

03/04/2018

SEGUNDA TURMA

TERCEIRO AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 32.096 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. DIAS TOFFOLI
AGTE.(S)	: JÚLIO SOLIMAR ROSA CAVALCANTI
ADV.(A/S)	: JÚLIO SOLIMAR ROSA CAVALCANTI
ADV.(A/S)	: FABIO WAZILEWSKI E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S)	: LEVI BORGES DE OLIVEIRA VERÍSSIMO
AGDO.(A/S)	: CORREGEDOR NACIONAL DE JUSTIÇA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
LIT.PAS.(A/S)	: EDMUNDO DUALIBE BARBOSA
LIT.PAS.(A/S)	: CLAUDIOMAR FERREIRA DA SILVA
LIT.PAS.(A/S)	: RONY DE CASTRO PAULINO
ADV.(A/S)	: EMMANUEL RODRIGO ROSA ROCHA

EMENTA

Agravo interno em mandado de segurança. Conselho Nacional de Justiça. Anulação de registros imobiliários. Não conhecimento do *mandamus*. Ilegitimidade ativa *ad causam*. Conhecimento e não provimento do agravo interno.

1. Nos termos da Lei nº 12.016/2009, a legitimidade para impetração do mandado de segurança requer a constatação de interesse na impetração, que se verifica no caso (i) daquele que sofrer, ou possuir justo receio de sofrer, violação de seu direito líquido e certo por ato de autoridade (art. 2º); ou (ii) daquele que, embora não tendo sido atingido pelo ato coator, posiciona-se na mesma condição jurídica daquele que o foi, exigindo-se ainda, para tanto, a inércia do titular do direito originário (art. 3º).

2. A legitimidade para a impetração da via augusta do **mandamus** se constata sobre relações jurídicas havidas no momento da prolação do ato coator, não havendo que se falar em legitimidade futura por aquisição posterior da titularidade do imóvel.

3. O mero detentor do imóvel, por não possuir título de

MS 32096 AGR-TERCEIRO / DF

propriedade, é parte ilegítima para a impetração de mandado de segurança que objetiva atacar deliberação proferida pelo CNJ, voltada à correção dos registros constantes de cartório de imóveis quanto à cadeia dominial de bens no Estado do Tocantins.

4. A inexistência de argumentação apta a infirmar o julgamento monocrático conduz à manutenção da decisão recorrida.

5. Agravo interno do qual se conhece e ao qual se nega provimento.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, sob a Presidência do Senhor Ministro Edson Fachin, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em negar provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 3 de abril de 2018.

MINISTRO DIAS TOFFOLI

Relator

03/04/2018

SEGUNDA TURMA

TERCEIRO AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 32.096 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. DIAS TOFFOLI
AGTE.(S)	: JÚLIO SOLIMAR ROSA CAVALCANTI
ADV.(A/S)	: JÚLIO SOLIMAR ROSA CAVALCANTI
ADV.(A/S)	: FABIO WAZILEWSKI E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S)	: LEVI BORGES DE OLIVEIRA VERÍSSIMO
AGDO.(A/S)	: CORREGEDOR NACIONAL DE JUSTIÇA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
LIT.PAS.(A/S)	: EDMUNDO DUALIBE BARBOSA
LIT.PAS.(A/S)	: CLAUDIOMAR FERREIRA DA SILVA
LIT.PAS.(A/S)	: RONY DE CASTRO PAULINO
ADV.(A/S)	: EMMANUEL RODRIGO ROSA ROCHA

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Cuida-se de agravo interno interposto por JÚLIO SOLIMAR ROSA CAVALCANTI contra decisão monocrática de minha lavra mediante a qual deixei de conhecer do **mandamus** impetrado contra ato do Conselho Nacional de Justiça - que, nos autos do Pedido de Providências nº 0005914-60.2009.2.00.0000, determinou ao Cartório do Registro de Imóveis de Palmas-TO a anulação de diversos registros imobiliários, entre eles o registro originário da matrícula nº 104.699, que atribuía ao impetrante, ora recorrente, a propriedade do imóvel nela constante.

Utilizei-me da seguinte fundamentação:

“Bem examinados os autos, observo que é o caso de não conhecimento do **mandamus**, por **carência de legitimidade ativa**.

Isso porque **o ato combatido no presente feito é datado de 18/1/10**, ao passo em que a titularidade do imóvel ostentada pelo impetrante foi por esse adquirida em 4/6/10, com registro imobiliário do ato em **13/12/10**, segundo certidão juntada aos

MS 32096 AGR-TERCEIRO / DF

presentes autos (documento eletrônico nº 12), da qual se extrai:

'R01-104.699, feito em **13 de dezembro de 2010** – TÍTULO: Compra e Venda. TRANSMITENTE: ESTADO DO TOCANTINS, CNPJ/MJ 25.043.514/0001-55, pessoa jurídica de direito privado, com sede na cidade de Palmas – TO. FORMA DO TÍTULO: Título Definitivo de Domínio nº 384/2010, fls. 084, livro 69/2010, expedido pelo Instituto de Terras do Estado do Tocantins – ITERTINS em **04/06/2010**, e autorização judicial encaminhada pelo Ofício nº 1447/10-1CCIV, datado de **21/10/2010**, extraído do Mandado de Segurança nº 4703/2010. VALOR: Imóvel objeto da presente matrícula pelo valor de 1.041,63. ITBI: R\$ 772,92, conforme DUAM nº 5936714. CONDIÇÕES: Constante do título. Dou fé.'

