



Número: **0815416-82.2024.8.10.0000**

Classe: **MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL**

Órgão julgador colegiado: **Plantão Judiciário**

Órgão julgador: **Plantão Judiciário**

Última distribuição : **28/06/2024**

Valor da causa: **R\$ 10.000,00**

Assuntos: **Tribunal de Contas, Vigilância Sanitária e Epidemiológica, Urgência, Convênio médico com o SUS**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	
Procurador/Terceiro vinculado	MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS (IMPETRANTE)
MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS (IMPETRANTE)	
PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO MARANHÃO (IMPETRADO)	PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO MARANHÃO (IMPETRADO)
	ASSOCIACAO NACIONAL DE CLINICOS VETERINARIOS DE PEQUENOS ANIMAIS SAO PAULO ANCLIVEPA SP (TERCEIRO INTERESSADO)
ASSOCIACAO NACIONAL DE CLINICOS VETERINARIOS DE PEQUENOS ANIMAIS SAO PAULO ANCLIVEPA SP (TERCEIRO INTERESSADO)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
37133442	29/06/2024 13:06	Decisão	Decisão



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO

PLANTÃO JUDICIÁRIO DE 2º GRAU

PLANTÃO JUDICIÁRIO

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 0815416-82.2024.8.10.0000

Impetrante : Município de São Luís
Procuradora : Valdélia Campos da Silva Araújo
Impetrado : Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão
Terceiro : Associação Nacional De Clínicos Veterinários de Pequenos
Interessado : Animais São Paulo Anclipeva SP
Plantonista : Desembargador Marcelo Carvalho Silva

DECISÃO

I – Relatório

Cuida-se de mandado de segurança, impetrado neste Plantão Jurisdicional de Segundo Grau de raiz pelo Município de São Luís, o qual, na petição inicial, atribui a condição de impetrado o Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, o Eminentíssimo Conselheiro Marcelo Tavares Silva, tendo como terceiro interessado a Associação Nacional de Clínicos Veterinários de Pequenos Animais – ANCLIVEPA-SP.

Alega o impetrante, em síntese, que:

a) “No caso, o que se apresenta é o ato coator, com a devida vênia, ilegal e abusivo, do egrégio Plenário daquela Corte de Contas, consubstanciado em medida cautelar concedida a ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE CLÍNICOS VETERINÁRIOS DE PEQUENOS ANIMAIS – ANCLIVEPA, suspendendo os efeitos do Chamamento Público nº 001/2024-GAB/SEMUS, já encerrado e inclusive do contrato de prestação de serviço, e qualquer pagamento dele decorrente, até que a egrégia Corte de Contas elabore juízo de mérito sobre as irregularidades suscitadas pela representante.”

b) “A cautelar concedida pelo TCE, ato abusivo e ilegal, deixa o Município de São Luís completamente descoberto de contrato de administração do hospital veterinário, serviço básico e de natureza contínua.”

c) “A decisão da Corte de Contas desconsiderou a complexidade e o tempo necessário para a realização de uma nova contratação, limitando-se a apreciar exclusivamente os argumentos favoráveis aos interesses exclusivos e privados da parte representante, em total desatenção ao interesse público.”



d) “chamamento público se encontra concluído e homologado desde o dia 16/05/2024, tendo a decisão administrativa questionada sido proferida em 26.06.2024, ou seja, após mais de 30 dias da homologação do Chamamento Público e após a celebração do Termo de Colaboração.”

e) “Desta maneira, a Autoridade Coatora extrapolou os limites de suas atribuições, proferindo decisão que caberia à Câmara de Vereadores, consoante determinação constitucional e legal.”

f) “a decisão do TCE a ser suspensa, e posteriormente anulada, impacta negativamente à saúde pública, impedindo a continuidade de um serviço fundamental prestado à coletividade ludovicense.”

g) “a decisão ignora todo o esforço administrativo voltado para prestar um bom serviço público, impondo ao Município o risco efetivo de paralização do Hospital Público Veterinário de São Luís, já inaugurado, e com equipamentos de saúde já disponibilizados.”

Acrescenta que estão presentes os requisitos do perigo da demora e da fumaça do bom direito, apresentando, ao final, o seguinte pleito, in verbis:

“Ante o exposto, requer a Vossa Excelência:

I. Inicialmente, a concessão, em sede de plantão judiciário, de liminar inaudita altera parte para suspender - no âmbito do que aqui restou impugnado - os efeitos da DECISÃO PL- TCE Nº 1177/2024 exarada nos autos do processo tombado sob o nº 1531/2024-TCE/MA, possibilitando a continuidade do Termo de Colaboração firmado em razão da conclusão do CHAMAMENTO PÚBLICO Nº 001/2024-GAB/SEMUS e o pagamento como contraprestação do serviço prestado, oficiando-se, para tanto, imediatamente, o Tribunal de Contas do Estado do Maranhão para cumprimento da medida;

II. Que, após a concessão da liminar, seja determinada a notificação da autoridade coatora e o terceiro interessado, para, no prazo legal, se assim quiserem, prestarem informações aos termos do presente writ of mandamus;

III. Que ao final, sejam confirmados os efeitos da liminar, concedendo a segurança pleiteada para anular - no âmbito do que aqui restou impugnado - os efeitos e a DECISÃO PL- TCE Nº 1177/2024 exarada nos autos do processo tombado sob o n.º 1531/2024-TCE/MA, possibilitando a continuidade do Termo de Colaboração firmado em razão da conclusão do CHAMAMENTO PÚBLICO Nº 001/2024-GAB/SEMUS e o pagamento como contraprestação do serviço prestado.”

Juntou documentos. Autos eletrônicos.

Abreviei.

Normas Técnicas para Decisões de Segundo Grau

Objetivo

Estas normas técnicas têm como finalidade orientar a redação de decisões judiciais de segundo grau, garantindo clareza, objetividade e acessibilidade, em conformidade com as diretrizes estabelecidas pelo Ministro Barroso, atual Presidente do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). As decisões devem ser compreensíveis para o cidadão comum, evitando jargões jurídicos, palavras latinas e prolixidade.

Estrutura da Decisão



Identificação do Caso

Início da decisão com a identificação clara do caso, incluindo o número do processo, as partes envolvidas e a natureza da controvérsia.

Nota Explicativa: A identificação clara do caso facilita a referência e o entendimento inicial da decisão para todas as partes interessadas.

Resumo da Controvérsia

Apresentação sucinta dos fatos e pontos principais da controvérsia, sem uso de termos técnicos complexos.

Nota Explicativa: Um resumo simples e direto dos fatos proporciona uma visão geral imediata do caso, essencial para a compreensão por qualquer leitor.

Fundamentação Jurídica

Explicação detalhada dos fundamentos legais e jurídicos da decisão, utilizando uma linguagem clara e direta. Citações de leis e precedentes devem ser acompanhadas de explicações simples.

Nota Explicativa: A fundamentação jurídica clara é crucial para que os envolvidos entendam os motivos da decisão e sua base legal.

Decisão Final

A decisão final deve ser apresentada de maneira direta, indicando claramente o resultado do julgamento e as obrigações das partes.

Nota Explicativa: Uma decisão final clara e direta garante que as partes saibam exatamente o que é esperado delas e as consequências do julgamento.

Direitos e Deveres

Enumeração explícita dos direitos e deveres de cada parte, conforme a decisão.

Nota Explicativa: A explicitação dos direitos e deveres ajuda a evitar ambiguidades e assegura que as partes compreendam suas responsabilidades.

Prazos e Consequências

Indicação precisa dos prazos para o cumprimento das obrigações e das consequências em caso de descumprimento.

Nota Explicativa: Informar os prazos e as consequências de forma clara evita futuros conflitos e facilita a execução da decisão.

Normas Técnicas Adotadas

1. Simplicidade e Clareza

- Utilizar frases curtas e diretas.
- Evitar o uso de jargões jurídicos e palavras latinas.

Nota Explicativa: A simplicidade e clareza são fundamentais para garantir que a decisão seja



compreensível para pessoas sem formação jurídica.

1. Coesão e Coerência

- Assegurar que todas as partes da decisão estejam logicamente conectadas.
- Cada parágrafo deve levar ao próximo de maneira natural.

Nota Explicativa: A coesão e coerência ajudam a manter a leitura fluida e compreensível, evitando confusões.

1. Transparência

- Explicar de forma transparente os motivos e fundamentos das decisões.
- Sempre que possível, usar exemplos práticos para ilustrar pontos complexos.

Nota Explicativa: A transparência é essencial para a confiança no judiciário e para que os cidadãos entendam as decisões.

1. Uso de Notas Explicativas

- Incluir notas explicativas após cada parágrafo, quando necessário, para esclarecer termos e conceitos.

Nota Explicativa: As notas explicativas proporcionam uma compreensão adicional e imediata de termos e conceitos que possam não ser claros para todos.

II – Desenvolvimento.

O Plantão Judicial visa ao conhecimento e apreciação, com exclusividade, dos casos elencados no art. 22 do Regimento Interno do Tribunal de Justiça. A matéria deve ser de urgência. E comportar dentro dos parâmetros das ações pertinentes.

O RI-TJ, in verbis;

Art. 22. O plantão judiciário de 2º Grau destina-se a conhecer, exclusivamente:

I – dos pedidos de liminares em habeas corpus e mandados de segurança impetrados contra atos e decisões proferidas no 1º Grau;

II – dos pedidos de liminares em habeas corpus e mandados de segurança contra ato do governador do Estado, da mesa diretora da Assembleia Legislativa e de seu presidente, do Tribunal de Contas do Estado, dos procuradores-gerais de Justiça e do Estado, do defensor público-geral e dos secretários de Estado ou ocupantes de cargos equivalentes;

III – dos pedidos de liminares em habeas corpus em que forem pacientes juízes de direito, deputados estaduais, secretários de Estado ou ocupantes de cargos equivalentes, os procuradores-gerais de Justiça e do Estado, o defensor público geral, membros do Ministério Público e prefeitos municipais;



IV – dos pedidos de concessão de liberdade provisória às autoridades mencionadas no inciso anterior, bem assim das comunicações de que trata o inciso LXII do art. 5º da Constituição da República;

V – dos pedidos de concessão de tutelas de urgência, de competência do Tribunal, por motivo de grave risco à vida e à saúde das pessoas;

VI – dos pedidos de decretação de prisão preventiva ou temporária nos casos de justificada urgência, mediante representação da autoridade competente;

VII – dos pedidos de busca e apreensão de pessoas, bens ou valores, desde que objetivamente comprovada a urgência;

VIII – da medida cautelar, de natureza cível ou criminal, que não possa ser realizada no horário normal de expediente ou de caso em que da demora possa resultar risco de grave prejuízo ou de difícil reparação.

§1º Verificada urgência que imponha atendimento fora do expediente forense, poderá o desembargador de plantão apreciar, em caráter excepcional, tutelas ou medidas prementes, mesmo fora das hipóteses enumeradas no caput deste artigo.

§2º As medidas de comprovada urgência que tenham por objeto o depósito de importância em dinheiro ou valores só poderão ser ordenadas por escrito pela autoridade judiciária competente e só serão executadas ou efetivadas durante o expediente bancário normal, por intermédio de servidor credenciado do juízo ou de outra autoridade, por expressa e justificada delegação do magistrado.

§3º Verificado não se tratar de matéria do plantão, o desembargador plantonista determinará a remessa do pedido à distribuição.

§4º Não são admitidas no Plantão Judiciário medidas já apreciadas pelo órgão judicial competente ou examinadas em plantão anterior, nem tão pouco os respectivos pedidos de reconsideração ou ainda prorrogação de autorização judicial de escuta telefônica.

Cumprimento da Resolução nº 71, de 31 de março de 2009, do Conselho Nacional de Justiça, in verbis:

Art. 1º O plantão judiciário, em primeiro e segundo grau de jurisdição, conforme a previsão regimental dos respectivos Tribunais ou juízos, destina-se exclusivamente ao exame das seguintes matérias: (Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020)

I – pedidos de habeas corpus e mandados de segurança em que figurar como coator autoridade submetida à competência jurisdicional do magistrado plantonista; (Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020)

II – medida liminar em dissídio coletivo de greve; (Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020)

III – comunicações de prisão em flagrante; (Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020)

IV – apreciação dos pedidos de concessão de liberdade provisória; (Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020)



V – em caso de justificada urgência, de representação da autoridade policial ou do Ministério Público visando à decretação de prisão preventiva ou temporária; (Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020)

VI – pedidos de busca e apreensão de pessoas, bens ou valores, desde que objetivamente comprovada a urgência; (Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020)

VII – medida cautelar, de natureza cível ou criminal, que não possa ser realizada no horário normal de expediente ou de caso em que da demora possa resultar risco de grave prejuízo ou de difícil reparação; (Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020)

VIII – medidas urgentes, cíveis ou criminais, da competência dos Juizados Especiais a que se referem as Leis nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, e nº 10.259, de 12 de julho de 2001, limitadas às hipóteses acima enumeradas. (Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020)

§ 1º O plantão judiciário não se destina à reiteração de pedido já apreciado no órgão judicial de origem ou em plantão anterior, nem à sua reconsideração ou reexame ou à apreciação de solicitação de prorrogação de autorização judicial para escuta telefônica. (Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020)

§ 2º As medidas de comprovada urgência que tenham por objeto o depósito de importância em dinheiro ou valores só poderão ser ordenadas por escrito pela autoridade judiciárias competente e só serão executadas ou efetivadas durante o expediente bancário normal, por intermédio de servidor credenciado do juízo ou de outra autoridade, por expressa e justificada delegação do juiz. (Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020)

§ 3º Durante o plantão, não serão apreciados pedidos de levantamento de importância em dinheiro ou valores nem liberação de bens apreendidos. (Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020)

A matéria é de plantão. Há urgência na apreciação da medida. É que o interesse público prevalece diante da decisão plenária do Tribunal de Contas do Estado.

