MANDADO DE SEGURANÇA 34.260 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	**: MIN. DIAS TOFFOLI**
IMPTE.(S)	: ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS DO ESTADO DO AMAPÁ - AMAAP
ADV.(A/S)	: ROGÉRIO DE CASTRO TEIXEIRA
IMPDO.(A/S)	: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

DECISÃO:

Vistos.

Cuida-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, proposto pela ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS DO ESTADO DO AMAPÁ – AMAAP em face do CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ, com o objetivo de desconstituir o ato apontado como coator, consubstanciado na decisão proferida pelo CNJ nos autos do Pedido de Providências nº 0006056-54.2015.2.00.000, que determinou a suspensão do pagamento dos valores retroativos referentes ao auxílio-moradia do período de maio de 2009 a fevereiro de 2014 que não haviam sido oportunamente pagos pelo Tribunal de Justiça do Estado do Amapá – TJ-AP.

A impetrante narra, na inicial, que a ordem de suspensão do referido pagamento

> "processou-se sem que fosse determinado, desde o início daquele Pedido de Providências (10/12/2015), a notificação dos reais interessados, quais sejam, os 82 (oitenta e dois) Magistrados do TJAP que recebem a referida indenização. Feriu-se, assim, o direito líquido e certo desses Juízes representados pela Impetrante, de gozarem da legalidade de suas participações no processamento daquele Pedido de Providência perante o CNJ." (fls. 08-09 do documento eletrônico nº 01).

Prossegue afirmando que

> "a controvérsia põe em conflito princípios constitucionais garantidores da efetivação, no campo material, da intimação

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 11283177.

> pessoal de todos os interessados no PP (79 associados e 3 não associados), possuidores da garantia da ampla defesa e contraditório (LV) e, de outro lado, os princípios da efetividade da prestação jurisdicional, economicidade, e celeridade processuais, que demandam uma ponderação que os equilibre, materializando a racionalidade, controlabilidade e proporcionalidade da interpretação constitucional (LXXVIII), originados do devido processo legal (LV).
>
> A alternativa é a anulação do processo de PP em virtude da falta de comunicação dos magistrados de forma pessoal ou por interposta entidade de classe (vício de intimação), (…), pois se trata de uma medida administrativa que resulta consequências gravosas no plano dos direitos e garantias individuais, em especial aquelas relativas à parcela indenizatória." (fl. 11 do doc. eletrônico nº 01).

Sustenta que deve o CNJ reiniciar o Pedido de Providências com a intimação de todos os magistrados interessados no desfecho da controvérsia ou, por substituição processual, da Associação dos Magistrados do Amapá (AMAAP), entidade apta a representar aqueles de forma legítima e efetiva no processo administrativo.

A impetrante requer o deferimento da medida liminar, "com a suspensão do ato abusivo e ilegal impugnado (suspensão do pagamento do retroativo do auxílio-moradia), até decisão final do presente *mandamus*, por estarem plenamente configurados o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, segundo o art. 7º, inciso III, da Lei nº 12.016/09, notificando-se as Presidências do CNJ e do TJAP" (fl. 16 – doc. eletrônico nº 01).

Requer, por fim, a procedência do pedido, com a concessão da segurança para anular o processo de Pedido de Providências nº 0006056-54.2015.2.00.000, promovido pelo Conselho Nacional de Justiça, da relatoria do Conselheiro Fernando Cesar Baptista de Mattos.

É o relatório. Decido.

Tenho que não merece prosperar a alegação de violação ao princípio da ampla defesa e do contraditório.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 11283177.

No ponto, defende o impetrante que a ordem de suspensão do referido pagamento "processou-se sem que fosse determinado, desde o início daquele Pedido de Providências (10/12/2015), a notificação dos reais interessados, quais sejam, os 82 (oitenta e dois) Magistrados do TJAP que recebem a referida indenização. Feriu-se, assim, o direito líquido e certo desses Juízes representados pela Impetrante, de gozarem da legalidade de suas participações no processamento daquele Pedido de Providência perante o CNJ" (fls. 08-09 do documento eletrônico nº 01).

É certo que o art. 98, do RICNJ de 2005 (hoje, diploma inteiramente revogado), que previa a oitiva tão somente da autoridade que havia praticado o ato impugnado, e, para os eventuais beneficiários, reservava apenas a notificação por edital, teve sua inconstitucionalidade declarada incidentalmente nos autos do MS nº 25.962/DF. Em decorrência desse julgado, o entendimento de que as deliberações do CNJ deveriam respeitar a notificação de todos os interessados no ato objeto de controle junto ao Conselho passou a ser aplicado em diversos feitos em trâmite neste Supremo Tribunal.

