

MANDADO DE SEGURANÇA 39.522 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. CRISTIANO ZANIN
IMPTE.(S) : A.P.G.J.
ADV.(A/S) : ALEXANDRE PONTIERI E OUTRO(A/S)
IMPDO.(A/S) : CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Trata-se de mandado de segurança, com pedido de medida cautelar, impetrado por A. P. G. J., contra Acórdão do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), prolatado em 31/10/2023, que determinou a instauração de processo administrativo disciplinar e o afastamento do impetrante da função de Desembargador de Justiça, no âmbito da Reclamação Disciplinar n. 0001065- 54.2023.2.00.0000.

O impetrante relata que as irregularidades indicadas pelo CNJ concernem ao processo de construção do Fórum de Imperatriz/MA. Narra que as condutas imputadas dizem respeito a fatos ocorridos no período em que exercia a Presidência do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, nos anos de 2012 e 2013.

Afirma ter apresentado contundentes razões de ordem técnica para afastar qualquer responsabilidade por eventuais irregularidades no processo licitatório e na execução contratual, destacando ter atuado com respaldo em pareceres técnicos emitidos pelos órgãos internos competentes, além da aprovação de suas contas de gestão, por unanimidade, pelo Tribunal de Contas do Estado, no exercício financeiro de 2023.

Aduz que a decisão de afastamento das funções não foi acompanhada da devida fundamentação. Afirma ser flagrantemente ilegal a medida, tendo em vista a ausência de (i) contemporaneidade das condutas, (ii) demonstração clara da estrita necessidade do provimento cautelar e (iii) proporcionalidade.

Alega, ainda, prescrição da pretensão punitiva disciplinar, sob o

argumento de que o CNJ, por meio do Corregedor Nacional, fora comunicado, em 2/1/2018, acerca da constituição de comissão no âmbito do TJMA para apurar as circunstâncias relativas ao contrato firmado para construção do Fórum.

Requer, ao fim:

“a) A concessão da medida liminar *inaudita altera pars* com antecipação da tutela de urgência (CPC/15, artigo 300 e segs. c/c art. 7º, III, da Lei 12.016/2009), para que seja imediatamente suspensa a eficácia do venerando acórdão proferido pelo eg. Conselho Nacional de Justiça na Reclamação Disciplinar nº 0001065-54.2023.2.00.0000, no tocante ao seu afastamento cautelar, determinando-se o imediato retorno do impetrante às suas funções jurisdicionais e administrativas;

b) O reconhecimento da prescrição administrativa na RD 1065- 54.2023, e, conseqüentemente, a nulidade da instauração do processo administrativo disciplinar nº 0007503-96.2023.2.00.0000 em trâmite no Conselho Nacional de Justiça, com o devido arquivamento do PAD em referência;

[...]

g) Ao final, quanto ao mérito, que seja confirmada a medida liminar *inaudita altera pars* com tutela antecipada com a concessão definitiva da segurança ora pleiteada, a fim de permitir que o impetrante permaneça em definitivo em seu cargo de Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão;

h) Ainda, quanto ao mérito, o reconhecimento da prescrição administrativa da RD 1065-54.2023, e, conseqüentemente, a nulidade da instauração do processo administrativo disciplinar nº 0007503-96.2023.2.00.0000 em trâmite no Conselho Nacional de Justiça, com a determinação

do arquivamento do PAD em referência;

i) Ainda, quanto ao mérito, alternativamente, caso Vossa Excelência não acolha o(s) pedido(s) do(s) item(ens) b e/ou g, e, em, consonância com os pedidos feitos nos itens a e f, a manutenção do impetrante em suas funções jurisdicionais e administrativas no Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão até o encerramento do PAD que tramita perante o CNJ;” (documento eletrônico 1, pp. 57-58)

Em Petição n. 7291/2024, o impetrante apresentou aditamento à inicial para indicar outros termos iniciais de prescrição da pretensão punitiva. Aduz, em síntese, que as supostas irregularidades não chegaram ao conhecimento do CNJ apenas a partir da inspeção realizada em 2019, mas antes:

“De sorte, que o CNJ tomou conhecimento formalmente dos fatos, pelos vários documentos existenciais a serem considerados, inicialmente, no dia 27 de dezembro de 2013, quando da formalização do primogênito requerimento de paralisação da obra do fórum de Imperatriz solicitado pelo Ministério Público Federal e deferido pela desembargadora presidente Cleonice Silva Freire, ou, se preferirem, no dia 29 de março de 2016, ou, ainda, no dia 27 de março de 2017, quando da realização da sessão de abertura da Inspeção 2070-24.2017, ou, em última hipótese, no dia 02 de janeiro de 2018, quando da comunicação oficial ao Conselheiro João Otávio de Noronha, Corregedor Nacional de Justiça – OFC-GP-62018.” (documento eletrônico 319, p. 11)

Em análise inicial, indeferi o pedido de medida liminar, por não identificar manifesta ilegalidade no acórdão do CNJ (documento eletrônico 322).

