
JURISPRUDÊNCIA

2011

Jurisprudência Comentada

Adequação do Provimento nº 140/2008 da Corregedoria Geral de Justiça do Estado do Paraná aos parâmetros da governança pública: a superação da mera legalidade (Recurso em Mandado de Segurança nº 30.982-PR).

Marcelo Henrique Pereira Marques¹

Ementa. Em decisão paradigmática, o Superior Tribunal de Justiça confirma decisão tomada pelo Tribunal de Justiça do Paraná para reconhecer a legalidade do provimento atacado e para reconhecer também que a Administração Judiciária deve ser objeto de controle e fiscalização como tutela dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

Introdução

Trata-se aqui de comentário ao julgado do C. Superior Tribunal de Justiça, o Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 30.982/PR, interposto pela Associação dos Serventuários da Justiça do Estado do Paraná (ASSEJEPAR), contra Acórdão do E. Tribunal de Justiça daquele estado. A questão posta a julgamento é de grande relevância para o direito público porque versa ao mesmo tempo sobre questões como *interesse público, poder normativo, fiscalização de atividade pública, princípio da*

¹ Mestrando em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo/SP. Brasil.

legalidade, princípio da eficiência, dentre outros. A ementa do acórdão ficou assim redigida:

ADMINISTRATIVO – CARTÓRIO EXTRAJUDICIAL – PROVIMENTO QUE DISCIPLINA A ATIVIDADE NO ESTADO DO PARANÁ – LEGALIDADE.

1. O recurso ordinário interposto por terceiros na qualidade de assistentes litisconsorciais somente é admissível em mandado de segurança antes do despacho da petição inicial, nos termos da nova lei que regula o mandado de segurança (Lei nº 12.016, de 17.8.2009), ante a vedação expressa prevista em seu art. 10, § 2º, que determina: “o ingresso de litisconsorte ativo não será admitido após o despacho da petição inicial.”

2. No presente caso, o recurso ordinário com pedido de assistência litisconsorcial foi interposta antes da vigência da nova lei do mandado de segurança, razão pela qual aplica-se a interpretação jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça que admitia a intervenção de terceiros no mandamus “àquele que, desde o início do processo, poderia ter sido litisconsorte facultativo-unitário da parte assistida”. Precedente: REsp 616.485/DF, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 11.4.2006, DJ 22.5.2006.

3. Inexiste ilegalidade no Provimento 140, de 18.2.2008, da Corregedoria Geral de Justiça do Estado do Paraná, que trata da estrutura e funcionamento das varas e estabelece normas relativas ao recolhimento de custas e despesas processuais.

4. Não há ilegalidade no Provimento 140/2008 da Corregedoria Geral de Justiça do Estado do Paraná, pois foi editado em harmonia com os princípios da Constituição Federal, da legislação federal e estadual, com fulcro nos princípios que regem a Administração Pública que busca a eficiência e a transparência do serviço público delegado ao particular, por meio de fiscalização do órgão competente do Poder Judiciário.

5. Nos termos do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, compete ao Corregedor Geral da Justiça a função de inspecionar os auxiliares da justiça para instruí-los, sendo que esta instrução poderá se dar através de normas gerais como as portarias, provimentos, instruções, circulares, para fins de organização e funcionamento dos serviços judiciais.

6. A exigência de recolhimento das custas por guia bancária é consentânea com as diretrizes do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em que se determinou que fosse feito um levantamento das receitas das serventias judiciais não estatizadas, por que, com a guia bancária, consegue-se saber, com mais precisão e garantia, a correta quantia de valores que foram cobrados ao longo do mês pela serventia.

7. Prevalece o princípio da supremacia do interesse público pois “o recolhimento das custas se dê através de guia de recolhimento bancário, em relação ao interesse privado dos serventuários, qual seja, a continuidade do recolhimento das custas diretamente ao escrivão, mediante emissão de recibo, posto que a arrecadação por guia garante a transparência dos valores recebidos e exame da cobrança nos termos devidos, consoante atribuição da Corregedoria”, conforme acertadamente decidiu o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Paraná.