O impetrante, portanto, não detinha, ao tempo da prolação do ato apontado coator, a condição de titular do direito pretendido (propriedade do imóvel). Tampouco integrava – segundo a documentação juntada aos autos – relação jurídica que lhe atribuisse interesse para defender direito alheio.

Observe-se o que consta dos dispositivos legais atinentes à legitimidade ativa para propositura do mandado de segurança:

Lei nº 12.016/09

'Art. 1º Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica **sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade**, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça.

§ 3º Quando o direito ameaçado ou violado couber a várias pessoas, qualquer delas poderá requerer o mandado de segurança.

MS 32096 AGR-TERCEIRO / DF

(...)

Art. 3º O titular de direito líquido e certo decorrente de direito, em condições idênticas, de terceiro poderá impetrar mandado de segurança a favor do direito originário, se o seu titular não o fizer, no prazo de 30 (trinta) dias, quando notificado judicialmente.

Parágrafo único. O exercício do direito previsto no **caput** deste artigo submete-se ao prazo fixado no art. 23 desta Lei, contado da notificação.'

Da conjugação dos dispositivos, depreende-se que detém interesse na impetração de **mandamus**: (i) aquele que sofrer, ou possuir justo receio de sofrer, violação de seu direito líquido e certo por ato de autoridade; e (ii) aquele que, embora não tendo sido atingido pelo ato coator, se posiciona na mesma condição jurídica daquele que o foi (e, nesse último caso, a legitimidade exige ainda que o titular não tenha promovido a defesa do seu direito).

Como já salientei, no caso dos autos o impetrante não ocupava, ao tempo do ato coator, qualquer das situações jurídicas descritas: não era titular de registro de imóvel atingido pela deliberação do CNJ, tão pouco – pelas documentações juntadas aos autos – possuía relação jurídica que o autorizasse a pleitear direito do terceiro lesado. Ao tempo da prolação do ato coator, a matrícula vigente era a de nº 30.770, então titularizada pelo Estado do Tocantins, e da qual, só posteriormente, se originou a matrícula do impetrante, de nº 104.699.

Atente-se, inclusive, que a situação de defesa de direito alheio, constante do art. 3º da Lei nº 12.016/09, exige a inércia do titular do direito, após sua notificação para a ação. No caso, sequer houve inércia: o Estado do Tocantins (que seria, em tese, o lesado ao tempo da prolação da deliberação do CNJ, relativamente à matrícula originária à do impetrante), ajuizou mandado de segurança perante esta Corte (MS nº 28.915), que foi, entretanto, extinto por decadência.

Saliente-se, ainda, que, se o fato de o impetrante ter

MS 32096 AGR-TERCEIRO / DF

adquirido em momento posterior a condição de titular de registro imobiliário lhe abrisse a via do mandado de segurança, se teria por eternizado o combate ao ato coator, já que a legitimidade se estenderia aos sucessivos adquirentes dos imóveis, o que, evidentemente, não se coaduna com a finalidade do **mandamus**.

Observe-se, por fim, que não se está diante da hipótese em que, prolatado o ato, o interessado, **já constituído ao tempo da prolação**, vem a ter ciência de sua constituição apenas em momento posterior, iniciando-se aí a contagem do prazo decadencial, conforme amplamente reconhecido pela jurisprudência da Corte. A título de exemplo:

'PRAZO – DECADÊNCIA – MANDADO DE SEGURANÇA – TERMO INICIAL. O termo inicial para a formalização de mandado de segurança pressupõe a ciência do impetrante, nos termos dos artigos 3º e 26 da Lei nº 9.784/1999, quando o ato impugnado surgir no âmbito de processo administrativo do qual seja parte. MANDADO DE SEGURANÇA – DILAÇÃO PROBATÓRIA – PRESCINDIBILIDADE. Instruído o processo com documentos suficientes ao exame da pretensão veiculada na petição inicial, descabe suscitar a inadequação da via mandamental' (RMS 32.487/DF, Relator o Min. **Marco Aurélio**, Primeira Turma, DJe de 21/11/17)

Em tal caso, é a partir dessa ciência que se tem por iniciado o **prazo decadencial**, por expressa previsão do art. 23 da Lei nº 12.016/09:

'Art. 23. O direito de requerer mandado de segurança extinguir-se-á decorridos 120 (cento e vinte) dias, contados da ciência, pelo interessado, do ato impugnado'.

MS 32096 AGR-TERCEIRO / DF

São, todavia, parâmetros distintos: a ciência do ato é o referencial para a contagem do prazo decadencial, ao passo em que a legitimidade para a impetração se perfaz no momento da prolação do ato coator, tendo por parâmetro, portanto, a data de realização do ato.

Desse modo, tenho que o impetrante: não sendo titular de direito ao tempo do ato prolator e tendo constituída situação jurídica apenas em momento posterior à prolação daquele ato, não possui legitimidade ativa para a impetração.

