediante a aprovação e a supervisão do MM. Juiz Corregedor Permanente respectivo.”*

*Porém, em recente alteração, publicada em 09/08/2011, o Provimento CG nº 19/2011, alterou a redação acima destacada, a qual passou a ser a seguinte:*

*“7.2. Os registros e documentos serão feitos*

MS 31402 MC / DF

independentemente de prévia distribuição, salvo quando os titulares de delegação, por consenso unânime e mediante autorização do Corregedor Permanente, estabelecerem central de atendimento e distribuição, mantida direta e pessoalmente pelos registradores da comarca, mas facultando-se ao usuário a escolha do registrador e a apresentação do título diretamente na unidade escolhida, vedada a compensação. Nas dependências da central e no respectivo endereço eletrônico serão afixadas informações claras sobre a liberdade de escolha e apresentação do título diretamente ao registrador”.

A nova redação dada ao item 7.2, Capítulo XIX, das Normas de Serviços da Corregedoria Geral de Justiça, não revela qualquer ilegalidade, sequer há previsão legal que preveja a necessidade do centro de distribuição ora requerente.

*Aliás, a disposição questionada limitou-se a desobrigar o usuário de passar pela central de distribuição, não impondo, no entanto, como faz crer o requerente, que a mesma será extinta ou desconstituída. Resta claro, no conteúdo do provimento, que se oportunizará a faculdade do usuário de escolher o registrador e apresentar o título na unidade selecionada.*

*Desse modo, a meu ver, não deve ser alterado, o Provimento CG nº 19/2011, pois não resta demonstrada ilegalidade evidente, capaz de macular sua edição e validade.*

A Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo, ao que parece, agiu dentro dos preceitos administrativos que o norteiam, vez que por tratar-se de ato administrativo discricionário, lícito é revogá-lo ou revê-lo em observância ao interesse público.

*No caso em tela o interesse público é revelado na faculdade de escolha do registrador de títulos e documentos ou civil da pessoa jurídica, sendo que a concorrência não se mostra prejudicial, mas sim, efetiva na busca pelo ideal de qualidade almejado na prestação de tais serviços.*

Assim, o ato questionado apresenta-se discricionário, como afirma a própria Corregedoria Geral de Justiça do Estado de São

**MS 31402 MC / DF**

Paulo, sem que configure qualquer ilegalidade ou arbitrariedade em seu conteúdo.

Somente patente ilegalidade seria capaz de ensejar a suspensão do Provimento ora questionado, o que não se evidencia no caso presente. A argumentação trazida, ainda que se apresente relevante, não expõe razão para que ocorra nessa fase o controle de legalidade exercido pelo Conselho Nacional de Justiça.

Ante o exposto, julgo improcedente o pedido mantendo os efeitos jurídicos do Provimento CG nº 19/2011 da requerida, que modificou o item 7.2, Capítulo XIX, das Normas de Serviços da Corregedoria Geral da Justiça, firmada pelo Provimento CG nº 29/2001 do mesmo órgão Corregedor” (grifei).

Isso posto, com base no artigo 7º, III, da Lei 12.016/2009, e sem prejuízo de um exame mais aprofundado da matéria por ocasião do julgamento de mérito deste *writ*, **defiro** o pedido liminar para suspender os efeitos da decisão proferida pelo Plenário do Conselho Nacional de Justiça nos autos do Procedimento de Controle Administrativo 0005108-54.2011.2.00.0000.

Dê-se ciência desta impetração à Advocacia-Geral da União, enviando-lhe cópia da petição inicial e desta decisão (art. 7º, II, da Lei 12.016/2009).

Ouça-se a Procuradoria Geral da República.

Comunique-se.

Publique-se.

Brasília, 10 de abril de 2013.

Ministro **RICARDO LEWANDOWSKI**

**MS 31402 MC / DF**

- Relator -