8. Não é ilegal a exigência de destinação compulsória – prevista em Lei Estadual (Lei Estadual 6.149, de 9.9.1970) – de parcela do montante recebido pelas serventias para a estruturação dos cartórios das varas, “visto que os valores recebidos pelo servidor são relacionados ao exercício de um múnus publico, retribuição que paga pela realização de uma função pública, não podendo ficar os valores, tendo esta origem, à livre, incerta e arbitrária disposição do particular que a desempenha em detrimento da atividade delegada e a isto assistir inerte”, nos termos do acórdão recorrido.

9. O Provimento 140/2008 não criou qualquer nova modalidade de delito funcional, apenas previu que, em caso de descumprimento dos prazos quanto ao aparelhamento da serventia judicial, será instaurado processo administrativo disciplinar, nos termos da legislação estadual. Recursos ordinários em mandado de segurança improvidos.

Entendendo o caso: em 2008, por meio do Provimento nº 140², a Corregedoria Geral de Justiça do Estado do Paraná estabeleceu regramento a respeito do recolhimento de custas e despesas processuais das serventias judiciais paranaenses não estatizadas. A Corte paranaense determinou que o recolhimento deveria ser feito por meio de guia bancária e não mais diretamente ao escrivão da serventia. Competia, ainda, à serventia, apresentar ao juiz em exercício na Vara os extratos da conta bancária vinculada às custas. Ademais, o Provimento prevê investimentos às custas dos respectivos titulares para melhorar a estrutura da Vara. A intenção da Corregedoria era concretizar o Princípio constitucional da eficiência,

² Disponível em <http://portal.tjpr.jus.br/pesquisa_athos/publico/ajax_concursos.do?tjpr.url.crypto=8a6c53f8698c7ff7801c49a82351569545dd27fb68d84af89c7272766cd6fc9f38d106ad8c9042d9ab39e58d1bcc8f6f76cd79b8f3182db071f0c42c35ce409f>. Acessado em 26 de maio de 2011.

implementar mecanismos de controle financeiro das serventias judiciais não estatizadas e propor uma padronização mínima de estrutura e desempenho das serventias. Contra esse Provimento, a ASSEJEPAR impetrou Mandado de Segurança perante o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Por maioria, foi negada a segurança. Na sequência, sob o jugo do permissivo constitucional, em face da decisão denegatória em mandado de segurança decidida em única instância pelo Tribunal local, foi interposto Recurso Ordinário ao Superior Tribunal de Justiça (STJ). Por unanimidade de votos, o STJ negou provimento ao recurso.

Cabe dizer, ainda, que a questão não se encontra resolvida. Contra o acórdão proferido pelo STJ foi interposto pela ASSEJEPAR o Recurso Extraordinário RE 638919 no Supremo Tribunal Federal (STF). Alega-se, dentre outras questões, ofensa ao art. 37 da Constituição no tocante ao princípio da legalidade.

A superação da legalidade pela juridicidade.

Pois bem. Dentre as determinações do Provimento nº 140/2008 da Corregedoria Geral de Justiça do Estado do Paraná, consta a obrigatoriedade de os escrivães, servidores e auxiliares da justiça apresentarem mensalmente ao magistrado em exercício na Vara os extratos da conta vinculada ao recolhimento³. No entender da associação impetrante, essa e as demais exigências do provimento atacado só poderiam ser estabelecidas por lei e, por isso, a Corregedoria não teria competência para sua elaboração. É dizer, a matéria estaria sob o manto da reserva legal.

O STJ enfrentou a questão da legalidade e defendeu o provimento entendendo que

³ Item 2.7.1.7.1: Os escrivães e demais servidores e auxiliares da justiça apresentarão ao magistrado em exercício na vara, no primeiro dia útil de cada mês, extrato atualizado da conta corrente mencionada no item 2.7.1.9, em referência ao mês imediatamente anterior.

existe suporte legal para o Provimento 140/2008 pois o art. 16, c/c o art. 20 do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná delegam ao Corregedor Geral da Justiça a função de inspecionar os auxiliares da justiça para instruí-los, sendo que esta instrução poderá se dar através de normas gerais como as portarias, provimentos, instruções, circulares, para fins de organização e funcionamento dos serviços judiciais:

Art. 16 – Compete à Corregedoria da Justiça a inspeção permanente sobre todos os Juízes e auxiliares da Justiça, para instruí-los, emendar-lhes os erros e, em relação a estes, punir-lhes as faltas e abusos, devendo manter, para isso, cadastro funcional próprio....