Pelo exposto, não conheço do mandamus. Prejudicados os recursos interpostos contra a primeira decisão monocrática” (doc. 173).

Sustenta o agravante que a decisão objurgada não merece prevalecer. Tece afirmações iniciais de que o **decisum** teria demonstrado um julgar extensivo quanto à formalidade e restritivo quanto ao interesse social envolvido na causa.

Em suas razões recursais propriamente ditas, aduz que, ao contrário do que fora exposto na fundamentação, possui legitimidade para integrar o polo ativo da demanda, sob o argumento de que, à época do ato, ocupava relação jurídica suficiente para figurar como titular de direito, na qualidade de “posseiro” do imóvel em questão. Nesse sentido, afirma que

“[o]s documentos que instruem o processo administrativo em questão (Itertins 560/2010) remetem-nos a datas anteriores (12.03.1985 e 14.01.2010) ao ato coator (18.01.2010).

Logo, o direito à regularização resguardado pela sentença transitada em julgado (1999) possibilitou ao Estado do Tocantins emitir titulação em favor do IMPETRANTE, com posterior registro sob a matrícula número 104.699. Todas essa premissas, ratificando-se o transito em julgado que garante o direito de regularizar sua posse, apontam para conclusão de que há irrefutável legitimidade do IMPETRANTE/AGRAVANTE” (fl. 5 – doc. 179 – grifos do autor).

MS 32096 AGR-TERCEIRO / DF

Alega, ainda, que “à época da titulação emitida pelo Estado do Tocantins, o ato coator era inexecutável, devido ao efeito suspensivo concedido em decisão liminar (MS 28.915), de 30 de junho de 2010” (fl. 6 – doc. 179 – grifos do autor), e, nessa toada, conclui que

“de nada vale “contar a data” de realização do ato proferido pelo Ministro Corregedor do CNJ se, à época da regular titulação do IMPETRANTE, o ato coator era inexecutável ou inoperante, e quando executável, germinado de ato administrativo de outro poder (judiciário)” (fl. 7 – doc. 179 – grifos do autor).

Defende que a “cassação do efeito suspensivo, após a regularização e a titulação do IMPETRANTE, em relação jurídica própria, fez com que, para o IMPETRANTE o ato coator só pudesse ser executado de forma lesiva a direito ao momento da cassação da liminar”, emergindo, a partir de então, segundo sustenta, a legitimidade para se impetrar o **mandamus** (fl. 7 – doc. 179 – destaques do autor).

Contrapõe-se, também, o agravante à interpretação dada por este julgador ao art. 3º da Lei nº 12.016/09 (legitimidade extraordinária), asseverando que o Estado do Tocantins manteve-se inerte quanto à lesão de seu próprio direito – do qual afirma decorrer seu direito líquido e certo –, razão pela qual o MS nº 28.915/TO teria sido extinto por decadência, podendo-se, então, falar, sob sua óptica, em legitimidade para defender interesse de terceiro lesado.

Por fim, insiste - quanto ao mérito em si da demanda - que “a validade de um título advindo de regular Processo Administrativo de Regularização Fundiária sequer poderia ser atingida por Ato Administrativo de órgão de cúpula de jurisdição administrativa do Poder Judiciário” (fl. 9 – doc. 179 – grifos do autor).

Requer o provimento do presente recurso de agravo para que seja julgado o mérito do writ e concedida a segurança – anulando-se o ato tido como coator do CNJ proferido nos autos do Pedido de Providências

MS 32096 AGR-TERCEIRO / DF

nº 0005914-60.2009.2.00.0000.

Documentos juntados (itens eletrônicos nºs 180/183).

É o relatório.

03/04/2018

SEGUNDA TURMA

TERCEIRO AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 32.096 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Em sede de juízo de admissibilidade, **conheço do agravo interno**, porquanto presentes os pressupostos legais.

No mérito, entretanto, tenho que a **irresignação não merece prosperar**. Isso porque o agravante não se utiliza de argumentos aptos a infirmá-la.

Conforme relatado, encontra-se em voga matéria atinente à legitimidade para se impetrar a via augusta do mandado de segurança. De início, vale registrar, novamente, o texto normativo acerca do tema. Confira-se:

Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009.

“Art. 1º Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica **sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade**, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça.

§ 3º Quando o direito ameaçado ou violado couber a várias pessoas, qualquer delas poderá requerer o mandado de segurança.

(...)

Art. 3º O titular de direito líquido e certo decorrente de direito, em condições idênticas, de terceiro poderá impetrar mandado de segurança a favor do direito originário, se o seu titular não o fizer, no prazo de 30 (trinta) dias, quando notificado judicialmente.

Parágrafo único. O exercício do direito previsto no **caput** deste artigo submete-se ao prazo fixado no art. 23 desta

MS 32096 AGR-TERCEIRO / DF

Lei, contado da notificação.”

Da simples leitura dos dispositivos depreende-se que detém interesse na impetração de **mandamus**: (i) aquele que sofrer, ou possuir, justo receio de sofrer violação de seu direito líquido e certo por ato de autoridade; e (ii) aquele que, embora não tendo sido atingido pelo ato coator, se posiciona na mesma condição jurídica daquele que o foi (e, nesse último caso, a legitimidade exige ainda que o titular não tenha promovido a defesa de seu direito).