1. Introdução ao Caso

A Associação Nacional de Clínicos Veterinários de Pequenos Animais (ANCLIVEPA) conseguiu uma medida cautelar da Corte de Contas, o que gerou um grande impacto no município de São Luís. Essa medida suspendeu um contrato de administração de um hospital veterinário após suspeitas de irregularidades no processo de chamamento público.

Nota explicativa: Uma medida cautelar é uma decisão temporária para evitar danos iminentes, garantindo que os direitos em discussão sejam preservados até a decisão final do caso.

2. Contexto do Ato Coator

O ato coator, nesse contexto, refere-se à decisão do Plenário da Corte de Contas, que suspendeu os efeitos de um chamamento público concluído, assim como o contrato subsequente para a administração do hospital veterinário. Esta decisão foi considerada pelos pelo Município de São Luís, ora impetrante, como ilegal e abusiva.



Nota explicativa: Ato coator é uma ação ou decisão que supostamente viola direitos, sendo contestável na justiça.

3. Análise Jurídica A decisão da Corte de Contas foi criticada por desconsiderar a complexidade e o tempo necessário para realizar uma nova contratação, focando somente em argumentos que beneficiavam a parte que questionou o processo, a ANCLIVEPA, ignorando o interesse público.

Nota explicativa: O interesse público refere-se ao bem comum e às necessidades da comunidade em geral.

4. Cronologia dos Eventos

O chamamento público foi finalizado e homologado em 16/05/2024, e a decisão questionada foi emitida mais de um mês depois, em 26/06/2024. Isso indica que a decisão foi tomada após a conclusão de todo o processo administrativo.

Nota explicativa: Homologação é o ato de confirmar e validar oficialmente uma decisão ou processo administrativo ou não.

5. Repercussões da Decisão

A decisão de suspender o contrato impacta negativamente a saúde pública, impedindo a continuidade de um serviço essencial de saúde veterinária e colocando em risco a operação de um hospital já inaugurado e equipado.

Nota explicativa: Continuidade de serviço público é um princípio que assegura que serviços essenciais não sejam interrompidos, especialmente quando já estão em funcionamento.

6. Pleito Judicial

O município requer uma liminar, que é uma decisão provisória, para suspender a decisão da Corte e permitir a continuidade do serviço. Requer, ainda, a anulação da decisão da Corte ao final do processo judicial.

Nota explicativa: Liminar é uma decisão temporária concedida durante o processo, para garantir que os efeitos de uma situação potencialmente ilegal sejam suspensos até a decisão final.

7. Documentação

Foram juntados documentos que apoiam o pedido do município, ora impetrante, demonstrando que todos os procedimentos legais foram seguidos no chamamento público e na celebração do contrato.

Nota explicativa: A documentação em processos judiciais serve para comprovar as alegações feitas pelas partes envolvidas.

Mandado de Segurança na Constituição Federal



O mandado de segurança é uma garantia constitucional que visa assegurar o direito líquido e certo contra atos ilegais ou abusivos de autoridade. Para sua impetração, três requisitos são fundamentais: a demonstração de direito líquido e certo, a ilegalidade ou abuso de poder por parte da autoridade e a ausência de recurso judicial próprio capaz de sanar a lesão iminente.

Cabimento no Plantão Judicial

Nos plantões judiciais, onde o acesso à justiça é essencialmente garantido, o mandado de segurança pode ser impetrado para situações emergenciais. Isso ocorre quando há violação de direito que exija uma decisão rápida para evitar dano irreparável ou de difícil reparação. O plantão judicial, por sua natureza de garantir acesso à justiça a qualquer momento, permite que medidas como o mandado de segurança sejam adotadas mesmo fora do horário regular de expediente judicial.

Explicação leigo.

Suponha que durante um plantão judicial, uma autoridade pública emita um ato que afete diretamente os direitos de um cidadão ou entidade, sem fundamento legal ou com abuso de poder. Neste caso, o mandado de segurança pode ser impetrado para suspender imediatamente os efeitos desse ato até que o mérito da questão seja analisado em profundidade pelo tribunal competente.

O mandado de segurança, previsto na Constituição Federal, é uma ferramenta jurídica poderosa para proteger direitos individuais e coletivos contra arbitrariedades do poder público. Em situações de urgência, como nos plantões judiciais, sua aplicação visa garantir a efetividade da justiça e a proteção imediata de direitos violados, assegurando que nenhum cidadão seja privado de seus direitos sem o devido processo legal.

Os dados informativos e de conteúdo produzido nas mídias é que o referido Hospital iniciou e já atendeu uma parte significativa dos animais. Estes da sociedade maranhense e quiçá do interior do Estado. É que os Municípios do Maranhão não contêm Hospital para animal. E conhecedores viajam algumas horas para o tratamento dos seus animais. Estrutura em funcionamento, a seguir:

1. Ícone de Hospital- ato emergencial.

- Explicação: Este ícone representa o hospital que tem sido essencial para a saúde dos animais na capital maranhense. Oferecendo serviços como cirurgias, consultas, tratamentos para calazar, vacinações e nutrição adequada.

1. Ícone de Pata de Cão

- Explicação: Simboliza os cuidados específicos com cães, incluindo tratamento para calazar, uma doença grave que afeta muitos animais na região. Este serviço é vital para controlar a doença e garantir a saúde pública e animal.

1. Ícone de Seringa

- Explicação: Representa os fármacos e as vacinas administradas no hospital, fundamentais para a prevenção de doenças e manutenção da saúde dos animais. A suspensão destes



serviços pode impactar significativamente o bem-estar animal.

1. Ícone de Prato de Comida

- Explicação: Este ícone destaca a alimentação fornecida aos animais sob cuidado do hospital, essencial para a recuperação e saúde dos mesmos. A qualidade e a continuidade da alimentação são cruciais para o tratamento eficaz.

1. Ícone de Pessoas e Animais

- Explicação: Simboliza o atendimento e o acompanhamento prestados pelos profissionais do hospital. A interrupção destes serviços afeta não apenas os animais, mas também os donos e a sociedade que confia na instituição para o cuidado de seus pets.

1. Ícone de Interrogação

- Explicação: Representa as questões e preocupações da comunidade sobre a suspensão dos serviços. É importante que a sociedade entenda os motivos por trás desta decisão para que possam ser tomadas medidas adequadas ou encontradas soluções alternativas.

O impetrante coloca dados recentíssimos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), com exegese, hermenêutica e interpretação, in verbis:

FUNDAMENTOS DA IMPETRAÇÃO III.a) DA GRAVE LESÃO À ORDEM E À SEGURANÇA PÚBLICA A cautelar concedida pelo TCE, ato abusivo e ilegal, deixa o Município de São Luís completamente descoberto de contrato de administração do hospital veterinário, serviço básico e de natureza contínua. A suspensão abrupta e repentina do contrato ocasionará grande impacto à população, notadamente a mais carente. Conforme informações prestadas pela Secretaria Municipal de Saúde, já no início de funcionamento do hospital houve uma grande procura aos serviços fornecidos, inclusive já conta com lista de espera. Nos últimos sete dias, conforme documento anexo, houve o seguinte quantitativo de atendimento: A decisão da Corte de Contas desconsiderou a complexidade e o tempo necessário para a realização de uma nova contratação, limitando-se a apreciar exclusivamente os argumentos favoráveis aos interesses exclusivos e privados da parte representante, em total desatenção ao interesse público. A tutela liminar concedida é, ainda, incompatível com as normas de direito público previstas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) que impõe uma série de exigências, condicionamentos e cautelas que devem ser observadas no presente caso pelo órgão jurisdicional, a fim de que seja valorado o consequencialismo jurídico das decisões judiciais, as quais devem trazer segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Não por outro motivo que foi incluído o artigo 20 o qual dispõe que “nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão”. O art. 21, por seu turno, expõe que “A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas”. No caso em análise, a decisão ignora todo o esforço administrativo voltado para prestar um bom serviço público, impondo ao Município o risco efetivo de sustar a operacionalização do recém-inaugurado Hospital Público Veterinário de São Luís.”

O que é gravíssimo é que o impetrante indica e sinaliza descumprimento da decisão do



Presidente atual do Tribunal de Justiça. É preocupante!! Em um Estado Democrático de Direito em que os Poderes estão dispostos na Bíblia Republicana Constitucional e a função do Tribunal de Contas do Estado interfere flagrantemente na decisão do Tribunal de Justiça, in verbis:

Mutatis mutandis, pode-se apontar a flagrante ilegalidade do decisório do TCE a partir da fundamentação utilizada na decisão do eminente Desembargador Presidente do TJMA, nos autos Nº 0813462-98.2024.8.10.0000, ao deferir a suspensão de decisão judicial do 1º Grau no mesmo sentido do aresto do TCE: Segundo, no tocante à interferência no planejamento administrativo, registra-se que a decisão judicial representa uma intervenção inadequada na autonomia administrativa do Município e, em que pese o entendimento do Superior Tribunal de Justiça ser no sentido de que o Judiciário deve rever atos administrativos que discrepem da legislação ou afrontem o bom senso, e que tal intervenção em nada ofende o princípio da separação dos poderes consagrado no art. 2º da Constituição Federal², o que se vê no presente caso é o inverso, posto que a decisão proferida no âmbito do juízo de primeiro grau interferiu de modo negativo no âmbito administrativo, uma vez que gerou a paralisação de chamamento público que tem o objetivo de viabilizar a operacionalização de serviço que busca beneficiar toda coletividade, ou seja, não observou a primazia do interesse público sobre o interesse particular. Com efeito, o Resultado do Chamamento Público encontra-se homologado pela Secretária Municipal de Saúde, em 16 de maio de 2024 (DOC ANEXO), devidamente publicado no Diário Oficial do Município, tendo como selecionada e habilitada o Instituto Transformar, com o valor de R\$ 7.935.312,00 (sete milhões novecentos e trinta e cinco mil trezentos e doze reais), para o período de 12 (doze) meses. Ressalta-se por fim que, em 27 de maio de 2024, foi celebrado o Termo de Colaboração com o Instituto Transformar, com extrato de publicação devidamente efetivado, para que se pudesse dar andamento ao funcionamento do Hospital Veterinário Público. É dizer, o chamamento público se encontra concluído e homologado desde o dia 16/05/2024, tendo a decisão administrativa questionada sido proferida em 26.06.2024, ou seja, após mais de 30 dias da homologação do Chamamento Público e após a celebração do Termo de Colaboração. De tal forma, havia nítida perda do objeto do pleito cautelar.”

Transcrevo toda a decisão do Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, in verbis:

O MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS requer a suspensão da decisão liminar proferida pelo Juízo da 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Luís/MA que, nos autos do Mandado de Segurança nº 0829204-63.2024.8.10.0001, impetrado pela SOCIEDADE PAULISTA DE MEDICINA VETERINÁRIA, suspendeu o Chamamento Público nº 001/2024 – GAB/SEMUS, bem como a classificação e habilitação do Instituto Transformar, sob pena de multa diária de R\$ 1.000,00 (mil reais)

Em suas razões (ID 36403747), o Requerente sustenta que a decisão proferida no mandamus ofende a ordem pública, eis que “maculou o direito da Secretaria Municipal de Saúde, por conseguinte da própria Administração Pública, em se manifestar no intuito de influenciar na decisão do juízo de 1º Grau, de maneira que ocorresse o efetivo contraditório”

Argumenta que a decisão proferida pelo magistrado de 1º Grau acarreta lesão à ordem público-administrativa, tendo em vista que o Município restará impedido de executar projeto para atender às ações de assistência à saúde animal.

Expõe que foi oportunizado à Sociedade Paulista de Medicina Veterinária a apresentação dos documentos faltantes, tendo esta encaminhado novamente os mesmos documentos apresentados no Chamamento Público, não comprovando os requisitos previstos no art. 22, inciso XVI, do Decreto Municipal nº 49.304/2017, acrescentando que a sua inabilitação “também se deu por ter apresentado apenas o Protocolo de Pedido de Licença de alvará do Município de



São Paulo, enquanto que o Edital exigia expressamente em seu item 12.1.9 'Alvará de Licença do Município'".

Ressalta que a decisão a ser suspensa "impacta negativamente à saúde pública, impedindo um serviço fundamental a ser prestado à coletividade ludovicense", tendo em vista que "a implantação de uma Unidade de Saúde Veterinária para o atendimento ambulatorial e hospitalar de cães e gatos, bem como para procedimentos de urgência e emergência será fundamental para garantir o bem-estar e a qualidade de vida do animal, além da prevenção, controle e erradicação de doenças"

Destaca, ainda, que a decisão atacada traz sérios prejuízos financeiros, eis que impõe ao Município o efetivo risco de não ter como finalizar a operacionalização do Hospital Público Veterinário, que já se encontra em vias de ser inaugurado.

Registra também que o Resultado do Chamamento Público se encontra homologado desde o dia 16.05.2024, antes mesmo da impetração do Mandado de Segurança em questão, acrescentando que, na data de 27.05.2024, houve a celebração do Termo de Colaboração com o Instituto Transformar.

Por fim, assevera que mesmo se obtendo êxito posteriormente na reforma da decisão de primeiro grau, por meio de recursos, "tem-se de difícil reversão os impactos causados pela concessão da medida, considerando que a população deixará, durante a natural demora de um processo judicial, de usufruir atendimento dos animais (cães e gatos) de pequeno porte, com atendimento totalmente gratuito, de urgência e emergência, cirurgias, consultas, dentre outros benefícios, extremamente necessários para prevenção de zoonoses".

Com esses fundamentos, requer a suspensão da decisão liminar proferida nos autos do Mandado de Segurança nº 0829204-63.2024.8.10.0001, até o trânsito em julgado do referido mandamus.

Era o que, em suma, cabia relatar.

Decido.

