

MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 35.972 AMAPÁ

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES
IMPTE.(S) : MUNICIPIO DE OIAPOQUE
ADV.(A/S) : PROCURADOR DO MUNICÍPIO DE OIAPOQUE
IMPTE.(S) : MUNICIPIO DE LARANJAL DO JARI
ADV.(A/S) : PROCURADOR DO MUNICÍPIO DE LARANJAL DO JARI
IMPDO.(A/S) : CORREGEDOR NACIONAL DE JUSTICA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
IMPDO.(A/S) : TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
LIT.ATIV. : ESTADO DO AMAPA
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ
LIT.ATIV. : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB
ADV.(A/S) : CLAUDIO PACHECO PRATES LAMACHIA E OUTRO(A/S)
LIT.PAS. : TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
LIT.PAS. : CONSELHO DE JUSTICA FEDERAL
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

DECISÃO: Trata-se de mandado de segurança com pedido de liminar impetrado pelos Municípios de Oiapoque/AP e Laranjal do Jari/AP, em litisconsórcio ativo com o Estado do Amapá e com o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, contra decisões do Corregedor Nacional de Justiça e do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, consubstanciadas na determinação de remanejamento das Varas Federais localizadas nos citados municípios para a criação de 2 varas cíveis na subseção judiciária do Distrito Federal.

Os impetrantes sustentam que a alteração da localização das varas federais já instaladas depende da edição de lei.

Afirmam ainda que é possível a relativização dos critérios previstos no art. 9º da Resolução-CNJ 184/2013 quando o caso concreto o exigir. Dessa forma, aduzem que a movimentação processual inferior não é motivo suficiente para o remanejamento das varas federais, sendo

MS 35972 MC / AP

também necessário observar-se a necessidade pública e a localização estratégica.

Por fim, ressaltam que o argumento de que o custo das referidas varas seria muito alto não se sustenta. A esse propósito, afirmam o seguinte:

“Consultando-se o Portal da Transparência do Governo Federal, observa-se a cifra de R\$ 0 (ZERO REAL) de Gastos Diretos do Governo Federal no Município de Laranjal do Jari-AP(<http://WWW.portaltransparencia.gov.br/localidades/1600279-laranialdo-iari>).

Em relação a Oiapoque-AP a cifra é a mesma, ou seja R\$ 0 (ZERO REAL) de Gastos Diretos do Governo Federal no município(<http://www.portaltransparencia.gov.br/localidades/1600501-oiapoque>).

Por outro lado, com o Distrito Federal, para onde a autoridade coatora quer mandar as varas federais localizadas nos Municípios impetrantes, os Gastos Diretos Executados pelo Governo Federal são na ordem de R\$ 23.44 BILHÕES (<http://WWW.portaltansparencia.gov.br/localidades/DF-DISTRITOFEDERAL>).

Só pode ser pilheria com os Municípios impetrantes a autoridade coatora vir opor despesas irrisórias com as varas de Oiapoque-AP e Laranjal do Jari-AP comparadas com os gastos bilionários diretos realizados pela União no Distrito Federal”.

Assim, requerem a concessão de medida liminar para determinar-se ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região e ao Conselho da Justiça Federal que *“se abstenham de adotar as providências visando a realocação das varas federais das Subseções Judiciárias de Oiapoque/AP e Laranjal do Jari/AP, mantendo o regular funcionamento das unidades judiciárias até o julgamento final do presente mandamus”*.

No mérito, pedem a concessão definitiva da segurança para assegurar o regular funcionamento das citadas varas federais até que sobrevenha lei do Congresso Nacional dispondo sobre as suas extinções.

Decido.

Registro, a princípio, que a concessão de medida liminar em mandado de segurança dá-se em caráter excepcional, em razão da configuração do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

Com efeito, é necessária a conjugação dos dois requisitos: fundamento relevante (*fumus boni iuris*) e que o ato apontado como ilícito possa resultar na ineficácia da medida, caso seja apenas concedido o pedido ao final da tramitação do *writ* (*periculum in mora*). Assim, passo à análise da existência dos referidos requisitos neste mandado de segurança.

Inicialmente, cumpre registrar que a atuação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) deve estrita observância às diretrizes constitucional-administrativas, mais notadamente ao § 4º do art. 103-B da CF, *in verbis*:

“Art. 103-B. *omissis*.

(...)

§ 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:

I - zelar pela autonomia do Poder Judiciário **e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura**, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;

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;

III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou

MS 35972 MC / AP

oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso e determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;

IV - representar ao Ministério Público, no caso de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade;

V - rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de juízes e membros de tribunais julgados há menos de um ano;

VI - elaborar semestralmente relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário;

VII - elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa". (grifo nosso)

Em resumo – e no que interessa para este caso –, está inserido no complexo de atribuições do CNJ o *“controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes”*.