O impetrante interpôs agravo regimental contra a decisão, em que reitera os argumentos deduzidos na inicial, indicado, em especial, as razões pelas quais teria ocorrido a prescrição da pretensão disciplinar (documento eletrônico 328).

Em sequência, o Ministro Luís Roberto Barroso prestou informações em nome do Conselho Nacional de Justiça, remetendo cópia integral dos autos da reclamação disciplinar (documento eletrônico 441).

A Procuradoria-Geral da República ofereceu parecer pela denegação da segurança (documento eletrônico 444).

É o relatório. Decido.

O presente mandado de segurança comporta julgamento imediato, com base em jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, como autoriza o art. 21, § 1º, do RISTF.

Em análise preliminar deste autos, indeferi o pedido de liminar, por não constatar, de plano, hipótese excepcional que autorizasse o controle e a revisão de atos praticados pelo CNJ.

Reexaminando o caso, entendo que não há, de fato, violação a direito líquido e certo do impetrante, razão pela qual reforço os fundamentos adotados na decisão de indeferimento da liminar.

Como pude indicar naquela ocasião, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que esta Suprema Corte não é instância revisora irrestrita de atos praticados pelo CNJ.

Por essa razão, o controle de atos oriundos do órgão restringe-se a

hipóteses excepcionais de (i) inobservância do devido processo legal; (ii) exorbitância das competências do Conselho; e (iii) injuridicidade ou manifesta irrazoabilidade do ato impugnado (MS 38798 AgR/DF, da minha relatoria, Primeira Turma, DJe de 4/10/2023). Contudo, tais hipóteses não se perfazem no caso vertente.

O impetrante sustenta, em síntese, que a decisão de afastamento de suas funções seria ilegal, em virtude da ausência de contemporaneidade entre os fatos imputados e a providência acautelatória, alegando, ainda, insuficiência na fundamentação da medida, sobretudo quanto à demonstração de que a sua permanência no cargo colocaria em risco ou interferiria no curso normal da instrução processual.

Contudo, entendo que a decisão apresenta fundamentação idônea para o afastamento do magistrado, conforme se extrai do seguinte trecho:

“6. Considerando a competência originária deste Conselho Nacional de Justiça, ex vi do art.103-B, 4º, III, da Constituição Federal, bem como o disposto no art. 15, caput, da Resolução 135/2011 do CNJ, entendo pertinente e necessária a apreciação, também nesta oportunidade, do afastamento dos Desembargadores [...] do exercício da judicatura.

A conduta dos reclamados, por sua gravidade, e considerado que os atos foram praticados, em ambos os casos, sob a representatividade do Tribunal de Justiça do Maranhão (seja como Presidente da Corte, seja em sua representação em instrumento firmado), tem o condão de gerar mácula na imagem do Poder Judiciário e na confiança do jurisdicionado face a tal Poder (‘manter a idoneidade do exercício do poder que é a jurisdição’ - ADI n. 4709, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 30/05/2022, DJe 09-06-2022), caso seja constatado por esses mesmos jurisdicionados que os referidos reclamados permanecem com a sua vida funcional

inalterada.

Por fim, a verificação acerca do efetivo prejuízo de sua conduta, caso os magistrados permaneçam no exercício das funções, também autoriza o afastamento, na esteira do que prevê o art. 15, caput, da Resolução 135/2011, uma vez constatado que os prejuízos advindos das irregularidades decorrentes da obra do Fórum de Imperatriz repercutiram nas Administrações subsequentes, e ainda permanecem sem solução.

No caso em exame, como evidenciado, a potencialidade da gravidade das condutas perpetradas pelo primeiro e terceiro reclamados recomenda a providência, uma vez verificada mácula à confiança da sociedade no Poder Judiciário, e a **reiteração de condutas ao longo dos atos praticados no decorrer do processo que autorizou e acompanhou a realização da obra do Fórum de Imperatriz. Além disso, há potencial risco de que a manutenção dos desembargadores em seus cargos e em proximidade às decisões proferidas pela alta Administração do Tribunal possa vir a prejudicar o bom andamento das investigações.**

Como dito, o caso em julgamento se refere a atos incompatíveis com as funções judicantes, violadores das normas constitucionais e regulamentares que regem a magistratura brasileira, como exaustivamente fundamentado.