De início, cumpre ressaltar que é assente no Superior Tribunal de Justiça o entendimento de acordo com o qual "o incidente da suspensão de liminar e de sentença, por não ser sucedâneo recursal, é inadequado para a apreciação do mérito da controvérsia" (AgInt na SLS n. 2.535/DF), visto que "a suspensão dos efeitos do ato judicial é providência excepcional [...] questões eminentemente jurídicas debatidas na instância originária são insuscetíveis de exame na via suspensiva, cujo debate tem de ser profundamente realizado no ambiente processual adequado" (AgInt na SLS n. 3.075/DF), sendo cabível somente quando presente manifesto interesse coletivo, ante risco de grave lesão à ordem, à segurança e à economia públicas (art. 4º, caput, da Lei nº 8.437/19921)

In casu, indubitavelmente, a decisão do Juízo da 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Luís deve ser suspensa para evitar danos maiores à coletividade e garantir a continuidade dos serviços públicos planejados. Explica-se.

Primeiro, não resta dúvida quanto à grave lesão ao interesse público, posto que a decisão judicial que suspendeu o chamamento público resulta na impossibilidade de operacionalização do Hospital Público Veterinário do Município de São Luís, que se encontra em vias de ser inaugurado, impactando negativamente à saúde pública, eis que, além disponibilizar atendimento ambulatorial e hospitalar para cães e gatos, o referido hospital também se trata de importante meio para prevenção, controle e erradicação de zoonoses.

Segundo, no tocante à interferência no planejamento administrativo, registra-se que a decisão



judicial representa uma intervenção inadequada na autonomia administrativa do Município e, em que pese o entendimento do Superior Tribunal de Justiça ser no sentido de que o Judiciário deve rever atos administrativos que discrepem da legislação ou afrontem o bom senso, e que tal intervenção em nada ofende o princípio da separação dos poderes consagrado no art. 2º da Constituição Federal², o que se vê no presente caso é o inverso, posto que a decisão proferida no âmbito do juízo de primeiro grau interferiu de modo negativo no âmbito administrativo, uma vez que gerou a paralisação de chamamento público que tem o objetivo de viabilizar a operacionalização de serviço que busca beneficiar toda coletividade, ou seja, não observou a primazia do interesse público sobre o interesse particular.

Ademais, sem a pretensão de exaurir a questão, que será oportunamente apreciada em caráter meritório, não se mostra exagerado o registro no sentido de que a decisão administrativa que inabilitou a Sociedade Paulista de Medicina Veterinária seguiu os procedimentos legais estabelecidos e respeitou a legislação aplicável.

Afora isso, é imperativo que os princípios da segurança jurídica e da supremacia do interesse público sejam observados, garantindo decisões judiciais consistentes, que fortaleçam a confiança nos processos administrativos, na gestão pública e que atendam aos anseios sociais. Além disso, destaca-se ainda, que a eficiência administrativa, por sua vez, exige que recursos e tempo sejam otimizados, permitindo a continuidade de projetos essenciais que atendem ao interesse público.

Nesse sentido, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça entende que “é imprescindível a cabal demonstração de que manter o decisum atacado obstaculiza o exercício da atividade pública ou mesmo causa prejuízos financeiros que impossibilitem a prestação dos serviços públicos”, o que ocorre quando se constata a inviabilização de relevante serviço público (AglInt na SS n. 2.941/BA, relatora Ministra Laurita Vaz, Corte Especial, julgado em 20/6/2018, DJe de 7/8/2018).

Assim, pelos fatos e fundamentos acima expostos, a liminar deferida pelo Juízo a quo causa nítido embaraço, na medida em que interrompeu inesperadamente chamamento público, já na fase de celebração de Termo de Colaboração, frustrando cronogramas e o próprio planejamento público desenvolvido para a política pública em questão.

Ante o exposto, com fundamento no art. 4º caput e §9º da Lei 8.437/92, determino a suspensão da decisão proferida no Mandado de Segurança nº 0829204-63.2024.8.10.0001, até que transite em julgado a respectiva decisão de mérito.

Publique-se. Intime-se

Esta decisão servirá de ofício

São Luís (MA), data do sistema

Desembargador José de Ribamar Froz Sobrinho

Presidente do Tribunal de Justiça

E o que ficou marcante processualmente é que o Presidente do TJ-MA., expressou, in verbis:

[...] determino a suspensão da decisão proferida no Mandado de Segurança nº 0829204-63.2024.8.10.0001, até que transite em julgado a respectiva decisão de mérito.

Ora, o TCE., aguardou a conclusão do Hospital Veterinário e já em funcionamento é que



suspende em razão de erros no Chamamento Público?

Outra lesão e que significa uma quebra da própria Constituição Estadual bem-sinalizada pelo Município, in verbis:

O que, em razão do princípio da simetria, resta claro que a competência seria da Câmara de Vereadores após a provocação do TCE: Art. 51 – O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete: § 1º - No de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pela Assembleia Legislativa que, de imediato, solicitará as medidas cabíveis ao Poder Executivo Aliás, o próprio Regimento Interno da Corte de Contas é explícito ao afirmar que o órgão fiscalizatório não tem a atribuição de sustar contratos de maneira imediata, vez que deve representar ao Poder Legislativo para que tome as providências que entender necessárias: Art. 1º Ao Tribunal de Contas, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Estadual e na forma da legislação vigente, em especial da Lei nº 5.531, de 5 de novembro de 1992, alterada pela Lei 5.764, de 12 de agosto de 1993:: (...) § 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pela Assembleia Legislativa ou por Câmara Municipal, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo, as medidas cabíveis. Num. 37128407 - Pág. 8 Assinado eletronicamente por: ANDRE LUIS MATIAS PEDERNEIRAS R I B E I R O - 2 8 / 0 6 / 2 0 2 4 2 0 : 2 6 : 3 2 <https://pje2.tjma.jus.br:443/pje2g/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?nd=24062820263208000000035147777> Número do documento: 24062820263208000000035147777 MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO ASSESSORIA ESPECIAL

___ Praça João Lisboa, 114 - Centro, São Luís, Maranhão. Página 8 de 14 Desta maneira, a Autoridade Coatora extrapolou os limites de suas atribuições, proferindo decisão que caberia à Câmara de Vereadores, consoante determinação constitucional e legal. Evidencia-se, também aqui, a plausibilidade do direito, posto tratar-se de uma situação de nítido descompasso com o ordenamento pátrio. “

Transcrevo dados sobre o Tribunal de Contas da União que se aplica na linha vertical, in verbis:

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios. Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros. STF, Súmula 653: No Tribunal de Contas estadual, composto por sete Conselheiros, quatro devem ser escolhidos pela Assembleia Legislativa e três pelo chefe do Poder Executivo estadual, cabendo a este indicar um dentre auditores e outro dentre membros do Ministério Público, e um terceiro à sua livre escolha. STF, ADIn 687: O Tribunal de Contas está obrigado, por expressa determinação constitucional (CF, art. 71, § 4.º), aplicável ao plano local (CF, art. 75), a encaminhar ao Poder Legislativo a que se acha institucionalmente vinculado, tanto relatórios trimestrais quanto anuais de suas próprias atividades, pois tais relatórios, além de permitirem o exame parlamentar do desempenho, pela Corte de Contas, de suas atribuições fiscalizadoras, também se destinam a expor, ao Legislativo, a situação das finanças públicas administradas pelos órgãos e entidades governamentais, em ordem a conferir um grau de maior eficácia ao exercício, pela instituição parlamentar, do seu poder de controle externo. [...] A Constituição da República impede que os Municípios criem os seus próprios Tribunais, Conselhos ou órgãos de contas municipais (CF, art. 31, § 4.º), mas permite que os Estados-membros, mediante autônoma deliberação, instituam órgão estadual denominado Conselho ou Tribunal de Contas dos Municípios (RTJ 135/457, rel. Min. Octavio Gallotti; ADIn 445/DF, rel. Min. Néri da Silveira), incumbido de auxiliar as Câmaras Municipais no exercício de seu poder de controle



externo (CF, art. 31, § 1.º). Esses Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios – embora qualificados como órgãos estaduais (CF, art. 31, § 1.º) – atuam, onde tenham sido instituídos, como órgãos auxiliares e de cooperação técnica das Câmaras de Vereadores. A prestação de contas desses Tribunais de Contas dos Municípios, que são órgãos estaduais (CF, art. 31, § 1.º), há de se fazer, por isso mesmo, perante o Tribunal de Contas do próprio Estado, e não perante a Assembleia Legislativa do Estado-membro. Prevalência, na espécie, da competência genérica do Tribunal de Contas do Estado (CF, art. 71, II, c/c o art. 75) (STF, ADIn 687, rel. Min. Celso de Mello, Pleno, j. 02.02.1995). STF, ADIn 849: O art. 75 da CF, ao incluir as normas federais relativas à “fiscalização” nas que se aplicariam aos Tribunais de Contas dos Estados, entre essas compreendeu as atinentes às competências institucionais do TCU, nas quais é clara a distinção entre a do art. 71, I – de apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas do Chefe do Poder Executivo, a serem julgadas pelo Legislativo – e a do art. 71, II – de julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, entre eles, os dos órgãos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário. A diversidade entre as duas competências, além de manifesta, é tradicional, sempre restrita a competência do Poder Legislativo para o julgamento às contas gerais da responsabilidade do chefe do Poder Executivo, precedidas de parecer prévio do Tribunal de Contas: cuida-se de sistema especial adstrito às contas do chefe do Governo, que não as presta unicamente como chefe de um dos Poderes, mas como responsável geral pela execução orçamentária: tanto assim que a aprovação política das contas presidenciais não libera do julgamento de suas contas específicas os responsáveis diretos pela gestão financeira das inúmeras unidades orçamentárias do próprio Poder Executivo, entregue a decisão definitiva ao Tribunal de Contas (STF, ADIn 849, Pleno, j. 11.02.1999, rel. Min. Sepúlveda Pertence). STF, ADIn 1.779: Disposições que, na conformidade da orientação assentada na jurisprudência do STF, ao atribuírem competência exclusiva à Assembleia Legislativa para julgar as contas do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas, do Tribunal de Justiça e das Mesas Diretoras das Câmaras Municipais, entram em choque com a norma contida no inc. I do art. 71 da CF. Procedência da ação (STF, ADIn 1.779, Pleno, j. 01.08.2001, rel. Min. Ilmar Galvão). STF, ADIn 2.378: O Ministério Público especial junto aos Tribunais de Contas estaduais não dispõe de fisionomia institucional própria e, não obstante as expressivas garantias de ordem subjetiva concedidas aos seus Procuradores pela própria Constituição da República (art. 130), encontra-se consolidado na “intimidade estrutural” dessas Cortes de Contas (RTJ 176/540-541), que se acham investidas – até mesmo em função do poder de autogoverno que lhes confere a Carta Política (CF, art. 75) – da prerrogativa de fazer instaurar, quanto ao Ministério Público especial, o processo legislativo concernente à sua organização (STF, ADIn 2.378, rel. p/ o acórdão Min. Celso de Mello, Pleno, j. 19.05.2004). STF, ADIn 3.276: O preceito veiculado pelo art. 73 da Constituição do Brasil aplica-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios. Imposição do modelo federal nos termos do art. 75 (STF, ADIn 3.276, rel. Min. Eros Grau, Pleno, j. 02.06.2005). STF, ADIn 3.192: Esta Corte entende que somente o Ministério Público especial tem legitimidade para atuar junto aos Tribunais de Contas dos Estados e que a organização e composição dos Tribunais de Contas estaduais estão sujeitas ao modelo jurídico estabelecido pela Constituição do Brasil [art. 75] (STF, ADIn 3.192, rel. Min. Eros Grau, Pleno, j. 24.05.2006). STF, ADIn 3.715-MC: A Constituição Federal é clara ao determinar, em seu art. 75, que as normas constitucionais que conformam o modelo federal de organização do Tribunal de Contas da União são de observância compulsória pelas Constituições dos Estados-membros (STF, ADIn 3.715-MC, rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno, j. 24.05.2006). STF, ADIn 916: Nos termos do art. 75 da Constituição, as normas relativas à organização e fiscalização do Tribunal de Contas da União se aplicam aos demais Tribunais de Contas. O art. 71 da Constituição não insere na competência do TCU a aptidão para examinar, previamente, a validade de contratos administrativos celebrados pelo Poder Público. Atividade que se insere no acervo de competência da função executiva. É inconstitucional norma local que estabeleça a competência do Tribunal de Contas para realizar exame prévio de validade de contratos firmados com o Poder Público (STF, ADIn 916, rel. Min. Joaquim Barbosa, Pleno, j. 02.02.2009). STF, Ref



na ADIn 4.190-MC: Os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado-membro dispõem dos mesmos predicamentos que protegem os magistrados, notadamente a prerrogativa jurídica da vitaliciedade (CF, art. 75 c/c o art. 73, § 3.º), que representa garantia constitucional destinada a impedir a perda do cargo, exceto por sentença judicial transitada em julgado. [...]. A Assembleia Legislativa do Estado-membro não tem poder para decretar, ex propria auctoritate, a perda do cargo de Conselheiro do Tribunal de Contas local, ainda que a pretexto de exercer, sobre referido agente público, uma (inexistente) jurisdição política. [...] Os Tribunais de Contas ostentam posição eminente na estrutura constitucional brasileira, não se achando subordinados, por qualquer vínculo de ordem hierárquica, ao Poder Legislativo, de que não são órgãos delegatários nem organismos de mero assessoramento técnico. A competência institucional dos Tribunais de Contas não deriva, por isso mesmo, de delegação dos órgãos do Poder Legislativo, mas traduz emanção que resulta, primariamente, da própria Constituição da República (STF, Ref na ADIn 4.190-MC, rel. Min. Celso de Mello, Pleno, j 10.03.2010).