Analisando preliminarmente a situação dos autos, parece-me que o CNJ extrapolou de sua função constitucional, conforme será exposto.

Acerca da extensão dos poderes constitucionais de ambos os Órgãos de controle (CNJ e CNMP), esta Corte teve oportunidade de analisar várias situações envolvendo tal mister constitucional, tal como o controle sobre: vitaliciedade; processo administrativo disciplinar; observância aos princípios constitucionais do art. 37 da CF; atos de concurso público; contratos; lista de antiguidade da magistratura, correição em serventias extrajudiciais etc (MS 33.736, Rel. Min. Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe 23.8.2017; MS 34.076, Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, DJe

16.11.2016; MS-AgR 33.919, Rel. Min. Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe 30.5.2016; MS-AgR 33.926, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, DJe 31.5.2016).

O STF tem trilhado o caminho de reconhecer a legitimidade da atuação administrativa desses Órgãos, mesmo quando haja certo tolhimento da autonomia dos Tribunais controlados, diante do controle interno administrativo, financeiro e disciplinar introduzido pela EC 45/2004, cuja constitucionalidade foi reconhecida por esta Corte na ADI 3.367, Rel. Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, DJ 17.3.2006, tal como se percebe de trecho da ementa a seguir descrita:

“(…)2. INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Emenda Constitucional nº 45/2004. Poder Judiciário. Conselho Nacional de Justiça. Instituição e disciplina. Natureza meramente administrativa. Órgão interno de controle administrativo, financeiro e disciplinar da magistratura. Constitucionalidade reconhecida. Separação e independência dos Poderes. História, significado e alcance concreto do princípio. Ofensa a cláusula constitucional imutável (cláusula pétrea). Inexistência. Subsistência do núcleo político do princípio, mediante preservação da função jurisdicional, típica do Judiciário, e das condições materiais do seu exercício imparcial e independente. Precedentes e súmula 649. Inaplicabilidade ao caso. Interpretação dos arts. 2º e 60, § 4º, III, da CF. Ação julgada improcedente . Votos vencidos. São constitucionais as normas que, introduzidas pela Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004, instituem e disciplinam o Conselho Nacional de Justiça, como órgão administrativo do Poder Judiciário nacional. 3. PODER JUDICIÁRIO. Caráter nacional. Regime orgânico unitário. Controle administrativo, financeiro e disciplinar. Órgão interno ou externo. Conselho de Justiça. Criação por Estado membro. Inadmissibilidade. Falta de competência constitucional. Os Estados membros carecem de competência constitucional para instituir, como órgão interno ou externo do

Judiciário, conselho destinado ao controle da atividade administrativa, financeira ou disciplinar da respectiva Justiça. 4. **PODER JUDICIÁRIO. Conselho Nacional de Justiça. Órgão de natureza exclusivamente administrativa. Atribuições de controle da atividade administrativa, financeira e disciplinar da magistratura.** Competência relativa apenas aos órgãos e juízes situados, hierarquicamente, abaixo do Supremo Tribunal Federal. Preeminência deste, como órgão máximo do Poder Judiciário, sobre o Conselho, cujos atos e decisões estão sujeitos a seu controle jurisdicional. Inteligência dos art. 102, *caput*, inc. I, letra 'r', e § 4º, da CF. O Conselho Nacional de Justiça não tem nenhuma competência sobre o Supremo Tribunal Federal e seus ministros, sendo esse o órgão máximo do Poder Judiciário nacional, a que aquele está sujeito". (ADI 3.367, Rel. Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, DJ 17.3.2006, grifo nosso)

Portanto, respeitados os contornos constitucionais, cada órgão de controle interno pode exercer a análise da legalidade de qualquer ato administrativo do Poder Judiciário (CNJ) e do Ministério Público (CNMP).

E essa competência administrativa abarca – de maneira incontestável – tudo que não seja jurisdicional, alcançando o que disposto no art. 96 da CF.

“Art. 96. Compete privativamente:

I - aos tribunais:

a) eleger seus órgãos diretivos e elaborar seus regimentos internos, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos;

b) organizar suas secretarias e serviços auxiliares e os dos juízes que lhes forem vinculados, velando pelo exercício da atividade correicional respectiva;

c) prover, na forma prevista nesta Constituição, os cargos de juiz de carreira da respectiva jurisdição;

d) propor a criação de novas varas judiciárias;

e) prover, por concurso público de provas, ou de provas e títulos, obedecido o disposto no art. 169, parágrafo único, os cargos necessários à administração da Justiça, exceto os de confiança assim definidos em lei;

f) conceder licença, férias e outros afastamentos a seus membros e aos juízes e servidores que lhes forem imediatamente vinculados;

II - ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169:

a) a alteração do número de membros dos tribunais inferiores;

b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver;

c) a criação ou extinção dos tribunais inferiores;

d) a alteração da organização e da divisão judiciárias”.