Art. 20 – Ao Corregedor da Justiça compete:... XXV – elaborar as ‘Normas Gerais da Corregedoria da Justiça’, dispondo a respeito da organização e funcionamento de seus serviços; XXVI – expedir provimentos, portarias, instruções, circulares e ordens de serviço;

E ainda,

o art. 20 do RITJ determina que: “Art. 20 – Ao Corregedor da Justiça compete: (...) XXV – elaborar as ‘Normas Gerais da Corregedoria da Justiça’, dispondo a respeito da organização e funcionamento de seus serviços”.

Assim, de acordo com o voto condutor do acórdão do Ministro Humberto Martins, é patente a autorização para a edição do ato normativo atacado. Ademais, a questão não é nova. O STF já teve oportunidade de analisar o poder regulamentar de órgãos judiciários quando examinou, na Ação Direta de Constitucionalidade nº 12, a constitucionalidade da resolução nº 07/2005 do Conselho Nacional de Justiça que proíbe o nepotismo no Judiciário. No voto condutor da medida cautelar – posteriormente confirmada no acórdão que julgou em definitivo o pedido da ação direta –, o Ministro César Peluso pontificou: “é possível concluir que o *spiritus rectus* da Resolução do CNJ é debulhar os próprios conteúdos lógicos dos princípios constitucionais de centrada regência de toda a atividade administrativa do Estado⁴”. Para ele, a resolução densifica os princípios constitucionais da eficiência, impessoalidade e igualdade.

⁴ ADC-MC 12.

E vale repetir aqui suas palavras: “o que já era constitucionalmente proibido permanece com essa tipificação, porém, agora, mais expletivamente positivado”.

Ora, no caso comentado, a Corregedoria do TJPR nada mais fez que densificar princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública, os quais além de exigirem mais transparência para fins de controle, trazem deveres constitucionais ao Estado. Como pondera José Casalta Nabais, “não se conclua que as normas constitucionais sobre deveres são simples proclamações, meras normas programáticas, puras normas de natureza orgânica ou organizatória⁵”.

A doutrina do direito Administrativo insiste ainda hoje em repisar a lição de Hely Lopes Meirelles de que à Administração cabe somente o que a lei autoriza. Ver, por todos, a citação de José dos Santos Carvalho Filho⁶,

Na clássica e feliz comparação de HELY LOPES MEIRELLES, enquanto os indivíduos no campo privado podem fazer tudo o que a lei não veda, o administrador público só pode atuar onde a lei autoriza.

Esse axioma, apesar de válido, foi pensado em momento anterior à Constituição de 1988. Precisa, portanto, ser atualizado. Vale, aqui, a lição de Gustavo Binembojm: “a superação do paradigma da legalidade administrativa só pode dar-se com a substituição da lei pela Constituição como cerne da vinculação administrativa à juridicidade⁷”. E arremata, “em vez de a eficácia operativa das normas constitucionais (...) depender sempre

⁵ NABAIS, Jose Casalta. **Por uma liberdade com responsabilidade**. Portugal, Coimbra: Coimbra Editora, 2007. p. 175.

⁶ CARVALHO FILHO, Jose dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 23. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2010. p. 22.

⁷ BINEMBOJM, Gustavo. **Uma teoria do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 36-37.

de lei para vincular o administrador, tem-se hoje a Constituição como fundamento primeiro do agir administrativo⁸”. Nesse sentido, não vigora mais a soberania da lei, mas da Constituição. A Administração deve pautar-se, portanto, não apenas pela lei, mas por todo o ordenamento jurídico e deve passar todos os seus atos pelo filtro constitucional, como já apontava Paulo Schier⁹.

Governança pública: A moderna administração pública.