Fiscalização nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios. O parágrafo único do art. 75 prevê, textualmente, a necessidade de criação de Tribunais de Contas nos Estados. Nos Municípios a fiscalização é realizada pela Câmara de Vereadores e por mecanismos de controle interno. Decidiu-se que “a Constituição da República impede que os Municípios criem os seus próprios Tribunais, Conselhos ou órgãos de contas municipais (CF, art. 31, § 4.º), mas permite que os Estados-membros, mediante autônoma deliberação, instituem órgão estadual denominado Conselho ou Tribunal de Contas dos Municípios [...], incumbido de auxiliar as Câmaras Municipais no exercício de seu poder de controle externo (CF, art. 31, § 1.º). Esses Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios – embora qualificados como órgãos estaduais (CF, art. 31, § 1.º) – atuam, onde tenham sido instituídos, como órgãos auxiliares e de cooperação técnica das Câmaras de Vereadores. A prestação de contas desses Tribunais de Contas dos Municípios, que são órgãos estaduais (CF, art. 31, § 1.º), há de se fazer, por isso mesmo, perante o Tribunal de Contas do próprio Estado, Estado, e não perante a Assembleia Legislativa do Estado-membro. Prevalência, na espécie, da competência genérica do Tribunal de Contas do Estado (CF, art. 71, II, c/c art. 75)” (STF, ADIn 687, Pleno, j. 02.02.1995, rel. Min. Celso de Mello). Os Tribunais de Contas dos Estados, assim, atuam auxiliando no controle externo da atuação do Poder Executivo dos Municípios (cf. art. 31).”Garcia Medina, José Miguel. Constituição Federal Comentada (Portuguese Edition) .

Os ensinamentos de ..

3. Preceitos constitucionais correlacionados da Constituição de 1988 Arts. 70, 71, 72, 73 e 74. 4. Legislação Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei 8.443/1992). Súmula 653 do STF. 5. Jurisprudência ADI 3.255, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 22-6-06, DJ de 7-12-07; ADI 3.715-MC, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 24-5-06, DJ de 25-8-06; ADI 2.597, Rel. p/ o ac. Min. Eros Grau, julgamento em 4-8-04, DJ de 17-8-07; ADI 461, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 8-8-02, DJ de 6-9-02; Súmula 653 do STF. “Nos termos do art. 75 da Constituição, as normas relativas à organização e fiscalização do TCU se aplicam aos demais tribunais de contas. O art. 71 da Constituição não insere na competência do TCU a aptidão para examinar, previamente, a validade de contratos administrativos celebrados pelo poder público. Atividade que se insere no acervo de competência da função executiva. É inconstitucional norma local que estabeleça a competência do tribunal de contas para realizar exame prévio de validade de contratos firmados com o poder público” (ADI 916, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 2-2-2009, P, DJe de 6-3-2009). 6. Anotações O art. 75 decorre do modelo federativo adotado pela Constituição brasileira e impõe aos Estados o mesmo modelo de controle externo estabelecido para a União, com as mitigações nele estabelecidas. Nele são estabelecidos parâmetros para dois diferentes



tipos de órgãos estaduais. Os Tribunais de Contas dos Estados e os Tribunais (ou Conselhos) de Contas dos Municípios. Observe-se que mesmo estes serão órgãos da esfera estadual de competência, pois existe uma vedação constante do artigo 31, § 4º, da CF, que veda a criação de Tribunais de Contas no âmbito municipal, respeitados os dois Tribunais de Contas Municipais (de um único Município) que existiam antes da Constituição de 1988, quais sejam: o do Município de São Paulo e o do Município do Rio de Janeiro. Aos Tribunais de Contas de cada Estado e do Distrito Federal compete auxiliar as respectivas Assembleias Legislativas (Poder Legislativo) no controle externo dos demais Poderes, e aos Tribunais (ou Conselhos) de Contas Municipais, Municipais, também de âmbito estadual, compete auxiliar as Câmaras de Vereadores (Poder Legislativo) nesse mister. O parágrafo único determina que as Constituições Estaduais devam estabelecer, em grandes linhas, o funcionamento desses órgãos, obedecido o modelo adotado para a União, tendo delimitado em sete (07) o número de Conselheiros dos Tribunais (ou Conselhos) de Contas de cada Estado ou dos Municípios. Trata-se de um número fechado, não admitindo variação de membros. De acordo com a Súmula 653 do STF, “no Tribunal de Contas Estadual, composto por sete conselheiros, quatro devem ser escolhidos pela Assembléia Legislativa e três pelo chefe do Poder Executivo estadual, cabendo a este indicar um dentre auditores e outro dentre membros do Ministério Público, e um terceiro a sua livre escolha”. Coordenação J. J. Gomes Canotilho; Gilmar Ferreira Mendes; Ingo Wolfgang Sarlet; Lenio Luiz Streck; Léo Ferreira Leony. Comentários à Constituição do Brasil (Portuguese Edition) . Editora Saraiva.

A Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, decorre do Projeto de Lei 7448/2017, apresentado pelo ex-senador Antonio Anastasia, Ministro do Tribunal de Contas da União, tendo como objetivos a segurança jurídica e a eficiência na criação e na aplicação do direito público, a in verbis:

Decisão, revisão e aplicação de normas jurídicas na esfera administrativa A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro possuía originariamente 19 (dezenove) artigos. Os artigos 20 a 30[318] foram inseridos no seu texto pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. A ementa da Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, possui a seguinte redação: “Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público. A segurança jurídica integra o rol de direitos e garantias fundamentais arrolados no texto constitucional, tendo sido prevista em caráter geral no caput do seu art. 5º, dotado da seguinte redação: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, (...)”. No contexto da segurança jurídica estão inseridas a certeza e a previsibilidade, que possibilitam que as pessoas possam direcionar o seu comportamento àquilo que foi previsto pelo legislador, uma vez que as normas jurídicas são dotadas de obrigatoriedade. Aliás, o art. 3º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro prescreve que ninguém se escusa de cumprir a lei sob a alegação de que não a conhece. Embora a segurança jurídica seja essencial para o Direito como um todo, os acréscimos feitos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro estão direcionados, em especial, ao direito público, notadamente ao Direito Administrativo, responsável pela disciplina das relações jurídicas que envolvem os entes administrativos e os particulares. A eficácia na criação e aplicação do direito público, também mencionada pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, diz respeito à efetiva produção de efeitos das normas elaboradas, sobretudo no que se refere à sua aplicação. O texto se referiu especificamente ao plano da eficácia, embora também devam ser observados os planos da existência (jurídica da norma) e da validade (ou compatibilidade com outras normas do sistema), pois os três planos normativos devem se exteriorizar ao mesmo tempo. De acordo com a ementa da Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, a eficácia deve estar presente na criação e na aplicação do direito público. No entanto, é preciso que também seja observada quando da interpretação. Todas as normas jurídicas deverão, portanto, observar a todos os requisitos necessários para a sua existência jurídica, validade e eficácia, aspectos a serem observados também quando de sua



criação, interpretação e aplicação ao caso concreto. Para o alcance dos objetivos propostos, deverão ser observados, em especial, os seguintes aspectos, que serão posteriormente explicitados: I. Análise das consequências jurídicas práticas da decisão ao se trabalhar com valores jurídicos abstratos; II. A motivação da decisão observará o princípio da adequação entre meios e fins, com a indicação das possíveis alternativas que poderiam ser adotadas; III. Quando uma decisão decretar a invalidade de um ato deverá apontar expressamente as consequências jurídicas e administrativas da medida tomada; IV. Quando for possível, deverão ser indicadas as condições para a regularização de um ato enquadrado como inválido de modo proporcional e equânime, sem prejuízo aos interesses gerais; V. A regularização de um ato não poderá impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, diante do caso concreto, sejam anormais ou excessivas; VI. Na interpretação de uma norma que verse sobre gestão pública devem ser observados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos conferidos aos administrados; VII. Ao decidir sobre a regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa devem ser observadas as situações práticas que tiverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente; VIII. Ao aplicar sanções devem ser consideradas a natureza, a gravidade da infração, os danos para a administração, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente; IX. Na dosimetria das sanções aplicadas devem ser observadas as relativas a sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato; X. Na interpretação ou expedição de orientação acerca de decisão administrativa, circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente; IX. Na dosimetria das sanções aplicadas devem ser observadas as relativas a sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato; X. Na interpretação ou expedição de orientação acerca de decisão administrativa, circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente; IX. Na dosimetria das sanções aplicadas devem ser observadas as relativas a sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato; X. Na interpretação ou expedição de orientação acerca de decisão administrativa, entendimento, conduza à declaração de invalidade de situações plenamente constituídas. XII. São orientações de caráter geral as interpretações e especificações presentes em atos de caráter público dotados de generalidade ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, ainda que adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público. XIII. Na eliminação de irregularidade, incerteza jurídica ou contenda envolvendo a aplicação do direito público a autoridade administrativa poderá, após a oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, a realização de audiência pública e presentes relevantes interesses de caráter geral, celebrar compromisso com os interessados, de acordo com a legislação aplicável, que produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial. XIV. O compromisso que for firmado para sanar irregularidade, incerteza jurídica ou contenda deverá observar os seguintes requisitos: I – buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais; II – não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral; III – deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento. XV. A decisão proferida no bojo de um processo nas esferas administrativa, controladora ou judicial poderá impor compensação por benefícios indevidos ou prejuízos anormais ou injustos decorrentes do processo ou da conduta dos interessados. XVI. A decisão que versar sobre a compensação por benefícios indevidos ou prejuízos anormais ou injustos deverá ser motivada e, além disso, devem ser ouvidas previamente as partes sobre seu cabimento, forma de efetivação e valor. XVII. Para prevenir ou regular a compensação pelos danos poderá ser celebrado compromisso processual entre os envolvidos. XVIII. A responsabilidade do agente público será pessoal quando suas decisões ou opiniões técnicas estiverem maculadas por dolo ou erro grosseiro. XIX. A edição de atos normativos por qualquer órgão ou Poder pela respectiva autoridade administrativa, salvo os de mera organização interna, poderá ser precedida de consulta pública dos interessados, que, por sua vez, deverá ser considerada na decisão. XX. A convocação para participar de consulta pública conterá a minuta do ato normativo e fixará o prazo e demais condições para a sua regularização, observadas as normas legais e regulamentos



eventualmente existentes. XXI. As autoridades administrativas deverão atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas administrativas, inclusive por intermédio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas. XXII. As normas administrativas, dentre as quais os regulamentos, as súmulas administrativas e as respostas a consultas terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam até que sejam revistos. XXIII. A lei em exame entrará em vigor na data de sua publicação – 26 de abril de 2018 -, salvo quanto à previsão de que os atos normativos expedidos pelas autoridades administrativas deverão ser precedidos de consulta pública para a manifestação de eventuais interessados, pois este comando entrará em vigor após decorridos 180 (cento e oitenta) dias, a contar de sua publicação oficial. Alexandre Coelho, Fábio. LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO - 3ª EDIÇÃO – p. 463 em diante, 2023 (Portuguese Edition)

Indago: cadê o interesse público? A segurança jurídica? As consequências da decisão interna do TCE? Suspensão das atividades de um Hospital Veterinário que atenderá principalmente a população pobre do nosso Estado?

O TCE, além de não atender a decisão do Presidente do Tribunal de Justiça ultrapassou os comandos deitados no tatame da Bíblia Republicana Constitucional e a Constituição do Estado do Maranhão. O PODER JUDICIÁRIO não órgão do TCE. O Poder Judiciário é um dos poderes da República. E somente a ele cabe julgar!! Julgamentos administrativos internos jamais poderão sequer tocar na essência das decisões (latu sensu) do Judiciário. Se o legislador originário também viesse criar o TCE., como Poder da República, o diria com letras garrafais. Jamais encantou ou decantou, ou estampou ou disciplinou a missão do TCE., de reformar e de não atender as determinações do Poder Judiciário.

Em recentíssima decisão do Ministro Dias Toffoli cassou um Acórdão do Tribunal de Contas da União com relação ao CJF e CNJ e coloca as verdadeiras atribuições do Tribunal de Contas da União e que desce em vertical para os Estados-federados, a seguir:

DECISÃO: Vistos. Trata-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado pela Associação dos Juizes Federais do Brasil - AJUFE, em face de acórdão proferido pelo Tribunal de Contas da União, que “a um só tempo, suspendeu, nos autos do TC n.º 030.305/2022-5, a eficácia de decisões tanto do Conselho da Justiça Federal (CJF) quanto do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), violando, assim, o direito líquido e certo dos magistrados federais de integrar uma Justiça Federal e um Poder Judiciário independentes administrativa e financeiramente, nos termos do que preceitua a Constituição da República”.

Narra a impetrante que

“(…) postulou junto ao CJF o reconhecimento do direito ao restabelecimento do Adicional de Tempo de Serviço àqueles magistrados federais que, ao tempo da instituição do regime de subsídio, já haviam incorporado a parcela ao seu patrimônio jurídico. Sustentou-se, em apertada síntese, que a superveniência da sistemática de subsídio não poderia prejudicar o direito adquirido, de modo a redundar em decréscimo remuneratório para os juizes federais. 3. A postulação administrativa da impetrante teve acolhida, por maioria, no âmbito do Plenário do CJF, nos termos do voto condutor da Desembargadora Mônica Sifuentes, que determinou (Doc. 05): (...) 4. Referido acórdão foi submetido à apreciação do CNJ, conforme previsão do art. 3º do Provimento CNJ n.º 64/2017, tendo o Corregedor Nacional de Justiça, Ministro Luis Felipe Salomão, decidido no sentido de referendar o acórdão do CJF, reconhecendo, portanto, a sua legalidade e constitucionalidade e autorizando a sua execução (Doc. 06): (...)”.

