



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 3331 - GO (2023/0341390-0)

RELATORA : MINISTRA PRESIDENTE DO STJ
REQUERENTE : ESTADO DE GOIAS
PROCURADORES : ALEXANDRE FÉLIX GROSS - GO040240
 RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA - GO025340
 TULIO ROBERTO RIBEIRO - GO064977
REQUERIDO : TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1A REGIAO
INTERES. : ARTUR CÉSAR DE SOUZA
INTERES. : NELIO MARQUES DE ALMEIDA
INTERES. : WAINER AUGUSTO MELO FILEMON
INTERES. : GUILHERME LINHARES DE FREITAS
INTERES. : MIRELLA BRITO ROSA
INTERES. : TIAGO JUNQUEIRA DE ALMEIDA
ADVOGADO : DIOGO BATISTA GOUVEIA - GO034246

EMENTA

SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. AÇÃO POPULAR. DECISÃO QUE DETERMINA A SUSPENSÃO DE CONCURSO PÚBLICO PARA TITULARIDADE DE SERVENTIAS DO FORO EXTRAJUDICIAL NO ESTADO DE GOIÁS. GRAVE LESÃO À ORDEM PÚBLICA. DEFERIMENTO DO PEDIDO.

DECISÃO

Cuida-se de Pedido de Suspensão de Liminar formulado pelo ESTADO DE GOIAS contra a decisão proferida pelo desembargador relator do Agravo de Instrumento 1025241-85.2023.4.01.0000, em trâmite no Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que concedeu a tutela de urgência requerida contra decisão que indeferiu o pedido de medida liminar na Ação Popular nº 1031379-44.2023.4.01.3500, determinando a suspensão do concurso de outorga de delegação no Estado de Goiás.

Narra o Estado de Goiás que "Os autos referenciados em epígrafe dizem respeito ao Agravo de Instrumento interposto contra decisão que indeferiu o pedido liminar aviado nos autos da Ação Popular nº 1031379-44.2023.4.01.3500, que visava à obtenção dos seguintes provimentos jurisdicionais: (i) a suspensão dos "efeitos do artigo 1º, § 6º, da Resolução 81/2009 do CNJ, alterado pela Resolução 478/2022 do CNJ, que permitiu a delegação da competência para análise de recurso administrativo a entidade privada totalmente estranha à Administração Pública; (ii) a suspensão dos "efeitos do artigo 3º da Resolução 478/2022 do CNJ, que outorgou efeitos retroativos às alterações trazidas pelo próprio ato normativo"; e (iii) a suspensão do "andamento do concurso para outorga de serventias extrajudiciais do Estado de Goiás, até a análise do mérito e o trânsito em julgado da presente ação popular; ou, subsidiariamente, declarar

a nulidade da primeira e segunda fases do concurso em espeque, determinando-se a abertura de novo edital”.

Acrescenta que os autores da ação popular foram reprovados na prova escrita/prática do Concurso de Provas e Títulos para Outorga de Serviços Notariais e Registrais de Goiás e tiveram os seus recursos examinados pela Fundação VUNESP, e não pela Comissão Examinadora do Concurso, com fundamento no artigo 1º, § 6º, da Resolução 81/2009 do CNJ, alterado pela Resolução 478/2022 do CNJ, que permitiu a delegação da competência para análise de recurso administrativo.

Afirma que, "quando o juiz decide contra a divisão funcional do poder delineada no ordenamento jurídico pátrio, o faz causando grave lesão à ordem estabelecida. E não é só: a violação à ordem pública também se dá face à ordem jurídica" e "a ordem pública e suas subespécies (ordem jurídica, ordem administrativa e ordem pública em sentido estrito) são violadas ante: (i) o indevido tolhimento da atuação administrativa no sentido de conferir regular prosseguimento ao concurso público da forma que melhor atenda ao interesse público; (ii) a chancela à ilegal utilização da Ação Popular para a defesa de interesses particulares; e (iii) a impossibilidade de provimento de serventias extrajudiciais no Estado de Goiás".

Sustenta, para tanto, que a decisão impugnada "usurpa, ilegalmente, a competência do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás – no exercício de função administrativa (organização do concurso público) – de adotar legítimas diligências relacionadas ao regular e bom andamento do certame".

Alega que "Na esteira de informações prestadas pelo Conselho Nacional de Justiça – quando instada ao fornecimento de subsídios à defesa a ser empreendida, nestes autos, pela União–, a Resolução nº 478/2022 definiu, em seu art. 3º, parágrafo único, que “as regras contidas nos §§ 6º e 7º do art. 1º desta Resolução aplicam-se imediatamente a todos os editais, independente do estágio em que se encontrem” e que "o seu art. 1º, §6º, cuja aplicabilidade se destina a todos os editais, ainda que em curso, dispõe competir à Comissão Examinadora do Concurso 'a confecção, aplicação e correção das provas, a apreciação dos recursos, a classificação dos candidatos e demais tarefas para execução do concurso, facultada a delegação de tais atribuições, ou parte delas, assim como o auxílio operacional, à instituição especializada contratada ou conveniada".