Não estão presentes estes requisitos para impetração.

Consoante já salientado no provimento de natureza monocrática ora objurgado, a legitimidade para a impetração se perfaz no momento da prolação do ato coator, tendo por parâmetro, portanto, a data de realização do ato.

Na espécie, o impetrante não ocupava, ao tempo do ato coator, qualquer das situações jurídicas descritas: não era titular de registro de imóvel atingido pela deliberação do CNJ, tampouco possuía relação jurídica que o autorizasse a pleitear direito do terceiro lesado. Ao tempo da prolação do ato coator, em 18/1/2010, a matrícula vigente era a de nº 30.770, **então titularizada pelo Estado do Tocantins**, e da qual, só posteriormente, se originou a matrícula de nº 104.699, da qual o impetrante se diz titular.

Portanto, não há dúvida de que o impetrante não detinha, no momento da prolação do ato do CNJ apontado como arbitrário, condição de titular do direito pretendido (propriedade do imóvel). A alegação de que obtinha a posse do imóvel, até então de domínio do Estado do Tocantins, a mim não altera em nada a fundamentação adotada.

É que, a despeito de constar dos autos cópia de instrumento de cessão de direito possessório, do qual a agravante consta como cessionária (referente ao imóvel sob registro nº 30.770, datado de 14/1/2010 – doc. 178) -, o ato do CNJ versou sobre **domínio** do imóvel e, nesse passo, **o possuidor não conta com legitimidade ativa para ajuizar medida judicial objetivando a anulação de decisão proferida em sede de procedimento administrativo que alcança tão somente o Poder**

MS 32096 AGR-TERCEIRO / DF

Público e o detentor do domínio - in casu, o Estado do Tocantins. Nesse sentido, sobre os limites da atuação do detentor de posse para impetração de mandado de segurança contra ato que verse acerca da propriedade de imóvel, **vide** o precedente firmado no MS nº 24126/2002. Naqueles autos, o impetrante, na condição de promitente comprador, buscou anulação de decreto expropriatório incidente sobre imóvel de propriedade de terceiro. Em seu **decisum**, registrou o Relator, saudoso Ministro **Maurício José Corrêa**, que

“(...) o impetrante não está legitimado a iniciar, em sede mandamental, debate acerca da validade da desapropriação direta efetivada pela União em face do proprietário do referido imóvel, Banco Bradesco S/A. Na condição de promitente comprador, não detém interesse jurídico legítimo para invalidar a transferência forçada da **propriedade**, que não era sua à época dos procedimentos administrativos.

11. Na forma do artigo 530, inciso I, do Código Civil Brasileiro, adquire-se a **propriedade** imóvel pela transcrição do título de transferência no **Registro do Imóvel**. A simples promessa de compra e venda não promove a mudança de propriedade, revelando, tão-somente, contrato particular entre as partes, apenas a elas obrigando. Terceiros, como o Poder Público, não estão sujeitos aos seus termos, razão pela qual, pretendendo expropriar o bem para fins de reforma agrária, cabia à União, como fez, promover a ação contra quem detém o domínio do imóvel, segundo os registros cartorários competentes. Se assim o é, apenas a instituição financeira mencionada estaria legitimada a pretender a anulação do ato administrativo que atingiu seu **direito de propriedade**”.

No caso, a deliberação do CNJ se voltou à correção dos registros imobiliários constantes de cartório de imóveis, **relativamente à cadeia dominial de bens no Estado do Tocantins**.

Como a figura do promissário comprador não ostenta um título de **propriedade**, não traz consigo qualquer relação jurídica subjacente que se

MS 32096 AGR-TERCEIRO / DF

mostre relacionada com o apontado feito administrativo. Qualquer vício que fosse detectado no processo deveria ser suscitado, via **mandamus**, pelo proprietário do bem (assim reconhecido no título de domínio da época de prolação do ato apontado coator).

Como se não bastasse, a jurisprudência do Superior Tribunal Justiça, há muito, consolidou-se no sentido de que a ocupação irregular de área pública não induz posse, mas mera detenção – destituída de efeito jurídico (v.g. REsp 1701620/RS). Destarte, por se tratar de bem de domínio público (como era o caso do imóvel sob cuja matrícula – nº 30.577 – se fez a cessão de direito possessório ao impetrante), o ocupante carece de quaisquer poderes inerentes à propriedade, notadamente se ocupa o bem sem qualquer anuência do Poder Público.

Portanto, sob todos os ângulos que se analise, reafirmo: legitimidade ativa **ad causam** do impetrante não há.

Tampouco vislumbra-se a legitimação extraordinária prevista no art. 3º da Lei nº 12.016/09 - “O titular de direito líquido e certo decorrente de direito, em condições idênticas, de terceiro poderá impetrar mandado de segurança a favor do direito originário, se o seu titular não o fizer, no prazo de 30 (trinta) dias, quando notificado judicialmente”.