Cite-se o MS nº 27.154/DF, de relatoria do Ministro **Joaquim Barbosa**, no bojo do qual restou assentado que "sempre que antevista a existência razoável de interessado na manutenção do ato atacado, com legítimo interesse jurídico direto, o CNJ está obrigado a dar-lhe ciência do procedimento de controle administrativo".

No mesmo sentido, restou decidido no MS nº 28.603/DF que "uma vez constatada a ocorrência de situação jurídica constituída, cumpre dar ciência do processo administrativo aos interessados" (MS nº 28.603/DF, Tribunal Pleno, Relator para acórdão o Ministro **Marco Aurélio**, DJe de 12/6/13).

A baliza que se pode identificar nos julgados desta Corte para assegurar a oitiva de terceiros nos feitos administrativos de controle de atos de tribunais ou órgãos de Ministério Público locais pelos respectivos conselhos constitucionais tem sido a existência de situação jurídica constituída com base no ato controlado. Inexistindo a consolidação de situação jurídica, esta Corte não tem reconhecido o direito ao

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 11283177.

contraditório e à ampla defesa. **Vide** julgado nesse sentido:

> "MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO PÚBLICO. DELEGAÇÃO DE SERVIÇOS NOTARIAIS DO ESTADO DE GOIÁS. CONCURSO DE INGRESSO. PROVA DE TÍTULOS. POSSIBILIDADE DE CUMULAÇÃO DE PONTOS RELATIVOS A TÍTULOS DE MESMA CATEGORIA. PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO. CONTROLE DE LEGALIDADE DE ATOS ADMINISTRATIVOS. VINCULAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA AO EDITAL. **1. A ausência de notificação a todos os interessados acerca da existência, no CNJ, de PCA relativo à avaliação de títulos em concurso público não implicou afronta à ampla defesa e ao contraditório. Não detinham, os candidatos aprovados nas fases anteriores, a titularidade de situações jurídicas consolidadas antes de iniciado o PCA. Quando da intervenção do CNJ na decisão da Comissão de Seleção e Treinamento do Tribunal de Justiça de Goiás, inexistia lista oficial de classificação, considerados os títulos apresentados, tão só especulações fundadas em listagem extraoficial confeccionada pelos próprios concorrentes, em 'forum' da internet, sem valor legal. Precedentes. 2.** Mandado de Segurança cujo objeto é decisão do CNJ em PCA em que definida a possibilidade de o candidato cumular a pontuação prevista no edital para cada rubrica de títulos, desde que respeitado, no somatório geral, o teto de dois pontos. Em análise um concurso determinado, com seu edital – a lei do certame -, e a atuação do CNJ no exame da legalidade de decisão específica da Comissão responsável pela sua condução, de todo estranhos à ação mandamental o tecer de teses genéricas a respeito da natureza da prova de títulos e a emissão de juízos de valor sobre os melhores critérios de valoração. **3.** Distinção que se impõe entre competência para a prática do ato – no caso, da Comissão de Seleção e Treinamento do TJ/Goiás -,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 11283177.

> e competência para o exame de sua legalidade, esta afeta constitucionalmente ao CNJ, que primou pelo respeito à autonomia do Tribunal de Justiça sempre que reconhecida a legalidade dos atos impugnados. **4.** Ato glosado da Comissão de Seleção e Treinamento que alterara substancialmente a dinâmica de uma das fases do concurso, observados os termos do edital, em dissonância com posicionamentos anteriores firmados pelo próprio CNJ, em que subentendida a compreensão ao final prevalecente. Chancela à correta atuação do CNJ no caso, em defesa da legalidade, da imparcialidade e da vinculação da Administração ao edital que fizera publicar. **Ordem denegada, cassada a liminar**." (MS 28375/DF, Tribunal Pleno, Relatora a Ministra **Rosa Weber**, DJe de 9/5/14).

Tenho, todavia – e esse entendimento foi seguido pela Segunda Turma desta Corte, nos autos do MS nº 26.739/DF, de **minha relatoria** – que, a par de observar a existência de situação jurídica consolidada, é necessário avaliar a **natureza do ato objeto de controle** (se ato geral ou individual) e, por consequência, da deliberação a ser proferida pelo conselho constitucional (objetiva ou subjetiva), a fim de se definir a necessidade de oitiva dos possíveis atingidos pela decisão do CNJ.

Explico: os atos elaborados a partir da consideração de situação individual do beneficiário (com componente subjetivo, portanto) requerem, nos feitos voltados à sua desconstituição, a necessária participação do interessado, que deve, desse modo, ser notificado para a apresentação de sua defesa.