Acrescenta que "A bem da verdade, essa possibilidade já era contemplada, até mesmo, pelo art. 7º da Resolução nº 150/2021 do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, que preconiza que “a comissão examinadora poderá delegar a aplicação das provas a órgãos públicos ou a empresas especializadas com as quais o Tribunal tenha firmado convênio ou contrato, sob sua supervisão".

Sustenta, outrossim, que "a violação à ordem jurídica (faceta da ordem pública, consoante delineado supra) também reside no fato de que a decisão foi concedida a despeito do fato de que a ação popular originária veicula interesses particulares, a desvelar a sua manifesta ilegalidade".

Alega, por fim, violação à ordem pública ao argumento de que a decisão impugnada, "a par de gerar um imbróglio no certame, atrapalhando o seu desfecho, impede que

haja o provimento de diversas serventias extrajudiciais com vacância no Estado de Goiás – e sujeitas, portanto, a uma indesejável situação de interinidade".

Requer, ao final, a suspensão da decisão proferida no Agravo de Instrumento n. 1025241-85.2023.4.01.0000 do Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

Manifestação dos interessados às fls. 167-192.

É o **relatório**.

Nos termos do art. 4º da Lei n. 8.437/1992, “compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas”.

A suspensão dos efeitos do ato judicial é providência excepcional, cumprindo ao requerente a efetiva demonstração da grave e iminente lesão aos bens jurídicos tutelados pela legislação de regência, quais sejam: a ordem, a saúde, a segurança e/ou a economia públicas.

A propósito do mecanismo processual em foco, Marcelo Abelha Rodrigues observa que "as razões para se obter a sustação da eficácia da decisão não estão no conteúdo jurídico ou antijurídico da decisão concedida, mas na sua potencialidade de lesão ao interesse público" pois "o requerimento de suspensão de execução de decisão judicial não deve ser caracterizado como sucedâneo recursal", sobretudo porque "o objeto do incidente se restringe à suspensão dos efeitos da decisão por suposta iminência de grave lesão ao interesse público" (Suspensão de Segurança: suspensão da execução de decisão judicial contra o Poder Público. 5ª ed. Indaiatuba, SP. Editora Foco, 2022, p. 30).

No presente caso, extrai-se dos autos que Artur César de Souza e outros, reprovados na prova escrita/prática do Concurso de Provas e Títulos para Outorga de Serviços Notariais e Registrais do Estado de Goiás, ajuizaram a Ação Popular nº 1031379-44.2023.4.01.3500 visando à obtenção dos seguintes provimentos jurisdicionais: (i) a suspensão dos “efeitos do artigo 1º, § 6º, da Resolução 81/2009 do CNJ, alterado pela Resolução 478/2022 do CNJ, que permitiu a delegação da competência para análise de recurso administrativo a entidade privada totalmente estranha à Administração Pública; (ii) a suspensão dos “efeitos do artigo 3º da Resolução 478/2022 do CNJ, que outorgou efeitos retroativos às alterações trazidas pelo próprio ato normativo”; e (iii) a suspensão do “andamento do concurso para outorga de serventias extrajudiciais do Estado de Goiás, até a análise do mérito e o trânsito em julgado da presente ação popular; ou, subsidiariamente, declarar a nulidade da primeira e segunda fases do concurso em esquepe, determinando-se a abertura de novo edital”.

O juízo da 9ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária de Goiás indeferiu o pedido liminar e os autores interpuseram o Agravo de Instrumento nº 1025241-85.2023.4.01.0000 no Tribunal Regional Federal da 1ª Região, em que o relator concedeu a tutela de urgência requerida, determinando a suspensão do concurso de outorga de delegação no Estado de Goiás, em decisão assim fundamentada:

Em cognição sumária, entendo ser cabível a antecipação de tutela recursal pleiteada, uma vez que ficou evidenciada a existência de elementos que demonstram a probabilidade do direito da parte agravante e o perigo do dano.

Com efeito, o art. 1º, §6º, da Resolução n. 81 de 09/06/2009, que disciplina os concursos públicos de provas e títulos, para a outorga das Delegações de Notas e de Registro, dispunha que:

§ 6º Competem à Comissão Examinadora do Concurso a confecção, aplicação e correção das provas, a apreciação dos recursos, a classificação dos candidatos e demais tarefas para execução do concurso, podendo delegar o auxílio operacional a instituições especializadas.