A AJUFE entende, assim, que o reconhecimento do direito pleiteado foi realizado pelos órgãos competentes, qual seja, o Conselho da Justiça Federal, referendado na sequência pelo Conselho Nacional de Justiça, o qual



“tem competência para controlar a atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário nacional, bem como para zelar pela observância do art. 37 da Constituição Federal e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por órgãos do Poder Judiciário (art. 103-B, § 4º, inciso II)”

Desse modo, aduz que não cabe ao Tribunal de Contas suspender atos do CJF e do CNJ “em manifesto desprezo pela independência do Poder Judiciário e da especificidade dos seus órgãos de controle”.

Em defesa da falta de competência do Tribunal de Contas da União para controlar os atos praticados pelo CFJ e pelo CNJ, a AJUFE sustenta a independência do Poder Judiciário. Nesse tocante, aduz que:

“28. Acerca das garantias institucionais — que são as que mais importam para efeito desta impetração —, há as garantias de autonomia orgânico-administrativa (art. 96 da CF) e as garantias de autonomia financeira (art. 99 da CF). A autonomia financeira do Poder Judiciário manifesta-se pela prerrogativa dos Tribunais de elaborar suas propostas orçamentárias, observados apenas os limites definidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Por seu turno, a autonomia orgânico-administrativa manifesta-se pela competência privativa dos Tribunais de auto-organização, elegendo seus órgãos diretivos, definido seu regimento interno, delineando sua estrutura interna, etc.

29. Em reforço às garantias institucionais do Poder Judiciário, está a previsão constitucional de órgãos próprios e específicos de controle administrativo, financeiro e orçamentário. Na estrutura do Poder Judiciário nacional, o Constituinte Derivado (EC n.º 45/2004) acrescentou o CNJ, com competência para controlar a atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, zelando pela observância do art. 37 da Constituição Federal — dispositivo que materializa os princípios da Administração Pública — e apreciando, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados pelos membros e órgãos desse Poder (art. 103-B, § 4º, II).

30. Para além do CNJ, cabe destacar a existência do CJF, que tem previsão desde o texto originário da Constituição enquanto órgão central de supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal de primeiro e segundo grau, com poderes correicionais e cujas decisões possuem caráter vinculante (art. 105, § 1º, II).

31. Portanto, o CNJ e CJF integram a estrutura constitucional que reveste o Poder Judiciário da necessária independência para o exercício efetivo da sua missão de defesa do Estado de direito e do regime democrático. Ambos os Conselhos concretizam, simultaneamente, os princípios republicanos — que exigem prestação de contas e controle dos órgãos e autoridades públicas — e a independência do Poder Judiciário — que exige mecanismos de proteção contra interferências indevidas de outros órgãos e poderes constituídos.”.

Ademais, argumenta que o Poder Judiciário, a princípio, não integra a Administração Pública, dispondo de seus próprios órgãos de controle administrativo, orçamentário e financeiro (CNJ e CJF). Ressalta que:

“se entender-se que o Poder Judiciário faz parte da Administração Pública, estar-se-ia diante de um conflito de normas constitucionais. Haveria, por um lado, o disposto nos arts. 70 e 71 da Constituição Federal, segundo o qual compete ao TCU auxiliar o Congresso Nacional no controle contábil, financeiro e orçamentário das entidades da administração direta e indireta da União. Enquanto haveria, por outro, tanto o disposto no art. 105, § 1º, inciso II, que estabelece ser competência do CJF exercer a supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal, quanto o disposto no art. 103-B, § 4º, que posiciona no CNJ o poder de controlar a atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário.



(...)

44. Dessa forma, pode-se dizer que, pelo critério da especialidade, compete ao TCU auxiliar o Congresso Nacional na fiscalização contábil, financeira e orçamentária dos órgãos e entidades da União, ressalvado o controle sobre a atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, cuja competência deságua no CNJ e CJF, conforme o caso, a teor dos já citados arts. 103-B, § 4º, e 105, § 1º, inciso II, da CF. Trata-se, portanto, de esferas de atuação próprias e específicas, não tendo o TCU qualquer ascendência sobre o CNJ e CJF no que tange ao controle e fiscalização dos órgãos do Poder Judiciário.”

Por fim, tece argumentos acerca da impossibilidade de o Tribunal de Contas da União apreciar o mérito das decisões proferidas pelo CJF e pelo CNJ, fazendo juízo de valor acerca de eventual constitucionalidade e/ou ilegalidade de suas deliberações. Registra que:

“68. Foi a fim de dar concretude a esses preceitos fundamentais ao Estado Democrático de Direito, que a Constituição Federal, por força do art. 99, assegura ao Poder Judiciário autonomia administrativa e financeira. Desse modo, impõe reconhecer que o modo como o Judiciário se organiza internamente e o modo como gerencia seus recursos orçamentários são aspectos intimamente relacionados à sua autonomia e independência, descabendo qualquer tipo de interferência no mérito de suas decisões por outro órgão ou Poder. Aqui apenas ressaltar-se-ia, hipoteticamente, a competência do TCU na esfera de análise de limites orçamentários e de responsabilidade fiscal aplicáveis — o que não pode jamais alcançar o controle de mérito dos atos do CNJ e CJF.”

Requer, liminarmente, a suspensão dos efeitos do acórdão proferido pelo TCU, bem como da decisão monocrática por ele referendada, nos autos da TC nº 030.305/2022-5 e, ao final,

“b) em caráter definitivo, a concessão da segurança, para que: b.1) sejam anulados o Acórdão n.º 800/2023 do TCU e a respectiva decisão monocrática por ele referendada; b.2) sejam trancados o procedimento TC n.º 030.305/2022-5 e seu apensado TC n.º 030.301/2022-0; e b.3) seja reservada ao Conselho Nacional de Justiça (órgão constitucionalmente competente) a análise da matéria, a qual já vem sendo discutida nos autos do PCA n.º 0007648- 89.2022.2.00.0000.”.

Devidamente notificada, a autoridade coatora prestou as informações solicitadas (e-doc. 17), da qual extrai-se a seguinte ementa:

Mandado de Segurança, com pedido de medida liminar (ainda não apreciado), impetrado contra o Acórdão nº 800/2023- TCU-Plenário, proferido em processo de representação, por meio do qual foi referendada medida cautelar adotada pelo Ministro Jorge Oliveira, que determinou ao Conselho da Justiça Federal (CJF) e ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) “a suspensão dos pagamentos do ATS reintroduzidos nas folhas de pagamentos dos magistrados da Justiça Federal, inclusive das parcelas vencidas, decorrentes da autorização proferida pelo colegiado do CJF no Processo Administrativo 0003402- 07.2022.490.8000, que reestabeleceu o pagamento da verba a partir de junho de 2006, em razão dos fatos tratados nesta representação, até que este Tribunal delibere sobre o mérito da matéria”.

1. Preliminar: ilegitimidade ativa ad causam da Impetrante. A Impetrante não tem legitimidade para defender, em mandado de segurança coletivo, prerrogativas institucionais de titularidade do CJF e do CNJ.
2. “Associação de agentes públicos não tem legitimidade para defender, em mandado de segurança coletivo, prerrogativa institucional titularizada por órgão ou ente público. Precedentes.” (MS 37.465 AgR)
3. Os destinatários da determinação do TCU foram o CJF e o CNJ, e somente esses órgãos



(CJF e CNJ) ou a entidade da qual eles pertencem (União) teriam capacidade judiciária (excepcional dos órgãos e usual da pessoa jurídica) para comparecer a juízo e arguir a nulidade dessa determinação da Corte de Contas.

Preliminar: necessidade de serem chamados ao processo, como litisconsortes passivos necessários unitários, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, pois negar a competência do TCU é negar a do Congresso Nacional para exercício do controle externo por meio de auditorias e inspeções realizadas pela Corte de Contas por solicitação das Casas Legislativas ou de suas comissões (CF, art. 71, IV).

As competências do Congresso Nacional, em sede de controle externo, exercidas com o auxílio do Tribunal de Contas da União, com fulcro nos artigos 70 a 75 da Constituição Federal e na Lei 8.443/1992, se sobrepõem a quaisquer orientações normativas do CNJ no âmbito administrativo e financeiro.

O art. 103-B, § 4º, II, da Constituição, é claro ao estabelecer que as competências do CNJ para apreciar a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário serão exercidas “sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União”.

Legalidade e legitimidade do acórdão proferido pelo TCU, que se encontra devidamente fundamentado. O TCU atuou nos limites de sua competência, e em conformidade com as normas de regência.

. Não cabimento do pedido de liminar, ante a ausência do fumus boni juris e do periculum in mora. Risco de periculum in mora reverso.

Parecer pela denegação da ordem.

A Procuradoria-Geral da República opinou pela concessão da ordem, em parecer assim ementado:

“MANDADO DE SEGURANÇA. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. COMPETÊNCIA. LIMITAÇÃO COGNITIVA. ADICIONAL POR TEMPO DE SERVIÇO. ATOS DO CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL E DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. CARÁTER NACIONAL DO CNJ. REVISÃO. COMPETÊNCIA DO PRÓPRIO CONSELHO E DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ESTATUTO DA MAGISTRATURA. UNICIDADE. CONCESSÃO DA ORDEM. 1. Tem legitimidade ativa ad causam a Associação dos Juízes Federais do Brasil (AJUFE) para a impetração de mandado de segurança coletivo quando na defesa dos interesses, direitos e prerrogativas de seus associados. 2. Não constitui hipótese de litisconsórcio passivo necessário quando o pedido formulado há de ser cumprido, em caso de procedência, exclusivamente pela parte que já integra a lide, sem atingir prerrogativas, direitos ou poderes de terceiros. 3. Os atos praticados pelo Conselho Nacional de Justiça revestem-se de caráter nacional, e não federal, somente podendo ser revistos pelo próprio Conselho, na forma de seu regimento interno, ou pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do art. 102, I, “r”, da Constituição Federal. 4. Atenta contra a unicidade do estatuto da magistratura decisão por meio da qual o Tribunal de Contas da União suspende o pagamento de adicional por tempo de serviço a magistrados federais determinado por decisão do Conselho de Justiça Federal, chancelada pelo Conselho Nacional de Justiça. 5. A limitação cognitiva do Tribunal de Contas da União, cuja competência é federal, e não nacional, há de ser reconhecida em respeito às dimensões e matéria distintas daquelas de competência dos Conselhos Nacionais. Parecer pela concessão da ordem.” (e-doc. 21).

A União requereu seu ingresso no feito e apresentou manifestação pela qual pugna pelo indeferimento da inicial ou pela denegação da segurança (e-doc. 25).



A Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) e a Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA) requerem ingresso no feito na qualidade de amici curiae.

É o relatório. Fundamento e decido.

Bem examinados os autos, preliminarmente, defiro o pedido de ingresso da União no feito e, uma vez presentes, os requisitos da relevância da matéria debatida e a representatividade dos postulantes, defiro o pedido de ingresso da AMB e ANAMATRA como amici curiae.

Da mesma maneira, reconheço a legitimidade da AJUFE para impetrar o mandamus, posto que atua em defesa dos interesses de seus associados, os quais poderão ser afetados pela decisão do Tribunal de Contas da União na medida em que acarretará a supressão de pagamento de parcela reconhecida como devida pelo Conselho da Justiça Federal aos magistrados federais.

Por fim, não há necessidade de se chamar ao processo a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, pois, como bem delimitou a Procuradoria Geral da República em seu parecer, “[o] que a presente ação visa é dar contornos à competência do Tribunal de Contas da União, no exercício de suas atribuições constitucionais”, o que não atinge “prerrogativa, direito ou restringe poderes da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal”.

Quanto ao mérito, entendo que assiste razão à impetrante.

Em síntese, a impetrante requer a desconstituição do acórdão proferido pelo Tribunal de Contas da União que suspendeu a eficácia de decisões do Conselho da Justiça Federal e do Conselho Nacional de Justiça, “violando, assim, o direito líquido e certo dos magistrados federais de integrar uma Justiça Federal e um Poder Judiciário independentes administrativa e financeiramente”.

O ato coator encontra-se assim ementado:

“REPRESENTAÇÃO. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES NO RESTABELECIMENTO DO PAGAMENTO DO ADICIONAL DE TEMPO DE SERVIÇO À MAGISTRATURA FEDERAL. CONCESSÃO DE CAUTELAR. SUSPENSÃO DOS PAGAMENTOS RETROATIVOS E FUTUROS. REFERENDO DA MEDIDA ADOTADA.”

A impetrante sustenta que o ato praticado pela Corte de Contas ofende o princípio da separação dos poderes, pois interfere na seara de controle exclusivo do próprio Poder Judiciário, dotado de caráter nacional

Pois bem

O caráter nacional do Poder Judiciário o diferencia dos demais poderes constituídos e, nos termos da jurisprudência dessa Suprema Corte, tem norteado o delineamento constitucional do Poder Judiciário frente a outros influxos constitucionais, como o federalismo, a fixação de limite remuneratório para a magistratura e até mesmo a instituição de órgão nacional de controle da magistratura.

Assim, essa Suprema Corte cristalizou o entendimento de que é inadmissível a fixação diferenciada de limite remuneratório para membros da magistratura federal e estadual, em razão do caráter nacional do Poder Judiciário (ADI 3854, Rel. Min. Gilmar Mendes). É justamente o caráter nacional do Poder Judiciário que autoriza a interferência do Supremo Tribunal Federal para restabelecer a ordem em Tribunal de Justiça estadual (Rcl. 496 AgR, Rel. Min. Octavio Gallotti).

Note-se que o caráter nacional do Poder Judiciário também justificou a instituição de um órgão de



controle administrativo, financeiro e disciplinar, pertencente à própria estrutura desse poder.

Nesse contexto, o Conselho Nacional de Justiça foi criado pela Emenda Constitucional nº 45/04, para que servisse como mecanismo de controle financeiro, administrativo e disciplinar dos órgãos e membros do Poder Judiciário.