Vem se desenvolvendo no âmbito do Direito Administrativo um modelo de governar mais contemporâneo, mais consentâneo com a sociedade de hoje: a administração consensual. Ela se contextualiza dentro da ideia de “governança pública”, ou “*good governance*”, um modelo que, como pondera Gustavo Justino de Oliveira, exige que “os governos sejam mais eficazes em um marco de economia globalizada, atuando com capacidade máxima e garantindo e respeitando as normas e valores próprios de uma sociedade democrática¹⁰”. Segundo Canotilho, “*good governance* significa, numa compreensão normativa, a condução responsável dos assuntos do Estado¹¹”. E corolário de uma gestão responsável, vem a necessidade de *accountability*. Assim, a atividade administrativa contemporânea (e a gestão de uma serventia judicial é pura atuação administrativa), ainda que exercida por entes privados, como *in casu*, não se justifica mais por simples regras de competência, é dizer, por quantidade

⁸ BINEMBOJM. *Op. cit.* p. 37.

⁹ SCHIER, Paulo Ricardo. **Filtragem Constitucional – construindo uma nova dogmática jurídica**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris editor, 1999.

¹⁰ OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Direito administrativo democrático**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 215.

¹¹ CANOTILHO, J. J. Gomes. Constitucionalismo e geologia da *good governance*. In: **Brançosos e interconstitucionalidade: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional**. Coimbra: Almedina, 2006. p. 327.

de poder conferida por lei, mas por uma atuação mais ampla, marcada pelo controle do interesse público por diversos atores e pela necessidade de eficiência¹². A esse processo, Diogo de Figueiredo Moreira Neto chamou “desmonopolização do interesse público¹³”.

Assim, o Estado não pode mais ser pensado como “uma organização autocentrada, hermética e incomunicável¹⁴”. E, muito menos, livre de fiscalização. De acordo com Sabino Cassese¹⁵,

os novos paradigmas do Estado colocam em discussão todas as noções, temas e problemas clássicos do direito público – a natureza do poder público e de seu agir racional, movido de cima para baixo (pela lei), o lugar reservado à lei e a suas implicações (legalidade e tipicidade) e relações público-privado. E requerem também mudança de comportamento científico em relação ao direito, porque a “doutrina” jurídica não pode manter imutáveis os próprios códigos de referência com uma mudança tão radical de seu objeto

É dizer, o direito Administrativo necessita revisitar seus institutos e fazer novas leituras da atividade administrativa. A dogmática do direito Administrativo precisa ser repensada. Assim, ainda que legítimo o ato que imputou determinada serventia judicial a um determinado escrivão antes da Constituição e 1988 e ainda que esse ato esteja protegido pelo manto do direito adquirido, as relações que se desenvolvem a partir daí podem, sim, ser discutidas. O aparelhamento da serventia, a boa prestação e qualidade do serviço público, a gestão de valores para cobrir custas processuais e a eficiência da atuação da serventia refletem a função pública exercida pela

¹² MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*. In: **Mutações do direito administrativo** 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 29.

¹³ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Op. cit.* p. 29.

¹⁴ OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Direito administrativo democrático**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 214.

¹⁵ CASSESE, Sabino. **A crise do Estado**. Campinas: Saberes Editora, 2010. p. 145.

serventia. Para Susan-Rose Ackerman, “en los sistemas democráticos, la capacidad del gobierno para rendir cuentas de sus acciones constituye un aspecto importante de la soberanía popular. Es una fuente de legitimidad política¹⁶”. Conforme ponderou o voto condutor do Acórdão,

segundo as informações prestadas pela Autoridade impetrada, o citado ato busca padronizar as serventias judiciais não estatizadas, **como forma de propiciar um maior controle por parte da Administração Judiciária**, visando à fixação de novas exigências quanto à organização física das serventias e dos trabalhos por elas realizados, de acordo com as receitas auferidas. (g.n).

Dessarte, o provimento foi confeccionado no sentido de controlar a destinação dos valores correspondentes às custas. Assim, tais valores exercem dupla função: remunerar o titular da serventia e servir de suporte financeiro para o investimento na estrutura da Vara. Infelizmente, os recorrentes entenderam que o Provimento,

ao incumbir os titulares das serventias não estatizadas de realizarem 'os investimentos necessários à implantação das alterações da vara', assegurando-lhes remuneração compatível com o exercício de suas funções, **ferre-lhe o direito de continuarem a desfrutar das mesmas vantagens**, inclusive remuneratórias, que tinham antes da promulgação Da Carta Magna de 1988, ferindo o art. 31 do ADCT. (g.n).