Isso porque, como já dito na decisão impugnada, o Estado do Tocantins (que, como titular da matrícula atingida, seria o lesado ao tempo da prolação da deliberação do CNJ), impetrou o MS nº 28.915/TO perante esta Corte, que foi, entretanto, extinto, por decadência.

Ainda que se considere inércia, como alegado nas razões recursais, pelo fato de a impetração ter se dado fora do prazo legal previsto para tanto, a impetrante não se qualifica como titular de direito líquido e certo **decorrente de direito, em condições idênticas, de terceiro** (na espécie, Estado do Tocantins), já que, repito, ocupava situação de mero detentor do imóvel.

Por fim, o fato de a deliberação do CNJ ter sido suspensa por decisão liminar exarada nos autos do MS nº 28.915/TO, em 30/6/2010, voltando a ter seus efeitos após a obtenção do título pelo impetrante, não se mostra relevante para fins de se aferir sua legitimação, já que, repito, a

MS 32096 AGR-TERCEIRO / DF

legitimidade para a impetração se perfaz no momento da prolação do ato coator, tendo por parâmetro, portanto, a data de realização do ato – que ocorreu em 18/1/2010 -, na qual não detinha o impetrante titulação que o autorizasse a questionar a deliberação do Conselho.

Admitir o contrário seria postergar, **ad infinitum**, a legitimidade para questionamentos, via **mandamus**, de ato administrativo que atinja uma dada propriedade, permitindo-se que, a cada novo titular da cadeia dominial, houvesse a renovação do prazo para a impetração do mandado de segurança, o que, por evidente, não se coaduna com a finalidade do aludido instrumento jurídico.

Concluo, portanto, que a decisão objurgada se encontra devidamente fundamentada, ainda que divirja dos interesses do agravante, sendo certo que os argumentos ora apresentados não têm o condão de reformá-la.

Pelo exposto, **conheço do agravo interno e a ele nego provimento.**

03/04/2018

SEGUNDA TURMA

**TERCEIRO AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 32.096 DISTRITO
FEDERAL****ANTECIPAÇÃO AO VOTO****O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):**

Senhor Presidente, eminentes Colegas, em primeiro lugar, eu destaco aqui a importância das sustentações orais. Em uma causa tão complexa como esta, é extremamente importante e relevante ouvir ambos os lados. E, tirante as adjetivações e os juízos de valor próprios de cada constituído - cada advogado vai defender sua óptica -, todos relataram os fatos de maneira muito leal. Então, as circunstâncias fáticas colocadas para o juízo e a valoração dos eminentes Colegas, em relação aos casos ora em julgamento, foram, de maneira leal, colocadas, tanto pelos impetrantes quanto pelos litisconsortes passivos.

Logo, destaco isto: tirante o juízo de valor próprio de cada parte, com seu interesse específico, os fatos foram colocados de maneira bastante correta. Vejam que, da parte dos impetrantes, eles defendem a legitimidade, pelo fato de que, quando houve a matrícula, havia a suspensão da decisão pelo Conselho Nacional de Justiça. Suspensão essa que, depois, caiu. Mas, no momento em que o Conselho Nacional de Justiça deliberou pelo cancelamento de matrículas anteriores à deles, eles não tinham matrícula nenhuma. Daí porque eu nem enfrentei a questão de fundo e fiquei na legitimidade ativa. Portanto, destaco esse primeiro ponto.

O segundo ponto que destaco, Senhor Presidente, é que, inicialmente - por isso é que não são os primeiros agravos, é que eu reformulei monocraticamente a decisão -, eu dera ao Estado do Tocantins uma liminar, assim como havia dado a segurança aos impetrantes, porque, pela leitura inicial, eu entendera que, realmente, teria havido por parte do Conselho Nacional de Justiça, segundo minha primeira decisão, uma intervenção de um órgão do Poder Judiciário que está na seara administrativa, numa decisão jurisdicional, na multicitada ação

MS 32096 AGR-TERCEIRO / DF

discriminatória, tanto descrita pelos impetrantes quanto pela defesa dos litisconsortes passivos. Então, eu entendi, num primeiro passo, que havia uma interpretação do CNJ quanto a uma decisão judicial, e ele não poderia fazê-lo.

Pois bem, sobreveio que os litisconsortes passivos impetraram mandado de segurança contra minha decisão, muito embora ainda atacável pelas vias ordinárias; mas, como eu havia negado a interveniência desses litisconsortes passivos, eles impetraram mandado de segurança. Esse mandado de segurança foi distribuído ao eminente Ministro Luís **Roberto Barroso**.

O eminente Ministro Luís **Roberto Barroso** me procurou e disse: "Ministro Toffoli, eu estou com mandado de segurança e eu entendo que eles têm razão, eu vou deferir a liminar contra decisão de Vossa Excelência". Eu pedi a ele então: "Olha, o caso é complexo, é uma história fundiária extremamente complexa, eu pediria apenas que Vossa Excelência então aguardasse um tempo para eu reestudar matéria". E aí eu reestudei a matéria e reverti a decisão - tal qual esta do German Efromovich, que eu trouxe a julgamento, eu inicialmente tinha dado provimento ao RE. Eu sou uma pessoa sempre aberta às deliberações, às manifestações e às ponderações, que venham tanto dos eminentes Colegas quanto das partes e do Ministério Público.

