

MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 31.541 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. DIAS TOFFOLI**
IMPTE.(S) : ESTADO DA BAHIA
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA
IMPDO.(A/S) : CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ
ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
LIT.PAS.(A/S) : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS ESTADUAIS - ANAMAGES

DECISÃO:

Vistos.

Cuida-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado pelo ESTADO DA BAHIA em face do CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ, com o objetivo de anular decisão administrativa que julgou procedente o Pedido de Providências nº 0000709-45.2012.2.00.0000, por que fixou o *“prazo máximo de 60 (sessenta) dias [para que o TJBA] deflagre e conclua o procedimento de preenchimento dos onze (11) cargos de Desembargador e após redistribua de forma eqüitativa os servidores, bem como os espaços funcionais existentes entre a nova composição do Tribunal”*.

O impetrante aponta a ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS ESTADUAIS – ANAMAGES como litisconsorte passivo necessário, uma vez que figura como autora do Pedido de Providências em que proferida a decisão questionada no presente **mandamus**.

Narra que, com fundamento na Reforma da Lei de Organização Judiciária do Estado da Bahia, editada em 2007, a ANAMAGES apresentou pedido administrativo no e. CNJ a fim de *‘compelir o e. Tribunal de Justiça do Estado da Bahia a prover os 17 (dezessete) cargos de desembargador que se encontram vagos, fixando-se prazo razoável para tanto’*.

Alega que, conforme informado pela Corte de Justiça do Estado da

MS 31.541 MC / DF

Bahia, nos autos administrativos:

a) encontra-se em andamento concurso público para provimento de 99 (noventa e nove) vagas e formação de cadastro reserva de Juiz de Direito Substituto, com edital publicado em 13/1/2012;

b) há impossibilidade de preenchimento imediato das vagas de desembargadores, tendo em vista a limitação orçamentária imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial em razão de o provimento exigir a ampliação do quadro de servidores auxiliares;

c) diferentemente do alegado pela Anamges em seu pedido de providências, encontram-se preenchidos 42 (quarenta e dois), e não 36 (trinta e seis), cargos de desembargadores no e. TJBA, *“a evidenciar o esforço real para complementação do quadro”*;

d) a Lei de Organização Judiciária do Estado da Bahia, editada em 2007, estabeleceu um prazo de 10 (dez) anos para a sua implementação, tendo sido providos 7 (sete) dos 18 (dezoito) cargos criados de desembargador, bem como instalados *‘mais 114 (cento e quatorze) juízos de primeiro grau’*.

Defende que a decisão do e. CNJ ofende a autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário do Estado da Bahia, uma vez que interfere na gestão de recursos públicos do órgão, que entendeu ser *“mais urgente instalar os juízos de primeiro grau”*. Sustenta que a decisão impugnada viola *“(v) o direito líquido e certo do Estado de não criar despesas sem previsão orçamentária, (vi) o direito líquido e certo do Estado de aplicar os limites prudenciais da Lei de Responsabilidade Fiscal”*.

Aduz que:

“36. O Tribunal de Justiça decidiu acertadamente sobre como dar melhor efetividade aos recursos públicos que estão à

MS 31.541 MC / DF

sua disposição sem ferir a Lei de Responsabilidade Fiscal, investindo de modo mais efetivo na Primeira Instância, abrindo concurso público para magistratura e nomeando quase uma dezena de Desembargadores, ainda assim. Portanto, trata-se de matéria de mérito, interna corporis, bem decidida pelo Tribunal de Justiça e que, nem de longe, poderia ser imiscuída pelo Conselho Nacional de Justiça, ante a legitimidade e legalidade da mesma.

37. O CNJ, imiscuindo-se na competência privativa autônoma e independente do Poder Judiciário da Bahia, emite decisão ilegal ao ponto de interferir diretamente na autonomia, auto-gestão e independência do Poder Judiciário Local, o que afeta o próprio federalismo. O Estado da Bahia entende possuir direito líquido e certo no que pertine à organização independente e autônoma de sua própria Justiça, de acordo com a Lei de Organização Judiciária local que produziu, cuja iniciativa privativa é do próprio Tribunal (artigo 125, inciso I, da Constituição Federal) e não pode ser obinubilada por ato abusivo, ilegal e coator, infringindo o princípio da legalidade estrita.