A constitucionalidade de sua criação foi analisada, pormenorizadamente, quando do julgamento da ADI nº 3.367. O substancial voto proferido pelo Min. Cezar Peluso deixa evidente a dimensão nacional do Conselho Nacional de Justiça, dado que instituído para exercer papel de órgão superior de todo o Poder Judiciário nacional. Confira-se:

“De modo que, sem profanar os limites constitucionais da independência do Judiciário, agiu dentro de sua competência reformadora o poder constituinte derivado, ao outorgar ao Conselho Nacional de Justiça o proeminente papel de fiscal das atividades administrativa e financeira daquele Poder. A bem da verdade, mais que encargo de controle, o Conselho recebeu aí uma alta função política de aprimoramento do autogoverno do Judiciário, cujas estruturas burocráticas dispersas inviabilizam o esboço de uma estratégia político-institucional de âmbito nacional. São antigos os anseios da sociedade pela instituição de um órgão superior, capaz de formular diagnósticos, tecer críticas construtivas e elaborar programas que, nos limites de suas responsabilidades constitucionais, dêem respostas dinâmicas e eficazes aos múltiplos problemas comuns em que se desdobra a crise do Poder.

(...)

Ao Conselho atribuiu-se esse reclamado papel de órgão formulador de uma indeclinável política judiciária nacional. (...)

Nesse diagrama constitucional, nunca se ouviu sustentar que as particularidades concretas da organização da estrutura judiciária violassem o pacto federativo. E não se ouviu, porque perceptível sua natureza nacional e unitária, embora decomposta e ramificada, por exigências de racionalização, em múltiplos órgãos dotados de sedes e de âmbitos distintos de competência. Não se descobre, pois, sob esse ângulo, por que a instituição do Conselho Nacional de Justiça não se ajustaria à organização constitucional do Poder

Não se quer com isso afirmar que o princípio federativo não tenha repercussão na fisionomia constitucional do Judiciário. Sua consideração mais evidente parece estar à raiz da norma que delega aos Estados-membros competência exclusiva para organizar sua Justiça, responsável pelo julgamento das causas respeitantes a cada unidade federada (art. 125). Toca-lhes, assim, definir a competência residual de seus tribunais, distribuí-la entre os vários órgãos de grau inferior, bem como administrá-la na forma prevista no art. 96, coisa que revela que a estrutura judiciária tem um dos braços situados nas Justičas estaduais. Mas a criação do Conselho Nacional de Justiça em nada altera esse quadro, nem desfigura doutro modo o pacto federativo.

Ademais, o Conselho reúne as características palpáveis de órgão federal, enquanto representativo do Estado unitário, formado pela associação das unidades federadas, mas não, de órgão da União.

O Conselho não é concebido nem estruturado como órgão da União, e, sim, do Poder Judiciário nacional, donde ser irrelevante que seu orçamento seja federal, pois a origem da fonte de custeio não transmuda a natureza nem a relação de pertinência do órgão no plano da separação dos Poderes, que é o plano onde se situa o critério de sua taxinomia, que nada tem com outro plano classificatório, o das unidades da federação.

(...) A esse paradigma pode também reconduzir-se a instituição do Conselho, que, sob a rubrica das atribuições inerentes ao poder de controle da atuação administrativa e financeira do Judiciário



(art. 103-B, § 4º), assume o dever jurídico de diagnosticar problemas, planejar políticas e formular projetos, com vistas ao aprimoramento da organização judiciária e da prestação jurisdicional, em todos os níveis, como exigência da própria feição difusa da estrutura do Poder nas teias do pacto federativo. Como já acentuamos, somente um órgão de dimensão nacional e de competências centralizadas pode, sob tais aspectos, responder aos desafios da modernidade e às deficiências oriundas de visões e práticas fragmentárias na administração do Poder.

O Conselho não anula, antes reafirma o princípio federativo.” (grifos nossos)

Com efeito, essa Suprema Corte julgou constitucional a criação do Conselho Nacional de Justiça, ressaltando-se a ausência de qualquer violação ao princípio da separação dos poderes, além de reforçar a característica de ser um órgão nacional, “enquanto representativo do Estado unitário, formado pela associação das unidades federadas, mas não, de órgão da União”. O julgado foi assim ementado, no que aqui interessa:

“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.

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.

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 arts. 102, caput, inc. I, letra “r”, e 103-B, § 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.” (DJ de 25/4/05).

A importância do Conselho Nacional de Justiça foi novamente ressaltada quando do julgamento das AOs nº 2415 e nº 2425, nas quais se analisou a competência do Supremo Tribunal Federal para o julgamento das ações ajuizadas em face daquele órgão. O Eminentíssimo Redator p/ o acórdão, Min. Alexandre de Moraes, fez constar da ementa da AO nº 2415 AgR:

“AGRAVO INTERNO NA AÇÃO ORIGINÁRIA. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÕES INTERPOSTAS CONTRA ATO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA OU DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ARTIGO 102, INCISO I, ALÍNEA R, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO



INTERNO PROVIDO.

1. O Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público foram criados, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 45, como órgãos de cúpula administrativa, para compor um mecanismo de controle administrativo, em nível nacional, das atividades atinentes ao planejamento, fiscalização e controle disciplinar dos demais órgãos e membros que compõem o Poder Judiciário e o Ministério Público, respectivamente.
2. As matérias decididas pelo CNJ e pelo CNMP, ainda que, por vezes, não guardem a magnitude esperada, não podem ser revistas, no âmbito do controle judicial, pelas instâncias ordinárias, sob pena de subversão completa do próprio sistema constitucional, acarretando, em última instância, uma fragilidade da autoridade institucional do órgão que é responsável pelo controle da atividade administrativa, financeira e disciplinar do Poder Judiciário e do Ministério Público.
3. A real possibilidade de impugnação dos atos dos Conselhos por meio de ações ordinárias perante as instâncias inferiores, a par também do cabimento de ação mandamental, além de subverter o sistema constitucional, tem o condão de gerar decisões conflitantes com julgados proferidos pelo próprio SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL ao analisar ações mandamentais sobre controvérsia de idêntico conteúdo.
4. Nos termos do artigo 102, I, r, da Constituição Federal, é competência absoluta do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, processar e julgar, originalmente, todas as ações ajuizadas contra decisões do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público proferidas no exercício de suas competências constitucionais, respectivamente, previstas no artigos 103-B, § 4º, e 130-A, § 2º
5. Agravo interno provido para afirmar a competência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL para apreciar a presente ação.” (AO nº 2.425-AgR, Tribunal Pleno, DJe de 18/3/21).

Dessa forma, resta clara a competência do Conselho Nacional de Justiça, como órgão de cúpula administrativa do Poder Judiciário, com plena autonomia, para desenvolver atividades de controle e fiscalização orçamentário, administrativo, financeiro, de planejamento e disciplinar dos órgãos e membros do Judiciário, em âmbito nacional. Portanto, o CNJ é órgão autônomo, integrante do Poder Judiciário, cuja competência está definida pelo art. 103-B, § 4º da Constituição Federal:

“§ 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 oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção ou a disponibilidade 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.”.

Para que seja garantida a autonomia do CNJ e também a unicidade de controle do Poder Judiciário, o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a natureza normativa originária e vinculante de suas decisões e deliberações, que devem ser cumpridas por todos os órgãos judiciários

Nesse sentido, suas decisões, deliberações e normas alcançam caráter nacional, pois transcendem os limites de competência da federação. Conforme bem esclarece a Procuradoria-Geral da República

“Uma decisão do Conselho Nacional de Justiça, ou uma norma sua, vincula todos os tribunais do país – com exceção do Supremo Tribunal Federal, conforme decidido no julgamento da ADI 3.367/DF –, independentemente da natureza da matéria. Mesmo matérias para as quais há reserva de lei nas constituições, tanto federal quanto estaduais, podem ser conhecidas e deliberadas pelo Conselho Nacional de Justiça, sem que nenhum tribunal estadual ou federal possa opor-lhe resistência ao fundamento da inexistência de norma legal exigida na constituição local ou federal, por exemplo.” (e-doc. 21, p. 26).

De fato, esta Corte possui precedente assim ementado:

“CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. ATRIBUIÇÕES. ART. 103-B DA CF. EXPEDIÇÃO DE ATOS REGULAMENTARES. DETERMINAÇÃO AOS MAGISTRADOS DE PRÉVIO CADASTRAMENTO NO SISTEMA “BACENJUD”. COMANDO ABSTRATO. CONSTITUCIONALIDADE. PRESERVAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA LIBERDADE DE CONVICÇÃO E DA PERSUASÃO RACIONAL. SEGURANÇA DENEGADA. I - O art. 103-B da Constituição da República, introduzido pela Emenda Constitucional n. 45/2004, dispõe que o Conselho Nacional de Justiça é órgão com atribuições exclusivamente administrativas e correicionais, ainda que, estruturalmente, integre o Poder Judiciário. II - No exercício de suas atribuições administrativas, encontra-se o poder de “expedir atos regulamentares”. Esses, por sua vez, são atos de comando abstrato que dirigem aos seus destinatários comandos e obrigações, desde que inseridos na esfera de competência do órgão. III - O Conselho Nacional de Justiça pode, no lícito exercício de suas funções, regulamentar condutas e impor a toda magistratura nacional o cumprimento de obrigações de essência puramente administrativa. (...) IX - Segurança denegada.” (MS 27.621/DF, Rel. p/ acórdão Min. Ricardo Lewandowski, DJe de 11.05.2012).

Essa característica de órgão central do Poder Judiciário - cujas decisões e normas se aplicam a toda magistratura nacional - foi determinante para que esta Suprema Corte definisse sua competência para julgar atos do Conselho Nacional de Justiça, em detrimento da competência de instâncias ordinárias. A propósito, confira-se:

“AGRAVO REGIMENTAL. RECLAMAÇÃO. ALEGAÇÃO DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA PROCESSAR E JULGAR AÇÕES ORDINÁRIAS CONTRA ATOS DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. ARTIGO 102, I, “r”, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS OUTORGADAS AO CNJ. OBSERVÂNCIA DA RELAÇÃO HIERÁRQUICA CONSTITUCIONALMENTE ESTABELECIDADA. VOTO PELO PROVIMENTO DO AGRAVO INTERNO. 1. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) é órgão de controle da atividade administrativa, financeira e disciplinar da magistratura, exercendo relevante papel na racionalização, transparência e eficiência da administração judiciária. Criado pela Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004, tem o escopo de conferir efetividade às promessas constitucionais de essência republicana e democrática, notadamente os



princípios da publicidade, moralidade, impessoalidade e eficiência, insculpidos no caput do artigo 37 da Constituição. 2. A singularidade da posição institucional do CNJ na estrutura judiciária brasileira resulta no alcance nacional de suas prerrogativas, que incidem sobre todos os órgãos e juízes hierarquicamente inferiores ao Supremo Tribunal Federal, salvo esta Suprema Corte, posto órgão de cúpula do Poder Judiciário pátrio (ADI 3.367, Rel. Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, DJ de 17/3/2006). 3. O Conselho Nacional de Justiça, em perspectiva histórica, simbolizou verdadeira “abertura das portas do Judiciário para que representantes da sociedade tomem parte no controle administrativo-financeiro e ético-disciplinar da atuação do Poder, robustecendo-lhe o caráter republicano e democrático” (ADI 3.367, Ministro relator Cezar Peluso, Tribunal Pleno, DJ de 17/3/2006) e representa expressiva conquista do Estado democrático de direito, dotando de maior transparência os atos praticados pelos Tribunais e operando como um polo coordenador de políticas nacionais judiciárias. 4. A ratio iuris da criação do CNJ correspondeu à necessidade sociopolítica de um órgão nacional de controle das atividades judiciárias, nascedouro de um planejamento integrado em prol de maior eficiência e publicidade do sistema de justiça. 5. In casu, a controvérsia jurídico-constitucional reside em definir se esta Suprema Corte ostenta competência originária para processar e julgar ações ordinárias contra atos do CNJ de caráter normativo ou regulamentar, que traçam modelos de políticas nacionais no âmbito do Judiciário, nos termos do artigo 102, inc. I, alínea “r”, da Constituição Federal. 6. As cláusulas constitucionais que definem a competência originária do Supremo Tribunal Federal estão sujeitas à construção exegética de seu alcance e significado. É que a natureza expressa e taxativa das atribuições da Corte não afasta o labor hermenêutico para definir seu campo de incidência. Em outros termos, as competências insculpidas no art. 102 da Carta da República não consubstanciam molduras rígidas ou inflexíveis, mas espelham tipos normativos sujeitos à conformação por esta Suprema Corte. Precedentes: ADI 2.797, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ de 19/12/2006; AP 937 QO, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe de 11/12/2018; ACO 1.048 QO, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ de 31/10/2007 e ACO 1.295 AgR-segundo, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe de 2/12/2010. 7. A jurisprudência desta Corte, nada obstante predicar que a competência do STF para julgar demandas contra atos do CNJ se limita às ações de natureza mandamental, admitiu, no julgamento do agravo interno na petição 4.656, o conhecimento do mérito de ação ordinária ajuizada no STF contra decisão administrativa do CNJ, assentando que “a restrição do permissivo constitucional da al. r do inc. I do art. 102 da Constituição da República às ações de natureza mandamental resultaria em conferir à Justiça federal de primeira instância, na espécie vertente, a possibilidade de definir os poderes atribuídos ao Conselho Nacional de Justiça no cumprimento de sua missão, subvertendo, assim, a relação hierárquica constitucionalmente estabelecida” (Pet 4.656 AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe de 4/12/2017). A competência do STF prescrita no artigo 102, I, “r”, da Constituição espelha um mecanismo assecuratório das funções do CNJ e da imperatividade de suas decisões, concebido no afã de que provimentos jurisdicionais dispersos não paralitem a eficácia dos atos do Conselho. Por essa razão, a competência originária desta Suprema Corte prevista no artigo 102, I, “r” da Constituição não deve ser interpretada com foco apenas na natureza processual da demanda, mas, antes, no objeto do ato do CNJ impugnado. Precedentes: Pet 4.656 AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe de 4/12/2017; Rcl 16.575 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, DJe de 21/8/2015; Rcl 24.563 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, DJe de 21/2/2017; Rcl 14.733, decisão monocrática, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 6/4/2015 e Rcl 15.551, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 14/2/2014. 9. A dispersão das ações ordinárias contra atos do CNJ nos juízos federais de primeira instância tem o condão de subverter a posição que foi constitucionalmente outorgada ao Conselho, fragilizando sua autoridade institucional e a própria efetividade de sua missão. Decerto, a submissão de atos e deliberações do CNJ à jurisdição de membros e órgãos subordinados a sua atividade fiscalizatória espelha um indesejável conflito no sistema e uma dilapidação de seu status hierárquico no sistema constitucional. 10. O design institucional do CNJ concebido pela Emenda Constitucional 45/2004 desautoriza que qualquer definição de âmbito nacional seja cassada por juiz de primeiro grau ou que políticas públicas nacionais moldadas pelo órgão sejam desconstituídas mediante a



pulverização de ações nos juízos federais. 11. A Constituição Federal, quando pretendeu restringir a competência originária do STF a ações de natureza constitucional, o fez taxativa e especificamente nas alíneas “d”, “i” e “q” do inciso I do artigo 102, sendo certo que em outros dispositivos do artigo 102, I, v.g. nas alíneas “n” e “r”, a Carta Maior não impôs expressa restrição quanto ao instrumento processual a ser utilizado. 12. A exegese do artigo 102, I, “r”, da Constituição Federal, reclama a valoração (i) do caráter genérico da expressão “ações” acolhida no dispositivo; (ii) das competências e da posição institucional do CNJ no sistema constitucional pátrio; (iii) da natureza das atribuições constitucionais do STF e (iv) da hierarquia ínsita à estrutura do Poder Judiciário.