Pois bem. Eu reformulei essa decisão e posteriormente o Ministro Luís **Roberto Barroso** julgou prejudicado o mandado de segurança que estava com Sua Excelência, na medida em que eu reformulei a decisão. Eu admiti, então, os litisconsortes passivos nesses mandados de segurança e, me aprofundando no tema, acabei, por consequência, verificando que, realmente - tal qual agora sustentou da tribuna o advogado representante dos litisconsortes passivos, com a vênia dos combatidos advogados dos impetrantes -, o CNJ não se imiscuiu na interpretação da decisão judicial na ação discriminatória.

O que fez o CNJ? Ele fez uma correção na leitura equivocada que os cartórios tinham feito daquela decisão discriminatória. Então, na verdade, estava na seara administrativa. E, dentro da seara administrativa, ele

MS 32096 AGR-TERCEIRO / DF

tinha, então, competência para essa análise. Mas essa é a questão mais de fundo.

De fato, como aqui foram abordadas as questões de fundo também, para a interpretação do Relator, que, como disse, inicialmente, dera a segurança, dera provimento à impetração. Depois, reformulei, diante também do que me ponderou o eminente Colega Luís **Roberto Barroso**, que recebeu também feito relativamente a estes fatos.

Vou ao voto, feitas essas preliminares, diante da complexidade da causa.

03/04/2018

SEGUNDA TURMA

**TERCEIRO AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 32.096 DISTRITO
FEDERAL**

VOTO

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Senhor Presidente, o eminente Relator deslindou adequadamente essa controvérsia jurídica intrincada que se arrasta há muitos anos.

Eu concluo também, tal qual Sua Excelência, por negar ou rejeitar os presentes agravos regimentais, salientando que conforme esclareceu Sua Excelência, e por que foi dito da tribuna, com essa decisão, se ela prevalecer, não só se coloca um fim a uma disputa que se arrasta há longo tempo, mas também se faz justiça ao caso concreto.

Com o Relator, portanto.

03/04/2018

SEGUNDA TURMA

TERCEIRO AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 32.096 DISTRITO FEDERAL

V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Peço *vênia* para acompanhar o voto do eminente Relator, **negando** provimento, *em consequência*, **ao presente** agravo interno.

Para esse efeito, **acolho**, *integralmente*, as razões **expostas** no douto voto do eminente Ministro DIAS TOFFOLI, **com especial destaque** para a evidente **ausência** da legitimidade ativa “*ad causam*” da parte impetrante, *ora agravante*, **cuja posição jurídica**, *à época do ato alegadamente coator*, **não se ajustava** à situação **descrita** no art. 1º e seu § 3º da Lei nº 12.016/2009.

Inviável, por isso mesmo, *no contexto ora em exame*, **que o autor** do presente “*writ*” **postule**, *em nome próprio*, a defesa *de direito alheio*, **vale dizer**, busque amparo jurisdicional **para proteger** direito que, **transcendendo** a esfera subjetiva de referido impetrante, seria titularizável *por outrem*.

Evidente, *portanto*, **que o autor** desta ação mandamental, **ao assim agir**, atuou, *inequivocamente*, na condição *de verdadeiro substituto processual*, **sem que existisse**, *para tanto*, **qualquer** base normativa que **lhe permitisse** investir-se *de legitimação anômala ou extraordinária* para efeito de instauração **deste** processo de mandado de segurança.

Como precedentemente assinalado, a legislação processual **estabelece** que “*Ninguém poderá pleitear direito alheio em nome próprio, salvo quando autorizado pelo ordenamento jurídico*” (CPC/15, art. 18, “*caput*” – grifei).

MS 32096 AGR-TERCEIRO / DF

Conclui-se, desse modo – e inocorrendo a hipótese excepcional a que se refere o art. 3º da Lei nº 12.016/2009 (RTJ 152/493) –, que falece ao impetrante, ora agravante, legitimidade ativa “ad causam” para ajuizar, em nome próprio, a presente ação mandamental, eis que, longe de vindicar a defesa de direito subjetivo próprio, objetivou viabilizar, em seu próprio nome, ainda que assim não se expresse, a proteção de direito alheio.

Cabe assinalar que o entendimento que venho de expor encontra apoio em autorizado magistério doutrinário (HELY LOPES MEIRELLES, ARNOLDO WALD e GILMAR FERREIRA MENDES, “Mandado de Segurança e Ações Constitucionais”, p. 36, item n. 4, 35ª ed., 2013, Malheiros; HUMBERTO THEODORO JUNIOR, “Curso de Direito Processual Civil”, vol. I/267-269, item n. 185, 56ª ed., 2015, Forense; CÂNDIDO RANGEL DINAMARCO, “Instituições de Direito Processual Civil”, volume II/120-121, item n. 440, 6ª ed., 2009, Malheiros; VICENTE GRECO FILHO, “Direito Processual Civil Brasileiro”, vol. I/78, item n. 14, 17ª ed., 2003, Saraiva, v.g.), cujas lições fazem incidir, em situações como a dos autos, a norma restritiva fundada no art. 18, “caput”, do novo CPC, de conteúdo essencialmente idêntico ao do art. 6º do ora revogado CPC/73.