Ademais, as garantias inerentes à magistratura devem se compatibilizar com os direitos fundamentais dos cidadãos, em especial, o direito de ser julgado perante um magistrado prudente e que respeite a dignidade do cargo e da Justiça.

Em suma, há elementos que conduzem para a necessidade de afastamento dos Desembargadores [...] de suas funções jurisdicionais e administrativas". (documento eletrônico 314, p. 27-28 - grifei)

Como se vê, houve fundamentação específica direcionada a justificar o afastamento do impetrante, indicando-se reiteração de comportamentos no decorrer do processo que autorizou e acompanhou a realização da obra, além da repercussão dos ilícitos sobre a sociedade e sobre as Administrações subsequentes, circunstâncias juridicamente razoáveis para amparar a medida cautelar imposta.

Ao contrário do que narra o impetrante, a decisão apresenta motivação para amparar o afastamento, mesmo após o transcurso de tempo desde a prática das irregularidades, que permanecem sem solução, segundo afirmado pelo CNJ.

Assim, não constato manifesta irrazoabilidade na fundamentação adotada pela autoridade ou desproporcionalidade na medida cautelar imposta, que pudesse justificar eventual revisão excepcional do ato neste mandado de segurança.

Com relação às alegações de prescrição da pretensão punitiva, o entendimento adotado pela autoridade impetrada foi no sentido de que apenas em 2019 as irregularidades investigadas foram levadas ao conhecimento do Conselho Nacional de Justiça, por ocasião de inspeção então realizada, nos seguintes termos:

“3. Ressalto, de início, que restou apurado não haver qualquer elemento a indicar que o Conselho Nacional de Justiça tenha tido conhecimento das irregularidades apontadas e a necessidade de sua apuração, as quais foram reportadas somente em 2019, na ocasião da inspeção então realizada (Id. 5037319).

Tal circunstância vem a afastar qualquer alegação relacionada ao decurso do prazo prescricional, nos moldes do

que preceitua o artigo 24 da Resolução CNJ 135/2011, *verbis*:

Art. 24. O prazo de prescrição de falta funcional praticada pelo magistrado é de cinco anos, contado a partir da data em que o tribunal tomou conhecimento do fato, salvo quando configurar tipo penal, hipótese em que o prazo prescricional será o do Código Penal.

Com efeito, restou evidenciado, por informações colhidas da própria Diretoria-Geral do TJMA, não terem sido instituídas, de fato, medidas para a apuração de responsabilidades decorrentes da obra analisada, além do que, 'apurou-se que em outras situações envolvendo necessidade de apuração de responsabilidade em obras, não houve também a efetiva instituição de medida disciplinar ou procedimento apuratório' (fl.15 de Id. 5037319).

Ademais, como passarei a demonstrar, nas hipóteses em que evidenciados indícios de justa causa hábeis a impulsionar a instauração de Processo Administrativo Disciplinar no caso dos presentes autos, **também se vislumbra possível subsunção dos fatos a ilícitos penais.**

Tal premissa se amoldaria a redação do artigo 24, *caput*, da Resolução CNJ 135/2011, *in fine*, de modo que eventual prazo prescricional seguiria o da **capitulação penal correspondente, que pode chegar a até 12 anos** (art. 332 c/c art. 109, III do CP). Aqui, igualmente, não se afigura razoável que este Conselho apresente obstáculo prévio à necessária averiguação penal, se for o caso, também não ocorrida possivelmente ante a inércia do Tribunal local." (documento eletrônico 314, p. 10-11)

Como se verifica da fundamentação, a autoridade afastou as alegações de prescrição ora reiteradas com base na **premissa fática** de que não foram instituídas medidas para a apuração de responsabilidades decorrentes da obra paralisada no âmbito do Tribunal de Justiça do

Estado do Maranhão, circunstância impeditiva do conhecimento adequado das irregularidades pelo CNJ.

Além disso, pautou-se na compreensão de possível subsunção dos fatos a tipos penais, com a ampliação do prazo prescricional aplicável, de tal sorte que a pretensão punitiva não fora fulminada pela prescrição. Neste ponto, também não verifico manifesta ilegalidade na interpretação adotada, sobretudo considerando o cenário de fatos atribuídos ao impetrante, cuja gravidade foi reconhecida pelo CNJ.