Requer seja deferido pedido liminar para suspender os efeitos da decisão do e. CNJ inquinada de ilegal, presente o **periculum in mora** ante a iminência de o Estado de Bahia ser compelido a prover cargos de desembargador em desacordo com a previsão orçamentária e administrativa do Tribunal de Justiça local.

No mérito, pede que seja concedida a ordem para cassar a decisão do CNJ proferida nos autos do Pedido de Providências nº 0000709-45.2012.2.00.0000.

Documentos juntados por meio eletrônico.

É o relatório.

MS 31.541 MC / DF

O Ministro **Celso de Mello**, em ementa redigida nos autos da ADI nº 189/DF, afirmou que “[o] provimento dos cargos judiciários nos tribunais de segundo grau, em vagas reservadas a magistratura de carreira, insere-se na competência institucional do próprio Tribunal de Justiça, constituindo específica projeção concretizadora do postulado do autogoverno do Poder Judiciário” (DJ de 22/5/92).

Na ADI nº 1.578/AL, consignou-se que “[a] ingerência de órgão externo nos processos decisórios relativos à organização e ao funcionamento do Poder Judiciário afronta sua autonomia financeira e administrativa” (Relatora a Ministra **Cármem Lúcia**, DJe de 2/4/2009).

Especificamente sobre a “*autonomia orgânico-administrativa do Poder Judiciário*”, Uadi Lammêgo Bulos ensina:

“A *autonomia orgânico-administrativa do Judiciário* é uma garantia institucional da magistratura, concretizando-se por meio da competência privativa dos órgãos jurisdicionais, re feridos no art. 96, I a III, da Carta Magna.

Essas competências são *indelegáveis*, pois integram o *autogoverno da magistratura* – princípio disposto no art. 99 da Constituição, que abrange, inclusive, a capacidade de os *tribunais* se organizarem por si mesmos, para preservar a imparcialidade e a independência de seus membros.” (**Curso de Direito Constitucional**, São Paulo: Saraiva, 2011, 6ª Ed. Revista e Atualizada de acordo com a EC nº 66/2010. p. 1262).

Acerca da execução orçamentária, ressalta Alexandre de Moraes:

“Durante a execução orçamentária do exercício, não poderá haver a realização de despesas ou a assunção de obrigações que extrapolem os limites na Lei de Diretrizes Orçamentárias, exceto se previamente autorizadas, mediante a abertura de créditos suplementares ou especiais.” (**Direito Constitucional**, São Paulo: Editora Atlas S.A, 2010, 25ª Ed.

MS 31.541 MC / DF

Revista e Atualizada de acordo com a EC nº 62/2009 p. 509).

A ANAMAGES apresentou pedido de providências junto ao e. CNJ a fim de ver providos cargos de desembargadores vagos no Tribunal de Justiça do Estado da Bahia desde a sua criação, em 2007.

Dos documentos juntados aos autos pelo impetrante, no entanto, tem-se que o e. TJBA manifestou-se pela impossibilidade de cumprimento da pretensão defendida pela ANAMAGES, assim expondo a realidade atual do Poder Judiciário local:

“(...) a Nova Lei de Organização Judiciária do Estado da Bahia, promulgada no final do ano de 2007, contemplou a criação de 18 (dezoito) novas vagas de Desembargadores e mais 523 (quinhentos e vinte e três) juízos de primeiro grau. Desde então, além das 7 (sete) vagas de desembargadores, o TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA BAHIA instalou mais de 114 (cento e quatorze) juízos de primeiro grau, evidenciando, desta forma, um laro propósito de melhorar a prestação jurisdicional em seus diversos níveis.

Não há dúvidas que ainda existem 11 (onze) vagas de desembargadores e diversos outros juízos, mais precisamente 409 (quatrocentos e nove), para serem providos. Todavia, limitações orçamentárias e restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal impedem o imediato preenchimento das vagas, mormente porque o provimento pretendido deve, obrigatoriamente, ser acompanhado da ampliação do quadro de servidores.”