Impende registrar, ainda, que essa orientação – impossibilidade da legitimação anômala, por substituição processual, fora das hipóteses previstas em lei – tem o beneplácito da jurisprudência que o Supremo Tribunal Federal firmou na matéria ora em análise (RTJ 130/108, Rel. Min. CÉLIO BORJA – MS 22.444/SP, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA – MS 34.102-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.):

“Mandado de segurança. Legitimidade ativa.

O mandado de segurança pressupõe a existência de direito próprio do impetrante. Somente pode socorrer-se dessa especialíssima ação o titular do direito, lesado ou ameaçado de lesão, por ato ou omissão de autoridade. A ninguém é dado pleitear, em

MS 32096 AGR-TERCEIRO / DF

nome próprio, **direito alheio**, salvo quando autorizado por lei (art. 6º do CPC).

Não obstante a gravidade das alegações, evidente é a ilegitimidade do postulante e a falta de interesse processual.

Pedido não conhecido.”

(RTJ 110/1026, Rel. Min. DJACI FALCÃO – grifei)

“Mandado de Segurança. Direito subjetivo. Interesse.

Descabe o mandado de segurança quando o impetrante não tem em vista a defesa de direito subjetivo, mas a de mero interesse reflexo de normas objetivas. Precedentes e doutrina. (...).”

(RTJ 120/328, Rel. Min. FRANCISCO REZEK – grifei)

“Mandado de segurança. Legitimidade ativa: inexistência.

O mandado de segurança é medida judicial que só pode ser utilizada para defesa de direito próprio e direito do impetrante, e não para defender direito potencial, e que apenas poderia eventualmente surgir se afastado aquele a quem o ato apontado como ilegal iria atingir. (...).”

(RTJ 120/816, Rel. Min. ALDIR PASSARINHO – grifei)

“Mandado de Segurança. Não cabe se o ato contra o qual é impetrado não fere direito líquido e certo do impetrante. A ninguém é dado pleitear em nome próprio direito alheio, salvo quando autorizado por Lei (CPC, art. 6º).

Impetração não conhecida.”

(RTJ 128/1138, Rel. Min. CARLOS MADEIRA – grifei)

“Mandado de segurança requerido pelo Impetrante, na qualidade de cidadão brasileiro, contra ato de Comissão da Câmara dos Deputados, tendente a possibilitar a adoção da pena de morte, mediante consulta plebiscitária.

Falta de legitimidade ativa do Requerente, por falta de ameaça concreta a direito individual, particularizado em sua pessoa.”

(RTJ 139/783, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI – grifei)

MS 32096 AGR-TERCEIRO / DF

*“– O autor da ação de mandado de segurança **individual não pode** pleitear, em nome próprio, a tutela jurisdicional **de direito público subjetivo alheio**, salvo quando autorizado por lei (CPC, art. 6º). O impetrante do mandado de segurança individual, **por não dispor de legitimação extraordinária** para agir, **não pode** invocar a proteção jurisdicional do Estado em favor **da generalidade** dos participantes de um determinado concurso público.”*

(RTJ 179/210-211, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

“MANDADO DE SEGURANÇA (...) – AJUIZAMENTO, EM NOME PRÓPRIO, DE AÇÃO MANDAMENTAL OBJETIVANDO A PROTEÇÃO DE DIREITO ALHEIO (...) – INADMISSIBILIDADE – CARÁTER EXCEPCIONAL DA LEGITIMAÇÃO ATIVA EXTRAORDINÁRIA OU ANÔMALA (CPC, ART. 6º) – INOCORRÊNCIA, NO CASO, DA HIPÓTESE EXCEPCIONAL A QUE SE REFERE O ART. 3º DA LEI Nº 12.016/2009 – PRECEDENTES – DOUTRINA (...) – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.”

(MS 33.844-MC-AgR/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

Cabe reproduzir, finalmente, esclarecedor fragmento pertinente a recentíssima decisão proferida pelo eminente Ministro MARCO AURÉLIO no MS 34.136/DF, em contexto idêntico ao que emerge deste processo:

*“2. Observem a organicidade do Direito instrumental. **Identifico que o impetrante busca a tutela, em nome próprio, de direito alusivo ao processo político-criminal em trâmite na Câmara dos Deputados, a revelar hipótese de substituição processual não consagrada** no artigo 18 do Código de Processo Civil. **O alegado direito líquido e certo, se existente, pertenceria aos agentes públicos diretamente envolvidos** no aludido procedimento.”*

MS 32096 AGR-TERCEIRO / DF

3. Ante o quadro, **declaro extinto** o processo, **sem** resolução do mérito, **nos termos** do artigo 485, inciso VI, do Código de Processo Civil." (grifei)

São essas as razões, além daquelas expostas pelo eminente Relator, que me levam a negar provimento ao presente recurso de agravo.

É o meu voto.