Foi o que se deu nos autos do MS nº 26.419/DF, recentemente decidido por esta Segunda Turma (sessão de 3/11/15). Ali, discutia-se ato do CNMP que anulou decisão administrativa do órgão do **parquet** local que havia concedido benefícios pecuniários a promotor em atenção a suas condições pessoais ("adicional de tempo de serviço, relativo a férias e licença-prêmio não gozadas e contadas em dobro, além de vantagem pessoal pelo exercício de função de confiança na Polícia Militar e na Casa Militar do Governo do Estado do Amazonas, conforme averbado em ficha funcional").

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 11283177.

A deliberação proferida pelo CNMP, ao anular o ato do Tribunal local, culminou, ainda, na determinação de restituição de R$ 227.229,51 (duzentos e vinte e sete mil, duzentos e vinte e nove reais e cinquenta e um centavos), que teriam sido indevidamente recebidos pelo membro do **parquet**. Indiscutível que, nesse caso, se fazia necessária a notificação do beneficiário do ato, direta e pessoalmente atingido que foi pela anulação.

No caso dos autos, todavia, se discute deliberação do CNJ que, no Pedido de Providências nº 0006056-54.2015.2.00.0000 (instaurado por deliberação da Presidência do CNJ em procedimento que objetivou acompanhar o cumprimento da Resolução CNJ 199/14, que estabelece a ajuda de custo para moradia no âmbito do Poder Judiciário), considerou que, embora o pagamento do auxílio-moradia aos magistrados do Tribunal de Justiça do Estado do Amapá (TJAP) não esteja em desconformidade com as prescrições da referida resolução, inexiste fundamento para o pagamento aos magistrados ativos e inativos do TJAP do auxílio retroativo ao período de maio de 2009 a fevereiro de 2014 (fl. 11 do documento eletrônico nº 05).

No caso dos autos, portanto, a par de ser questionável se há consolidação jurídica da pretensão dos magistrados (já que o pagamento retroativo ao período compreendido entre maio de 2009 a fevereiro de 2014 do auxílio-moradia aos magistrados ativos e inativos do TJAP não decorre diretamente da decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação Originária nº 1.773-MC/DF), é ainda certo que **nenhuma consideração particular afeta aos beneficiários do ato é relevante para a análise que compete ao CNJ, ante a ausência de potencial para interferir na deliberação a ser adotada, que necessariamente terá efeitos uniformes para todos os interessados**.

Com efeito, o ato controlado **possui caráter geral e objetivo**, de modo que a deliberação de controle sobre ele exercido determinará apenas se é ou não legítima a concessão do benefício nele veiculado (auxílio-moradia retroativo ao período de maio de 2009 a fevereiro de 2014 aos magistrados ativos e inativos do Poder Judiciário do Estado do Amapá), **sem necessidade de apreciação de qualquer situação**

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 11283177.

particularizada de seus beneficiários.

Ao apreciar a legalidade de uma decisão administrativa geral do Tribunal local e sua conformidade com os princípios constitucionais da Administração Pública, não considerará o CNJ a situação particular dos beneficiários da norma, projetando, isso sim, sua apreciação, sob enfoque objetivo.

Não é, portanto, a simples condição de beneficiário do ato (ainda que dotado de situação jurídica constituída) que justifica a garantia de sua participação no processo de controle instaurado perante os conselhos constitucionais.

A mais ampla garantia do contraditório não se dá como um fim em si mesmo, mas sempre com vista à possibilidade de assegurar um resultado útil, não sendo razoável se exigir do Conselho a oitiva dos interessados quando nenhuma consideração a eles pertinente se revela útil ao deslinde da questão, somente para se ter por assegurada as suas participações **formais**.

Basta verificar que se está aqui a falar de ato controlado que atinge o universo de magistrados da Justiça Comum amapaense, mas poderia se estar avaliando ato concessivo do mesmo direito a toda a categoria de servidores do Judiciário Federal. Nesse caso, dever-se-ia notificar cada um deles para defender seu direito ao recebimento de auxílio-moradia retroativo? Seria inviabilizar a atuação de controle que cabe ao CNJ sem qualquer razão de ordem jurídica – o ato controlado se dirige, indistintamente, a todos os seus beneficiários – ou mesmo prática - nenhuma consideração particular do magistrado será relevante para a deliberação do conselho.

Ressalto que o entendimento aqui lançado não está em confronto com a posição adotada por esta Corte nos autos do RE nº 594.296/MG, com repercussão geral reconhecida, de minha relatoria, julgado sob a seguinte ementa:

> "RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO ADMINISTRATIVO. EXERCÍCIO DO PODER DE AUTOTUTELA ESTATAL. REVISÃO DE CONTAGEM DE

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 11283177.