A Resolução n. 478 de 27/10/2022, a seu turno, deu nova redação ao dispositivo para facultar a delegação a instituições especializadas não apenas do auxílio operacional, mas também as atribuições de confecção, aplicação e correção de provas, a apreciação dos recursos, a classificação dos candidatos e demais tarefas para a execução do certame. Confira-se:

§ 6º Competem à Comissão Examinadora do Concurso a confecção, aplicação e correção das provas, a apreciação dos recursos, a classificação dos candidatos e demais tarefas para execução do concurso, facultada a delegação de tais atribuições, ou parte delas, assim como o auxílio operacional, à instituição especializada contratada ou conveniada. (redação dada pela Resolução n. 478, de 27.10.2022).

Nos termos do art. 3º, a referida Resolução entrou em vigor na data da sua publicação (27/10/2022), aplicando-se aos concursos cujos editais ainda não tenham sido publicados ou que estejam suspensos, por qualquer motivo, na fase preliminar de inscrição, devendo o edital ser republicado em cumprimento às novas regras, se for o caso.

Na espécie, de acordo com o que dispõe o item 1.1 do edital de abertura (publicado em 15/07/2021), o concurso será executado pela Fundação VUNESP, contratada para este fim pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás.

Cumprе ressaltar, nesse sentido, que o referido edital previu duas Comissões de Concurso: uma do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás e outra da Fundação VUNESP.

Entre as atribuições da Comissão de Concurso do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás estão: i) o julgamento de recurso contra o indeferimento do pedido de inscrição ou da exclusão do candidato pela Comissão de Concurso da Fundação VUNESP (item 15.1); ii) decidir sobre reclamação contra a classificação de candidatos submetidos à Prova Oral, desde que a reclamação verse, exclusivamente, sobre questão formal de legalidade (item 15.6); e iii) organizar, em ordem decrescente de nota, a lista de classificação dos candidatos aprovados (item 16.3).

Por outro lado, incumbe à Comissão da Fundação VUNESP, entre outras atribuições: i) julgar impugnação contra o gabarito da Prova de Seleção, bem

como contra o conteúdo das questões (item 15.2); ii) decidir sobre recurso contra a prova escrita e prática (item 15.3); iii) analisar pedido de reconhecimento contra o exame de personalidade (item 15.4); e iv) examinar impugnação contra a pontuação por títulos (item 15.5).

Com efeito, em cognição sumária, vislumbro a relevância da fundamentação expendida pela parte agravante, haja vista que o edital de regência do certame delegou à instituição especializada funções que, a princípio, vão muito além do mero auxílio operacional.

Cumprir observar, a propósito, que o teor do art. 3º da Resolução CNJ n. 478 de 27/10/2022, que deu nova redação ao art. 1º, §6º, da Resolução 81 de 09/06/2009, prevê a sua aplicação aos concursos cujos editais não tenham sido publicados ou que estejam suspensos, por qualquer motivo, na fase preliminar de inscrição.

Na hipótese dos autos, todavia, a publicação do novel ato normativo ocorreu tão somente após a publicação, em 28/09/2022, das notas da prova escrita e prática, bem como do julgamento dos recursos contra o resultado das notas das provas da fase intermediária (consulta: <<https://www.vunesp.com.br/TJGO2001>>).

Assim sendo, em cognição perfunctória, vislumbro que não há se cogitar em atribuir efeitos retroativos amplos à Resolução n. 478/2002, de tal modo a considerar convalidadas eventuais irregularidades praticadas em inobservância à Resolução n. 81/2009 do CNJ.

Isso porque, como regra, a Administração Pública não pode atribuir efeitos retroativos aos atos administrativos de caráter normativo, notadamente em relação aos atos que produzem efeitos externos.

Nesse sentido, vejamos o teor do art. 24, parágrafo único, da LINDB:

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Na mesma linha, veja-se antigo escólio de José Cretella Junior:

De regra, os atos administrativos não têm eficácia retroativa; em todo caso, a administração não pode atribuir efeitos retroativos aos atos que editou, se tais efeitos, incidirem sobre direitos de sujeitos estranhos, privados ou públicos, perturbando relações constituídas e não modificáveis unilateralmente.(...)

A cláusula de retroatividade não pode ser admitida para os atos que restringem o exercício de faculdades ou de direitos, ou que sacrificam direitos adquiridos, ou impõem deveres e obrigações. (...) Retroativos por natureza são, regra geral, os atos que têm eficácia declaratória, porque tais atos não fazem senão certificar o estado precedente, de fato ou de direito, sem nada criar ou modificar. (...)