Dito de outra forma: no rol das situações descritas nos incisos I e II do art. 96 da Constituição, não existe qualquer ato praticado pelos tribunais pátrios – com exceção do STF – que seja infenso de controle pelo Conselho Nacional de Justiça.

Entretanto, apesar de reconhecer-se a competência do CNJ para realizar o controle da atuação administrativa do Poder Judiciário, não vislumbro, no caso dos autos, a existência de ato administrativo concreto emanado do TRF1 passível de controle pelo citado Conselho.

O art. 9º da Resolução CNJ 184/2013 estabelece o seguinte:

“Art. 9º Os tribunais devem adotar providências necessárias para extinção, transformação ou transferência de unidades judiciárias e/ou comarcas com distribuição processual inferior a 50% da média de casos novos por magistrado do respectivo tribunal, no último triênio.

§ 1º Para os fins do caput, o tribunal pode transferir a jurisdição da unidade judiciária ou Comarca para outra, de

modo a propiciar aumento da movimentação processual para patamar superior”.

Daí extrai-se que é da competência dos Tribunais adotar as providências necessárias para extinguir, transformar ou transferir as unidades judiciárias sob sua responsabilidade com distribuição processual inferior a 50% da média de casos novos. E como já demonstrado acima, cabe ao CNJ realizar o controle administrativo de tais atos.

No presente caso, o Corregedor Nacional de Justiça, no âmbito do Pedido de Providências 009784-35.2017.2.00.0000, determinou, monocraticamente, ao TRF da 1ª Região que *“adote providências para o remanejamento ao menos das Varas de Laranjal do Jari (AP) e de Oiapoque (AP) para a criação de 2 varas cíveis na Seção Judiciária do Distrito Federal, nos termos do art. 9º da Resolução CNJ n. 184/2013, encaminhando, no prazo de 30 (trinta) dias, a proposta para aprovação pelo Conselho da Justiça Federal”*.

Na hipótese, sem prejuízo de melhor análise por ocasião do julgamento de mérito, parece-me que Conselho atropelou o procedimento por ele mesmo previsto na Resolução 184/2013, ao **determinar**, sem a deliberação prévia do Tribunal e a oitiva do Conselho da Justiça Federal, o remanejamento das Varas Federais de Laranjal do Jari e de Oiapoque para a Seção Judiciária do Distrito Federal.

Outro ponto que deve ser levado em consideração, refere-se ao fato de que o Presidente do TRF1 encaminhou ofício ao Corregedor Nacional informando sua pretensão de submeter à Corte Administrativa daquele Tribunal, para posterior aprovação pelo Conselho da Justiça Federal, a proposta de transferência das Varas Federais que estavam sendo aventadas no pedido de providência perante o CNJ para instalação no Amazonas, Maranhão e Distrito Federal, a saber:

“Venho por meio deste, nos autos do pedido de providências 0009784-35.2017.2.00.0000, comunicar a Vossa Excelência a pretensão de submeter à Corte Especial Administrativa do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, para

posterior pedido de aprovação ao Conselho da Justiça Federal, proposta de transferência das Varas Federais de Oiapoque-AP, Laranjal do Jari-AP, Guajará Mirim-RO, Diamantino-MT, Juína-MT e Tefé-AM, para que seja(m) instalada(s), em virtude dela, uma vara cível na Seção Judiciária do Amazonas; duas varas de JEF na Seção Judiciária do Maranhão; duas varas cíveis e uma vara de execução fiscal na Seção Judiciária do Distrito Federal, nos termos do artigo 9º da resolução CNJ 184/2013. Neste oportunidade, encaminhando a Vossa Excelência cópia do despacho que proferi a propósito, renovo expressões de consideração e apreço". (eDOC 16)

Assim, parece-me precipitada a determinação de transferência de duas varas do norte do país para o Distrito Federal, sem qualquer menção às demais unidades judiciárias também em análise no Pedido de Providências.

Por fim, apenas registro que, à primeira vista, não procede a alegação dos impetrantes de afronta ao princípio da legalidade, haja vista que as varas federais ora em discussão não foram criadas por lei.

Ante o exposto, defiro o pedido liminar para suspender os efeitos da decisão proferida pelo Corregedor Nacional de Justiça no PP0009784-35.2017.2.00.0000, que determinou ao TRF1 o remanejamento das Varas Federais de Laranjal do Jari/AP e de Oiapoque/AP, sem prejuízo de que o TRF1, caso entenda pertinente, adote as providências necessárias para a implementação do disposto no art. 9º da Resolução-CNJ 184/2013.

Notifique-se a autoridade coatora para apresentar informações no prazo legal e dê-se ciência à Advocacia-Geral da União.

Prestadas as informações, ou decorrido o prazo legal, abra-se vista à Procuradoria-Geral da República.

Publique-se.

Brasília, 18 de setembro de 2018.

Ministro **GILMAR MENDES**

Relator

Documento assinado digitalmente