A hermenêutica sistemático-teleológica do artigo 102, I, “r”, da Constituição conduz a que somente sejam submetidas a processo e julgamento no STF as ações ordinárias que impugnam atos do CNJ de cunho finalístico, concernentes aos objetivos precípuos de sua criação, a fim de que a posição e proteção institucionais conferidas ao Conselho não sejam indevidamente desfiguradas. 14. As ações ordinárias contra atos do CNJ devem ser, em regra, processadas e julgadas na Justiça Federal e, somente excepcionalmente, para preservar a posição hierárquica e atuação finalística do Conselho, é que deve ser inaugurada a competência do STF. 15. Deveras, revela-se fundamental resguardar a capacidade decisória do STF, evitando a banalização da jurisdição extraordinária e preservando a própria funcionalidade da Corte. 16. A competência primária desta Corte alcança as ações ordinárias que impugnam atos do Conselho Nacional de Justiça (i) de caráter normativo ou regulamentar que traçam modelos de políticas nacionais no âmbito do Judiciário, (ii) que desconstituam ato normativo de tribunal local, (iii) que envolvam interesse direto e exclusivo de todos os membros do Poder Judiciário, consubstanciado em seus direitos, garantias e deveres, e (iv) que versam sobre serventias judiciais e extrajudiciais. 17. In casu, a ação originária questiona a Resolução 151, de 5/7/2012, do Conselho Nacional de Justiça e foi ajuizada com o objetivo de impedir a divulgação dos nomes e das remunerações individualizadas de servidores da Justiça Federal do Paraná e do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. 18. À luz do ato do CNJ impugnado, verifica-se que a pretensão deduzida pela demanda consubstancia resolução de alcance nacional, fundamentada na Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/11), impondo reconhecer a competência desta Suprema Corte para processar e julgar a ação originária. 19. Ex positis, voto pelo PROVIMENTO do agravo regimental, para julgar procedente a reclamação e assentar a competência do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar o feito, determinando-se a remessa dos autos.” (Rcl 15564 AgR, Rel. Min. ROSA WEBER, Julgamento: 10/09/2019, Publicação: 06/11/2019)

Como visto, esta Suprema Corte possui firme entendimento no sentido de que deve ser instaurada a respectiva competência primária em ações que impugnam atos do Conselho Nacional de Justiça, editados no exercício das competências de dimensões nacionais que a Constituição lhe confere, que não podem ser tolhidas por decisões exaradas de juízos que a ele se submetem, sob pena de subversão da posição institucional outorgada ao Conselho pela Carta de 1988.

O mesmo entendimento deve ser seguido, no presente caso, acerca do controle a ser exercido pelo Tribunal de Contas da União, pois a atuação da Corte de Contas não pode subverter o papel institucional outorgado pela Constituição ao Conselho Nacional de Justiça. Nesse sentido, cito trecho do parecer do Procurador-Geral da República, que é autoexplicativo:

“Na gestão nacional do Poder Judiciário, evidente que há um aspecto de especialidade e diferenciação em relação aos aspectos gerais e comuns que regem a gestão contábil, financeira e orçamentária dos órgãos públicos federais. O reconhecimento, pelo constituinte, de que o Conselho Nacional de Justiça deve exercer o controle administrativo e financeiro do Poder Judiciário de todos os entes federados, de forma centralizada e nacional, delimitou um âmbito de especialidade, sem prejuízo dos demais controles gerais (desde que não incompatíveis) exercidos pelos Tribunais de Contas. Ou seja, manifesta compatibilidade de controles



simultâneos, não sobrepostos e com primazia das normas e decisões do Conselho Nacional de Justiça nas matérias que trata.

Como já exposto, os Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público têm competência para garantir a autonomia, a independência e o caráter nacional unitário do Poder Judiciário e do Ministério Público, respectivamente. São órgãos criados pelo constituinte, compostos por integrantes do próprio Poder Judiciário, Ministério Público e juristas indicados pelo Congresso Nacional, tudo para garantir a legitimidade de seus atos, a expertise específica de suas decisões e a congruência delas com a prestação da atividade jurisdicional e de atuação ministerial dentro dos parâmetros da legalidade, moralidade, eficiência, impessoalidade.

O Tribunal de Contas da União não tem o viés voltado à atividade finalística e nem expertise sobre a forma mais eficiente de prestação da atividade jurisdicional e do Ministério Público em âmbito nacional, considerando as diversidades de um país continental, com órgãos do sistema de justiça imbricados no âmago de sistemas locais de poder em decorrência da evolução histórica do federalismo brasileiro. O TCU analisa exclusivamente os atos que dizem respeito à gestão pública federal, a partir da realidade singular dos poderes da União, sem ter capacidade, e nem legitimidade, para tomar medidas que possam interferir no exercício da função jurisdicional para além dos órgãos do Poder Judiciário da União e do Ministério Público da União.

Por não ter competência NACIONAL, a limitação cognitiva do Tribunal de Contas da União há de ser reconhecida em respeito às dimensões e matéria distintas daquelas de competência dos Conselhos Nacionais, sob pena de, ao fundamento de resguardar a legalidade ou legitimidade dos seus atos, violar direitos, deveres e prerrogativas exclusivamente dos magistrados e membros do Ministério Público que integram o Poder Judiciário da União e o MPU, causando desequilíbrio e desigualdade dessa parte da magistratura e do Ministério Público em relação às carreiras de magistrados dos Tribunais de Justiça dos estados e de membros dos Ministérios Públicos estaduais. Afinal, o Tribunal de Contas da União não tem poderes para sancionar nenhum dos gestores dos Tribunais de Justiça estaduais do país, o que resulta na impossibilidade de ter alcance nacional de suas decisões. Assim, se puder impor suas interpretações em contrariedade ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público, como seu âmbito de aplicação ficará restrito aos Presidentes de Tribunais da União e ao Procurador-Geral da República, o sistema constitucional seria ferido mortalmente na pretensão de unidade orgânica da magistratura nacional e do Ministério Público.

Ou seja, como o âmbito pessoal de jurisdição do Tribunal de Contas da União é menor que o do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, ele só atinge a magistratura da União e o Ministério Público da União. A consequência da legitimação para que o Tribunal de Contas da União analise o mérito de decisões tomadas pelo Conselho Nacional de Justiça será o rompimento da unidade de estatuto da magistratura nacional (art. 93 CF e ADI 3.367/STF), o que lhe é vedado, sob pena de séria quebra do sistema constitucional.” (grifos nossos).

Dito isso, lembro que a Constituição define as competências do Tribunal de Contas da União no exercício de sua atribuição de auxiliar o Congresso Nacional no controle financeiro externo da União e de suas entidades da administração direta e indireta.

No caso sob exame, o Conselho Nacional de Justiça emitiu decisão no exercício de sua competência de controle da atuação do Poder Judiciário, cuja abrangência é nacional e, portanto, extrapola o âmbito de competência da Corte de Contas federal. Com efeito, a decisão do Corregedor Nacional de Justiça (e-doc 06) confirma a legalidade da decisão do Conselho da Justiça Federal, no exercício da competência constitucionalmente conferida ao órgão central para apreciar a legalidade dos atos administrativos praticados pelos demais órgãos do Judiciário (inciso II do § 4º do art. 103-B da CF/88). Não obstante, ao fazê-lo, o Corregedor Nacional de



Justiça assenta o caráter uniformizador de sua atuação na matéria. Confira-se (e-doc 06):

“2. Inicialmente, cabe uma abordagem acerca do Provimento 64 editado pela Corregedoria Nacional de Justiça em 01/12/2017, pelo qual são estabelecidas diretrizes para o pagamento de subsídios dos magistrados brasileiros. O provimento é ato normativo de natureza geral, a ser expedido no âmbito da Corregedoria Nacional que, nos termos do art. 8, X, do Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça, tem por finalidade o aperfeiçoamento das atividades dos órgãos do Poder Judiciário. Por se tratar de ato interno, inserido na estrutura normativa do ordenamento brasileiro, a vinculação pelos órgãos submetidos à jurisdição da Corregedoria Nacional de Justiça deve, obviamente, passar pela análise da própria esfera de atribuições deste órgão integrante do CNJ. A Corregedoria Nacional não é instância revisora das decisões administrativas dos Tribunais e das Corregedorias de Justiça, mas uma espécie de corte de cassação, nas hipóteses de ilegalidade flagrante, sempre tendo presente a autonomia administrativa e financeira dos órgãos do Poder Judiciário. Em razão da sua própria natureza, o provimento disciplina matéria da competência específica da Corregedoria Nacional, não podendo inovar ou contrariar o arcabouço normativo consubstanciado pelas leis estaduais ou federais referentes à cada tema específico. Assim sendo, havendo autorização legislativa ou decisões judiciais acerca de determinada verba remuneratória ou indenizatória, não cabe à Corregedoria Nacional de Justiça proceder à revisão do mérito administrativo das decisões dos Tribunais que tenham autorizado o pagamento de valores. De igual sorte, não cabe à Corregedoria Nacional interpretar decisões emanadas do Supremo Tribunal Federal, no sentido da implementação de determinados pagamentos no âmbito das cortes locais. Por outro lado, aproximando da hipótese ora submetida, importante registrar que o Conselho da Justiça Federal, no âmbito de suas atribuições, realiza a supervisão orçamentária e administrativa da Justiça Federal, tendo suas decisões caráter vinculante, a teor do que dispõe o art. 105, parágrafo único, II, da Constituição da República de 1988. Logo, por previsão constitucional, em linha de princípio, havendo manifestação oriunda do Conselho da Justiça Federal, no exercício de suas competências constitucionais, não é atribuição da Corregedoria Nacional exercer controle de legitimidade sobre suas decisões, ressalvada a hipótese de flagrante ilegalidade que possa ser objeto de análise pelo CNJ. No caso concreto, o plenário do Conselho da Justiça Federal, em sessão virtual de julgamento ocorrida entre os dias 16 e 18 de novembro de 2022, por maioria, julgou procedentes os pedidos formulados pelo requerente, AJUFE. Transcrevo o teor do acórdão: (...)

Como bem destacado no acórdão, o Supremo Tribunal Federal possui entendimento consentâneo ao decidido pela instância administrativa e ora submetida, sob o suposto pálio do Provimento 64, especialmente quanto ao reconhecimento, para fins de aferição do teto constitucional, do princípio que confere a irredutibilidade de vencimentos e assegura o direito adquirido, assentado o precedente (Tema 257), no julgamento do RE 606.358. Consta do voto da relatora, Eminente Ministra Rosa Weber, atual Presidente do Conselho Nacional de Justiça: (...) Consagrou-se, portanto, o direito adquirido à percepção da verba, limitada, obviamente, ao teto constitucional, sendo correto o entendimento trilhado pelo plenário do Conselho da Justiça Federal.

Nestes termos, não há qualquer ilegalidade a ser apontada na decisão administrativa submetida pelo Provimento 64 ao crivo desta Corregedoria Nacional, lastreada em decisões do próprio CNJ e do Supremo Tribunal Federal que, inclusive, tem posição firme no sentido da necessária equiparação de tratamento entre a Justiça Federal e a Justiça Estadual: (...) Mais adiante, por ocasião da mesma manifestação, o Corregedor Nacional de Justiça reitera o entendimento sobre a legalidade do acórdão do Conselho da Justiça Federal, verbis:

Assim, ao se analisar o presente procedimento, a despeito de a hipótese não versar, em seu tema principal, sobre o Provimento 64, não se observa nenhuma circunstância que obste o seu prosseguimento em relação ao pagamento dos valores retroativos, nos exatos termos do acórdão proferido



pelo Conselho da Justiça Federal, que deve ser cumprido sem ressalvas, inclusive quanto à sua consideração como gratificação de acúmulo, ante o seu caráter vinculante, consoante mandamento constitucional. A presente análise se restringe ao aspecto legal do pagamento, haja vista que a validação dos cálculos eventualmente realizados por cada um dos Tribunais está no bojo das atribuições de seu órgão de recursos humanos e deve ser objeto de controle pelo Tribunal de Contas ou pelo próprio controle administrativo da Corte regional e do Conselho da Justiça Federal, conforme o caso. 6. Ante o exposto, diante das decisões pretéritas no mesmo sentido e da judicialização prévia da questão, revela-se cabido o enfrentamento monocrático do pedido, nos termos do inciso XII do art. 25 do Regimento Interno deste Conselho, não havendo óbice, portanto, à implantação em folha de pagamento dos Adicionais por Tempo de Serviço e ao pagamento de valores retroativos referentes aos Adicionais por Tempo de Serviço, nos exatos termos do acórdão do CJF.” (grifei).