Desse modo, "a força retroativa dos atos regulamentares é geralmente repelida, porque acarretaria, necessariamente, uma perturbação das situações, baseadas na regra preexistente. Tal perturbação seria contrária à lei que serve de alicerce ao ato regulamentar, a qual, de acordo com os princípios gerais, não tem força retroativa. É aí que tem origem o adágio francês -não se regulamenta para o passado. Por consequência, e a menos que haja disposição contrária de lei, a ab-rogação do ato regulamentar não pode perturbar os efeitos que já produziu". (Cretella Júnior, J. (1977). Retroatividade do ato administrativo. Revista De Direito Administrativo, 127,1-15. <https://doi.org/10.12660/rda.v127.1977.42135>)

No que concerne ao periculum in mora, verifica-se que o concurso público em análise encontra-se em fase avançada, inclusive com prova oral aplicada e previsão de encerramento para o mês de julho do corrente ano.

Imperioso, portanto, o acolhimento do pedido antecipatório.

Ante o exposto, defiro o pedido de antecipação de tutela recursal para suspender o concurso de outorga de delegação do Estado de Goiás, até ulterior deliberação.

Ocorre, contudo, que a Resolução nº 81/2009, que dispõe sobre os concursos públicos de provas e títulos para a outorga das Delegações de Notas e de Registro e minuta de edital, com redação dada pela Resolução nº 478/2022 do Conselho Nacional de Justiça dispõe, em seu art. 1º, § 6º, competir à Comissão Examinadora do Concurso “a confecção, aplicação e correção das provas, a apreciação dos recursos, a classificação dos candidatos e demais tarefas para execução do concurso, facultada a delegação de tais atribuições, ou parte delas, assim como o auxílio operacional, à instituição especializada contratada ou conveniada”.

E o art. 3º, parágrafo único, da Resolução nº 478/2022, por sua vez, estabelece que **“as regras contidas nos §§ 6º e 7º do art. 1º desta Resolução aplicam-se imediatamente a todos os editais, independente do estágio em que se encontrem”**.

Por outro lado, o Concurso de Provas e Títulos para Outorga de Serviços Notariais e Registrais do Estado de Goiás foi aberto por Edital datado de 14 de julho de 2021 e o art. 2º, § 1º, da Resolução nº 81/2009, determina que "Os concursos **serão concluídos impreterivelmente no prazo de doze meses**, com a outorga das delegações. O prazo será contado da primeira publicação do respectivo edital de abertura do concurso, sob pena de apuração de responsabilidade funcional".

Conforme destacou o próprio relator da decisão impugnada, o concurso público de outorga de delegação nas serventias do foro extrajudicial do Estado de Goiás já deveria ter se encerrado no mês de julho de 2022, de modo que resta evidenciada a ocorrência de grave lesão à

ordem pública decorrente da decisão que determinou a sua suspensão, mormente porque há serventias que permanecem vagas, sem titular efetivo, desde 1963, "arrastando-se por décadas a situação de interinidade!" (cf. fl. 108).

Com efeito, os elementos constantes dos autos demonstram que a antecipação dos efeitos da tutela recursal no agravo de instrumento, na hipótese, representa risco concreto de grave lesão aos bens jurídicos tutelados pelas Leis n. 8.347/1992 e 12.016/2009, notadamente a ordem administrativa e econômica, justificando a suspensão.

Em hipótese semelhante, colhe-se o seguinte precedente:

AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. CONCURSO PÚBLICO. EXIGÊNCIA DO EDITAL. ILEGALIDADE NÃO CONSTATADA. INTERFERÊNCIA DO JUDICIÁRIO. LESÃO À ORDEM PÚBLICA CONFIGURADA.

1. A suspensão de liminar é medida excepcional de contracautela, cuja finalidade é evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas (art. 4º da Lei n. 8.347/1992).

2. No caso, a lesão à ordem pública emerge da intervenção do Poder Judiciário na esfera administrativa, que, por meio de provimento de caráter precário e não exauriente, deferiu a antecipação da tutela recursal, suspendendo concurso público de nível nacional, em data próxima àquela definida para realização das provas.

Agravo interno improvido.

(AgInt na SLS n. 3.057/DF, relator Ministro Humberto Martins, Corte Especial, julgado em 21/6/2022, DJe de 27/6/2022.)

Pelo exposto, **defiro** o pedido de contracautela, determinando a suspensão da decisão proferida no Agravo de Instrumento n. 1025241-85.2023.4.01.0000, em trâmite no Tribunal Regional Federal da 1ª Região, e a imediata retomada e conclusão do certame.

Publique-se.

Intimem-se.

Brasília, 28 de setembro de 2023.

MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA
Presidente