03/04/2018

SEGUNDA TURMA

TERCEIRO AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 32.096 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - De minha parte, Senhores Ministros, eminente Ministro Relator, principio anotando – e o faço muito brevemente – que a matéria de fundo que conclamaria para uma verticalização no debate, tal como fez o eminente Ministro Relator, diz respeito à vasta seara do Direito Administrativo e do Direito Privado. Nessa área de Direito Administrativo, principiariamos com o fenômeno da chamada legitimação de posses, oriunda da Lei nº 601, de 1850, a Lei de Terras, ou Código Imperial de Terras, que foi regulamentada pelo Decreto nº 1-A, de 1854, posto que, com a primeira Constituição Republicana, como se sabe, essa matéria ficou tripartida em terras devolutas federais e estaduais, em alguns casos, excepcionalmente, até mesmo municipais, e foi objeto de inúmeros legislações da República Velha. E aqui há uma vasta doutrina sobre essa matéria. Um dos grandes autores foi citado pelo ilustre advogado, da tribuna, o professor Ruy Cirne Lima, que, entre tantos outros, cuidou dessa temática ao lado de Jacy de Assis, que é uma das poucas obras de ação discriminatória, publicada ...

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: **Vali-me**, quando membro do Ministério Público do Estado de São Paulo, **notadamente** no desempenho de minhas funções como Curador de Registros Públicos na comarca de São Paulo/SP, **da obra “Ação Discriminatória”, editada** em 1978 pela Forense, **da qual constam valiosos comentários** do eminente Professor JACY DE ASSIS **sobre a Lei nº 6.383/76**, que *“Dispõe sobre o Processo Discriminatório de Terras Devolutas da União, e dá outras Providências”*.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - Perfeitamente, a Lei nº 6.383/76.

MS 32096 AGR-TERCEIRO / DF

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Exatamente...

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - E é, seguramente, um clássico nessa área pela acutíssima análise que faz da Lei.

Na seara do Direito Privado, como já salientado pelo eminente Ministro-Relator e pelos ilustres Ministros que me antecederam, o tema também diz respeito a questões ainda candentes do Direito Civil, como a distinção entre posse e propriedade, o elemento normativo, em sua acepção negativa, que retira da posse esse seu caráter de posse jurídica, da verdadeira *possessio*, para dar-lhe a feição de uma mera detenção.

Portanto, haveria aqui também um tema que perpassaria alguns autores clássicos, entre eles, os já mencionados. Foi aqui lembrada a teoria objetiva da posse de Rudolf von Ihering, entre outros, ao lado, claro, de autores contemporâneos que temos no Brasil, entre as obras mais conhecidas, a de Orlando Gomes, a famosa tese de Matos Peixoto sobre *corpus* e *animus* na posse e no Direito Romano. Enfim, todos esses temas viriam à colação.

A questão, tal como o eminente Ministro-Relator suscitou, é a de que estamos em sede de um mandado de segurança. E, dessa cognição restrita, é de que se trata, à luz da impetração levada a efeito. E um dos seus requisitos centrais é a pertinência subjetiva que legitima o impetrante, portador de um direito líquido e certo, a deduzir suas razões e, se assim as preencher, obter o provimento que almeja.

Examinando essa matéria na estrita cognição de mandado de segurança, não me parece que outra deve ser a conclusão senão a que chegou o eminente Ministro Dias Toffoli, precisamente concluindo pela ausência de legitimidade ativa *ad causam*, em se tratando da ação de mandado de segurança.

Portanto, parabenizando o voto acutíssimo apresentado por Sua Excelência e irmanando-me ao eminentes Pares que me antecederam, também acompanho o eminente Ministro-Relator.

SEGUNDA TURMA

EXTRATO DE ATA

TERCEIRO AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 32.096

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI

AGTE.(S) : JÚLIO SOLIMAR ROSA CAVALCANTI

ADV.(A/S) : JÚLIO SOLIMAR ROSA CAVALCANTI (00209/TO)

ADV.(A/S) : FABIO WAZILEWSKI (0002000/TO) E OUTRO(A/S)

ADV.(A/S) : LEVI BORGES DE OLIVEIRA VERÍSSIMO (46534/DF)

AGDO.(A/S) : CORREGEDOR NACIONAL DE JUSTIÇA

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

LIT.PAS.(A/S) : EDMUNDO DUALIBE BARBOSA

LIT.PAS.(A/S) : CLAUDIOMAR FERREIRA DA SILVA

LIT.PAS.(A/S) : RONY DE CASTRO PAULINO

ADV.(A/S) : EMMANUEL RODRIGO ROSA ROCHA (4328/TO)

Decisão: A Turma, por votação unânime, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator. Falaram: pelo agravante Júlio Solimar Rosa Cavalcanti, o Dr. Guilherme Aurélio Zalique de Oliveira Alves e pelos litisconsortes passivos Edmundo Dualibe Barbosa, Claudiomar Ferreira da Silva e Rony de Castro Paulino, o Dr. Eder Barbosa de Sousa. Ausente, justificadamente, o Ministro Gilmar Mendes. Presidência do Ministro Edson Fachin. **2ª Turma**, 3.4.2018.

Presidência do Senhor Ministro Edson Fachin. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Ricardo Lewandowski e Dias Toffoli. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Gilmar Mendes.

Subprocurador-Geral da República, Dr. Juliano Baiocchi Villa-Verde de Carvalho.

Ravena Siqueira
Secretária