Para divergir de tal entendimento seria necessário rever as conclusões de mérito alcançadas pelo Conselho Nacional de Justiça, além de ampla incursão sobre os fatos e provas, o que é vedado na estreita via do mandado de segurança, nos termos de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

“Ementa: MANDADO DE SEGURANÇA. ACÓRDÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. APOSENTADORIA COMPULSÓRIA COM PROVENTOS PROPORCIONAIS DE MAGISTRADO. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. INEXISTÊNCIA DE ILEGALIDADE NOS ATOS E PROCEDIMENTOS DO CNJ. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. SEGURANÇA DENEGADA. 1. Conforme jurisprudência da Corte, o mandado de segurança não se presta a revisar as conclusões de mérito fixadas pelo Conselho Nacional de Justiça no âmbito de Processo Administrativo Disciplinar. **Ademais, a estreita via do mandado de segurança não admite a ampla revisão de fatos e provas, notadamente quando o impetrante faz uso do *writ* para formular mera irresignação em face das conclusões do CNJ.** Precedentes. 2. Inexistência, *in casu*, de ilegalidade nos atos e procedimentos do Conselho. Ausência de direito líquido e certo amparável por

mandado de segurança. 4. Segurança denegada.” (MS 35540/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe de 29/7/2020 - grifei)

“Ementa: AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. MAGISTRATURA ESTADUAL. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. CNJ. INFRAÇÕES DISCIPLINARES. VIOLAÇÃO IMPARCIALIDADE. APOSENTADORIA COMPULSÓRIA. 1. Dentre as atribuições do Conselho Nacional de Justiça previstas no art. 103-B, § 4º, da Carta da República, está o dever de zelar pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura (LC 35/1979 - LOMAN) e pela observância do disposto no artigo 37 da mesma Carta Política. Nesse contexto, são, portanto, legítimas as determinações de remoção, afastamento ou mesmo aposentadoria de membros da magistratura, quando verificadas infrações previstas na LOMAN que comportem tais penalidades. 2. Na espécie, após regular trâmite de processo administrativo disciplinar, com a participação do Ministério Público Federal, realização de diligências, apresentação de defesa escrita, oitiva de testemunhas e interrogatório do requerido, o Conselho Nacional de Justiça acolheu dez das doze infrações disciplinares imputadas ao agravante, todas relacionadas com a violação ao princípio da imparcialidade que deve pautar a atuação judicial. 3. Não houve, por parte do CNJ, revisão de atos com conteúdo jurisdicional, mas sim fiscalização da atuação do magistrado em sua função judicante, de modo a garantir que a condução dos processos judiciais ocorra de forma imparcial e compatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo. 4. Também não se verificou qualquer ofensa às garantias constitucionais, como devido processo legal e ampla defesa; os fatos narrados constituem infrações típicas segundo as disposições da LOMAN e não se verifica desproporcionalidade entre as condutas narradas e a penalidade aplicada. 5. Não cabe a esta

Corte rever o mérito das decisões do CNJ, mas apenas verificar a legalidade dos atos e procedimentos realizados pelo Conselho no exercício legítimo de sua função constitucional. 6. Agravo regimental a que se nega provimento.” (MS 33595 AgR/DF, Rel. Min. Edson Fachin, Segunda Turma, DJe de 1/8/2018 - grifei)

“EMENTA Agravo regimental em mandado de segurança. Conselho Nacional de Justiça. Processo Administrativo Disciplinar. Penalidade de aposentadoria compulsória. Alegação de ausência de provas para a formação do juízo de culpabilidade. Revolvimento de fatos e provas incabível em sede de mandado de segurança. Jurisprudência consolidada. Agravo regimental do qual se conhece e ao qual se nega provimento. **1. A jurisprudência da Corte é assente no sentido de que não se pode, na via estreita do *mandamus*, proceder-se ao revolvimento do conjunto fático probatório relativo ao desenvolvimento do processo administrativo e da penalidade imposta, na tentativa de se superar o entendimento firmado pela apontada autoridade coatora.** Precedentes. 2. A inexistência de argumentação apta a infirmar o julgamento monocrático conduz à manutenção da decisão recorrida. 3. Agravo regimental do qual se conhece e ao qual se nega provimento.” (MS 35444 AgR/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, DJe de 28/5/2018 - grifei)

Posto isso, **denego a segurança**, ficando prejudicado o agravo regimental interposto contra a decisão de indeferimento da liminar, sem condenação em honorários advocatícios, nos termos do art. 25, da Lei Federal n. 12.016/2009.

Publique-se.

MS 39522 / DF

Brasília, 14 de março de 2024.

Ministro **CRISTIANO ZANIN**
Relator