> TEMPO DE SERVIÇO E DE QUINQUÊNIOS DE SERVIDORA PÚBLICA. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA.
>
> 1. Ao Estado é facultada a revogação de atos que repute ilegalmente praticados; porém, se de tais atos já decorreram efeitos concretos, seu desfazimento deve ser precedido de regular processo administrativo.
>
> 2. Ordem de revisão de contagem de tempo de serviço, de cancelamento de quinquênios e de devolução de valores tidos por indevidamente recebidos apenas pode ser imposta ao servidor depois de submetida a questão ao devido processo administrativo, em que se mostra de obrigatória observância o respeito ao princípio do contraditório e da ampla defesa.
>
> 3. Recurso extraordinário a que se nega provimento" (RE nº 594.296/MG, Tribunal Pleno, Relator o Min. **Dias Toffoli**, DJe de 13/2/12).

Nos autos desse apelo extremo, o ato administrativo que se pretendia cancelar respeitava à "averbação de tempo de serviço lançado no prontuário da recorrida, bem assim de quinquênios que lhe tinham sido concedidos, em razão dessa contagem de tempo", de modo que "inegavelmente influíram em sua esfera de interesses, posto que alteraram o cômputo de seu tempo de serviço, para fins de concessão de quinquênios e mesmo de aposentadoria, e acarretaram, ademais devolução de valores que lhe haviam sido pagos pelo recorrente". Tratava-se, portanto, de ato individual, que foi concedido à recorrida por elementos fáticos que a ela concerniam, e que repercutiu em sua esfera jurídica, a exigir a prévia garantia do contraditório.

O CNJ, como órgão administrativo que é, deve observar essa garantia, sempre que, cumulativamente: (i) o resultado de sua atuação possa atingir a esfera jurídica dos beneficiários do ato controlado e (ii) a situação particular dos interessados seja relevante à construção da conclusão a ser obtida.

Como no caso dos autos, o ato objeto de controle do CNJ tem caráter normativo geral – regendo indistintamente todos os magistrados do TJAP, sem qualquer distinção quanto a suas particulares situações fático-

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 11283177.

funcionais – a correspondente deliberação do CNJ se revestiu de natureza objetiva, razão pela qual, nos termos da jurisprudência formada nesta Corte em recente julgado, **não há necessidade de se assegurar a notificação daqueles beneficiários do auxílio-moradia e do pagamento retroativo (ou de sua associação de classe) para se ter por atendido o devido processo legal no feito administrativo de controle em trâmite no CNJ.**

Nenhum direito líquido e certo, portanto, possui o impetrante de obter a declaração de nulidade do ato combatido, por ausência do devido processo legal.

Confira-se nesse sentido:

> "**Mandado de segurança. Ato do Conselho Nacional de Justiça. Anulação da fixação de férias em 60 dias para servidores de segunda instância da Justiça estadual mineira. Competência constitucional do Conselho para controle de legalidade dos atos administrativos de tribunal local. Ato de caráter geral. Desnecessidade de notificação pessoal. Inexistência de violação do contraditório e da ampla defesa. Férias de sessenta dias. Ausência de previsão legal**.
>
> 1. Compete ao Conselho Nacional de Justiça 'o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário' (§ 4º), 'zelando pela observância do art. 37 e apreciando, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário' (inciso II, § 4º, art. 103-B).
>
> 2. No caso, a deliberação do CNJ se pautou essencialmente na ilegalidade do ato do Tribunal local (por dissonância entre os 60 dias de férias e o Estatuto dos Servidores do Estado de Minas Gerais). Quanto à fundamentação adicional de inconstitucionalidade, o Supremo tem admitido sua utilização pelo Conselho quando a matéria já se encontra pacificada na Corte, como é o caso das férias coletivas.
>
> 3. **Sendo o ato administrativo controlado de caráter normativo geral, resta afastada a necessidade de notificação,**

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 11283177.

pelo CNJ, dos servidores interessados no processo.

4. A conclusão do Supremo Tribunal pela inconstitucionalidade, a partir da Emenda Constitucional nº 45/04, das férias coletivas nos tribunais, se aplica aos servidores do TJMG, cujo direito às férias de 60 dias se estabeleceu em normativos fundamentados nas férias forenses coletivas.

5. Ordem denegada." (MS nº 26.739/DF, Segunda Turma, **minha relatoria**, DJ de 14/6/16 – grifei).

Ante o exposto, nego seguimento ao presente *mandamus*.

Prejudicada a apreciação do pedido liminar.

Publique-se. Intime-se.

Brasília, 28 de junho de 2016.

Ministro **DIAS TOFFOLI**

Relator

Documento assinado digitalmente

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 11283177.