É dizer, para os recorrentes, antes da necessidade de padronização, modernização, eficiência da Administração e da celeridade processual, existiria o direito adquirido ao desfrute de vantagens remuneratórias. Ora, como aponta Floriano de Azevedo Marques Neto¹⁷:

¹⁶ ROSE-ACKERMAN, Susan. El derecho administrativo y la legitimidad democrática: confrontando el poder ejecutivo y el Estado contractual. **Revista del CLAD** – Reforma y Democracia, Caracas, n. 43, feb. 2009. p. 8.

¹⁷ MARQUES NETO, Floriano Azevedo. Os grandes desafios do controle da Administração Pública. In: MODESTO, Paulo (Coord). **Nova organização administrativa brasileira**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 202.

Desde 1998, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº19 ao *caput* do art. 37 da Constituição Federal, a eficiência está entre o rol de princípios a orientarem as atividades da Administração Pública. Trata-se de uma sinalização clara do dever (agora constitucionalizado) de que a atuação e organização administrativas se voltem a eficazmente satisfazer as finalidades públicas. Mas o dever de eficiência ainda cumpre um segundo objetivo: deve ser entendido como parâmetro de controle, de aferição permanente do atendimento das finalidades na atuação do poder público, refletindo um direito subjetivo ao recebimento da boa prestação administrativa

Ademais, como apontado pelo redator designado no TJPR, Desembargador Augusto Côrtes, “com a Emenda Constitucional nº 45/04, a finalidade das custas e emolumentos passaram a ser analisadas sobre outro enfoque, que não aquele do mero direito privado de remuneração do agente delegado”. Como se lê da ementa do recurso ordinário,

os valores recebidos pelo servidor são relacionados ao exercício de um múnus publico, retribuição que paga pela realização de uma função pública, não podendo ficar os valores, tendo esta origem, à livre, incerta e arbitrária disposição do particular que a desempenha em detrimento da atividade delegada e a isto assistir inerte.

Assim, por tudo o que foi exposto, entendeu o Superior Tribunal de Justiça serem,

suficientes os fundamentos do acórdão recorrido para convencer este juízo de que não há ilegalidade no Provimento 140/2008 da Corregedoria Geral de Justiça do Estado do Paraná, visto que foi editado em harmonia com os princípios da Constituição Federal, da legislação federal e estadual, amoldando-se aos princípios que regem a Administração Pública que busca a eficiência e a transparência do serviço público delegado ao particular, por meio da rigorosa fiscalização do órgão competente do Poder Judiciário. (g.n).

Nesse sentido, é paradigmática a decisão do STJ de reconhecer a validade do controle administrativo feito pelo TJPR sobre as serventias judiciais não estatizadas.

Referências

BINEMBOJM, Gustavo. **Uma teoria do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Constitucionalismo e geologia da *good governance*. In: **Brançosos e interconstitucionalidade: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional**. Coimbra: Almedina, 2006.

CARVALHO FILHO, Jose dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 23. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2010.

CASSESE, Sabino. **A crise do Estado**. Campinas: Saberes Editora, 2010.

MARQUES NETO, Floriano Azevedo. Os grandes desafios do controle da Administração Pública. In: MODESTO, Paulo (Coord.). **Nova organização administrativa brasileira**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MOREIRA NETO, Mutações do direito administrativo. In: **_ Mutações do direito administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

NABAIS, Jose Casalta. **Por uma liberdade com responsabilidade**. Portugal, Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Direito administrativo democrático**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

Provimento nº 140/2008 da Corregedoria do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Disponível em: <http://portal.tjpr.jus.br/pesquisa_atmos/publico/ajax_concursos.dotjpr.url.crypto=8a6c53f8698c7ff7801c49a82351569545dd27fb68d84af89c7272766cd6fc9f38d106ad8c9042d9ab39e58d1bcc8f6f76cd79b8f3182db071f0c42c35ce409f>. Acessado em 26 de maio de 2011

ROSE-ACKERMAN, Susan. El derecho administrativo y la legitimidad democrática: confrontando el poder ejecutivo y el Estado contractual. **Revista del CLAD – Reforma y Democracia**, Caracas, n.43, feb. 2009.

SCHIER, Paulo Ricardo. **Filtragem Constitucional – construindo uma nova dogmática jurídica**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris editor, 1999.