Assim, a manifestação emanada do Corregedor do Conselho Nacional de Justiça, ao confirmar a legalidade do entendimento do Conselho da Justiça Federal, submete e vincula todo o Poder Judiciário nacional, eis que proferida pelo órgão nacional de controle das atividades judiciárias.

Portanto, entendo que não compete ao Tribunal de Contas da União sobrepor-se, no caso específico, à competência constitucional atribuída ao Conselho Nacional de Justiça, adentrando no mérito do entendimento exarado por este último, sob pena de ofensa à independência e unicidade do Poder Judiciário

Recentemente, no que se refere a atuação da Corte de Contas quando envolve matéria afeta à competência do Poder Judiciário, a Segunda Turma desta Corte apreciou o MS nº 38.745/PI-AgR, da relatoria do Min. Gilmar Mendes, assim ementado:

“AGRAVO REGIMENTAL NO MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PRECATÓRIO DO FUNDEB/FUNDEF. SEQUESTRO DA VERBA PELO TJPI. PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS ATRASADOS DA FAZENDA ESTADUAL. ATUAÇÃO DO TCE. ALEGADA MOROSIDADE. ATUAÇÃO DO TCU. DETERMINAÇÃO AO GOVERNO ESTADUAL PARA RECOMPOSIÇÃO DOS VALORES. INEXISTÊNCIA DE CONDUTA DO ESTADO. ATO ADMINISTRATIVO DO TJPI. CONTROLE DA ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA DO PODER JUDICIÁRIO. COMPETÊNCIA DO CNJ. ORDEM CONCEDIDA. NEGADO PROVIMENTO AO AGRAVO REGIMENTAL.

Caso dos autos: O Tribunal de Justiça do Estado do Piauí determinou o sequestro de R\$ 214 milhões conta vinculada dos precatórios do Fundef, para pagamento de precatórios atrasados da Fazenda Pública Estadual. O TCE determinou que o Governo do Estado restituísse à conta vinculada dos precatórios do Fundeb os valores sequestrados pela Justiça Estadual e adotasse medidas consistentes para evitar novos bloqueios. Em virtude de suposta inércia dos gestores estaduais, Senadora da República representou perante o TCU, aduzindo utilização indevida dos referidos valores. TCU determinou ao Estado que recomponha a verba sequestrada.

Todo órgão público volta-se à realização do interesse público, mandato que, entretanto, não o autoriza a atuar, em nome dessa finalidade genérica, em matérias para as quais não possui competência ou cujo tratamento se coloca além da capacidade institucional do órgão. A competência do TCU para fiscalizar a aplicação de verbas federais pelos entes da federação não permite desvirtuar a autonomia administrativa e financeira dos Estados. 3. Inexistência de conduta do Estado ou de seus gestores referente à suposta má utilização das verbas públicas em questão, a dar ensejo à atuação do TCU. A determinação de bloqueio dos valores decorreu de ordem direta do TJPI. Competência do Conselho Nacional de Justiça para fiscalizar a atuação administrativa do Poder Judiciário. Ordem concedida para cassar acórdão do TCU. 4. Negado provimento ao agravo regimental.” (grifei)



Dos fundamentos do voto do Min. Gilmar, extrai-se que:

“Correlatamente, a tarefa de proceder à incolumidade do erário federal não pode elevar o Tribunal de Contas da União (TCU) a uma espécie de juízo universal, em que a simples alegação hipotética de dano à União o tornaria competente para resolver questões afetas aos Tribunais de Contas dos Estados ou, o que é pior, ao Poder Judiciário. (...) Não desconheço que este Tribunal tem entendimento firme que pontifica a atribuição do Tribunal de Contas da União para fiscalizar a aplicação de verbas federais pelos entes da federação, especialmente no que se refere à complementação do Valor Mínimo Anual por Aluno, no contexto do FUNDEB: (...) Essa bem estabelecida jurisprudência, entretanto, não permite desvirtuar a autonomia administrativa e financeira dos Estados federados (art. 25 c/c art. 2º da CF/88), o que ocorreria, isso sim, se fosse facultado ao TCU, ao argumento de zelar pela vinculação financeira das verbas oriundas do FUNDEF/FUNDEB, adotar medidas verdadeiramente invasivas como a que se tem sob análise, cuja gravidade é tanto mais pronunciada por seu impacto palpável na atividade financeira do Estado do Piauí. Tanto mais quando esse desrespeito à autonomia estadual é amplificada por uma interferência em relevante parcela de competência do Poder Judiciário. É disso que se cuida. Chama a atenção que o órgão de controle externo da União chegue ao ponto de determinar o Piauí para que complemente quantia oriunda de precatório representativo de dívida da União para com o Estado relacionada ao FUNDEB. Como se sabe, cumpre aos Tribunais de Justiça – mormente por sua Presidência – decidir sobre questões ligadas ao processamento de precatórios. (...) Exatamente por isso, a correção da atividade dos Tribunais de Justiça, quanto à matéria em liça, não poderia, em hipótese alguma, colocar-se sob o círculo de atribuições do Tribunal de Contas da União. Lado outro, está entre as atribuições constitucionalmente previstas do Conselho Nacional de Justiça, a de exercer o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário sobre a gestão dos precatórios. Confira-se: (...) Não se pode perder de vista que, na hipótese, o Tribunal de Justiça do Estado do Piauí determinou o bloqueio de mais de 214 milhões de reais de conta de titularidade do Estado do Piauí, na qual estavam depositados recursos pagos pela União referentes ao “Precatório Fundef”, visando ao pagamento de precatórios devidos pela Fazenda Pública Estadual. Assim, repise-se, a determinação de bloqueio dos valores decorreu de ordem direta do TJPI, sem qualquer ingerência do Estado do Piauí. Tudo isso corrobora o que foi afirmado na decisão agravada, no sentido da inexistência de conduta do Estadomembro ou de seus gestores referente à suposta má utilização das verbas públicas em questão, o que torna, no mínimo, heterodoxa atuação do TCU, em processo relatado pelo Ministro Augusto Nardes a partir de Representação ofertada por Senadora da República que alegou morosidade por parte do TCE local. Fato que reafirmo ser insuficiente para a atuação do Tribunal de Contas da União no caso dos autos.” (DJe de 1º/6/23 - grifos no original).

Destarte, o entendimento firmado foi no sentido da impossibilidade de o Tribunal de Contas da União adotar medidas que acabem por interferir nas competências que são atribuídas ao Poder Judiciário e, por consequência, submetem-se ao controle do Conselho Nacional de Justiça.

In casu, é importante ressaltar que compete ao Conselho Nacional de Justiça o controle dos atos praticados pelo Conselho da Justiça Federal. Inclusive, por força do art. 3º do Provimento nº 64, de 1º.12.2017, da Corregedoria Nacional de Justiça, o CJF submeteu ao CNJ a análise e aprovação da questão relativa ao pagamento dos retroativos aos juízes federais.

Assim, no que pertine ao aspecto formal da legalidade do pagamento em questão, o Conselho Nacional de Justiça, por meio da Corregedoria Nacional, já havia emitido juízo de valor no PP nº 0007591- 71.2022.2.00.0000, autorizando o pagamento dos valores retroativos.

Diante de nova provocação acerca da matéria, abriu-se procedimento de controle administrativo (PCA nº 0007648- 89.2022.2.00.0000) para a verificação de eventual desconformidade da conduta do CJF, o qual se encontra atualmente em trâmite, já havendo determinação no sentido da suspensão dos pagamentos para melhor análise da situação. Cito trechos da decisão do CNJ,



consultada diretamente no sítio eletrônico do Conselho:

“1. Trata-se de Procedimento de Controle Administrativo (PCA) proposto por Kim Patroca Katagui em desfavor do Conselho da Justiça Federal - CJF, questionando a legalidade e a constitucionalidade do ato decisório daquele órgão, proferido no bojo do Pedido de Providência n. 0003402-07.2022.4.90.8000, que autorizou o restabelecimento do pagamento de vantagem remuneratória (“quinqüênio”) extinta há 16 (dezesesseis) anos para magistrados do âmbito federal, com base em precedente do Supremo Tribunal Federal. (...) 5. Noutro prisma, diante das repercussões e impactos financeiros do caso, gerando dúvidas quanto aos valores efetivamente implementados e previsões orçamentárias respectivas, necessário a atuação desta Corregedoria Nacional, objetivando esclarecer definitivamente o tema, a partir dos novos elementos surgidos e aportados, nas diversas esferas que vêm se debruçando sobre a matéria. (...) 6. Diante destas circunstâncias, mostra-se percuente, no caso concreto, a requisição de novas informações da autoridade competente, qual seja, o Conselho da Justiça Federal, para esclarecimento cabal quanto aos aspectos financeiros e orçamentários do pagamento retroativo dos Adicionais por Tempo de Serviço, conforme decisão prolatada no bojo do Pedido de Providência n. 0003402-07.2022.4.90.8000, daquele órgão. Nestes termos, DETERMINO, cautelar e temporariamente, a suspensão do pagamento de valores retroativos referentes aos Adicionais por Tempo de Serviço, devendo o Órgão requerido prestar informações complementares circunstanciadas sobre os cálculos efetuados e aspectos acima destacados, no prazo de 15 dias; assim como se houve eventual manifestação do Tribunal de Contas da União. Com a vinda das informações, voltem conclusos para pedido de inclusão em pauta do Plenário do Conselho Nacional de Justiça, para deliberação colegiada.”

Nesse contexto, resta evidenciada, no presente caso, a ingerência do Tribunal de Contas da União na competência constitucional do Conselho Nacional de Justiça para fiscalizar os atos praticados pelos órgãos do Poder Judiciário (incluindo-se, in casu, os atos do Conselho da Justiça Federal).

Destarte, entendo existir ofensa ao direito líquido e certo da impetrante por ato praticado pelo TCU para suspender o referido pagamento em detrimento da competência do Conselho Nacional de Justiça, o qual, registre-se, já está tratando da controvérsia por meio do PCA nº 0007648-89.2022.2.00.0000.

Todavia, é preciso esclarecer que, nos termos do art. 103-B, § 4º, inciso II, da Constituição, a competência atribuída ao CNJ de apreciar a legalidade dos atos administrativos praticados pelo Poder Judiciário, é exercida “sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União”, o que não se confunde com a revisão de atos próprios da atuação finalística do CNJ, igualmente previstos na Carta da República.

Assim, por óbvio, resta constitucionalmente assegurada a competência do TCU de analisar a prestação de contas relativas ao Poder Judiciário da União, nos termos do art. 71, II, da Constituição.

Ante o exposto, concedo a segurança, para cassar o Acórdão nº 800/3023, proferido pelo Plenário do Tribunal de Contas da União, bem como para extinguir os procedimentos TC n.º 030.305/2022-5 e seu apensado TC n.º 030.301/2022-0. Prejudicada a análise do pedido liminar. Brasília, 19 de dezembro de 2023 Ministro DIAS TOFFOLI Relator Documento assinado digitalmente

É de ficar marcado. O STF cassou o Acórdão do TCU, in verbis:



Ante o exposto, concedo a segurança, para cassar o Acórdão nº 800/3023, proferido pelo Plenário do Tribunal de Contas da União, bem como para extinguir os procedimentos TC n.º 030.305/2022-5 e seu apensado TC n.º 030.301/2022-0. Prejudicada a análise do pedido liminar. Brasília, 19 de dezembro de 2023 Ministro DIAS TOFFOLI Relator Documento assinado digitalmente”

Adiro em per relationem.

Concreção final.

1. Concedo a liminar.
2. Suspendo os efeitos da decisão plenária do TCE. Os efeitos da DECISÃO PL[1]TCE N.º 1177/2024 exarada nos autos do processo tombado sob o n.º 1531/2024-TCE/MA. Determino a continuidade do Termo de Colaboração firmado em razão da conclusão do CHAMAMENTO PÚBLICO N.º 001/2024-GAB/SEMUS e o pagamento como contraprestação.
3. Notifique-se a autoridade apontada como coatora. O Presidente do Tribunal de Contas do Estado, o Conselheiro Marcelo Tavares Silva.
4. O Senhor Secretário do Plantão deverá providenciar imediatamente a notificação da autoridade tida como coatora. O cumprimento deverá ser realizado por Oficial de Justiça de plantão. Faça constar o prazo determinado na lei de regência do MS.
5. Notifique-se o terceiro interessado como pedido do impetrante. Igual forma deverá o Senhor Secretário expedir notificação, com prazo e imediata notificação.
6. Faça constar o Senhor Secretário de Plantão que poderão apresentar informações, detalhamentos ou outros documentos, ao desembargador relator que será sorteado para prosseguimento do referido MS.
7. Ciência ao Procurador Geral do Estado para os fins reservados por lei de regência.
8. Ao MPE., para querendo opinar.
9. O desembargador relator deverá adotar outras medidas necessárias atendendo os comandos do Regimento Interno deste Tribunal.
10. Oficie-se ao Senhor Presidente do Tribunal de Justiça para conhecer esta decisão em plantão. É que a sua decisão não foi devidamente cumprida pelo TCE., de acordo com o sinalizador na petição do MS., expressa pela Procuradoria Geral do Município.
11. Ciência ao douto juízo de solo.
12. Publicações necessárias de acordo com os normativos do CNJ.
13. Int.
14. São Luís, 29 de junho de 2024.

Desembargador Marcelo Carvalho Silva

Plantonista