Ainda nos autos administrativos, manifestou a ANAMAGES que:

“Visando encontrar um ponto de convergência aos interesses, a ASSOCIAÇÃO DE MAGISTRADOS DA BAHIA – AMAB, através de sua Presidente, Juíza Nartir Dantas Weber e de sua Diretora, Juíza Marielza Brandão Franco, esta ainda

MS 31.541 MC / DF

Vice-Presidente Regional desta Associação, tem mantido diálogo com a presidência do Tribunal na busca de solução interna para o problema, obtendo o compromisso de que a presidência continuará a desenvolver esforços para obter os recursos necessários ao provimento dos cargos o mais brevemente possível.

Desta forma, razoável a fixação de um prazo para concretização das negociações no campo político e a liberação dos recursos, procedimentos que serão acompanhadas pela duas Associações, sem embargos de que a OAB também participe do acompanhamento.”

O Desembargador Presidente do e. TJBA, no Ofício nº 793/2012, reforçou o argumento relativo à limitação orçamentária, bem como enumerou ações que estão sendo implementadas no âmbito daquele órgão a fim de melhorar a prestação jurisdicional.

Em documento anterior, a própria postulante – ANAMAGES – reconheceu a deficiência de recursos:

“Se o Tribunal continuar a espera de boa vontade do Executivo para disponibilizar verbas, o quadro somente se agravará. É preciso um enfrentamento firme para exigir os recursos necessários ao provimento dos cargos. Com toda certeza, o objetivo somente será alçado com a atuação desse E. Conselho (art. 103-B, inc. I, da CF) para que se tenha a efetiva independência e regular funcionamento do Poder Judiciário da Bahia.”

A decisão ora impugnada está fundamentada nos termos abaixo transcritos:

“A referida lei ao criar os novos cargos de desembargadores reconhece a necessidade deles para a melhoria da prestação jurisdicional em segundo grau. É certo

MS 31.541 MC / DF

que seria melhor provê-los juntamente com a ampliação do quadro de servidores, mas, se isso não é possível, no momento, por questões orçamentárias, não nos parece ser razoável condicionar uma coisa à outra.

(...)

Administrar é a arte do possível. Na falta de novos recursos, os existentes devem ser redistribuídos no redesenho institucional decorrente da necessária ampliação do Tribunal, desejada tanto pelo Tribunal, como pela Assembléia Legislativa.”

O Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, no procedimento junto ao e. CNJ, procura demonstrar os esforços expendidos pelos gestores públicos daquele órgão a fim de melhorar a prestação jurisdicional oferecida aos administrados. A própria implementação de novos juízos de primeira instância no Estado, criados pela Lei de Organização Judiciária de 2007, que é de iniciativa daquele Tribunal (art. 125, § 1º, da CF/88), evidenciam o comprometimento do Poder Judiciário local com a melhora dos serviços prestados.

Prevista no §4º do art. 103-B da Constituição Federal, a competência do Conselho Nacional de Justiça abrange o *“o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário”, podendo, para tanto “expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências”, bem como “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”* (incisos I e II do dispositivo constitucional suprareferido).

Ressalto que, no procedimento administrativo em que proferida a decisão impugnada, tanto o postulante quanto o CNJ admitem a limitação orçamentária enfrentada pelo e. TJBA a fim de implementar, de

MS 31.541 MC / DF

imediatamente, a nova Lei de Organização Judiciária da Bahia. A Anamages registra, ademais, a abertura de um espaço de comunicação pelo e. TJBA a fim de atender as reivindicações pleiteadas frente ao CNJ.

A atuação do poder público está condicionada aos limites impressos no art. 169, § 1º, I, CF/88. Vide:

“Art. 169. Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º. A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;”

O § 1º do art. 1º da LC nº 101/2000, que *“estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal”*, dispõe que:

“A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.”

MS 31.541 MC / DF

Em juízo prévio, tenho que a decisão do e. CNJ **não está fundamentada em nenhuma irregularidade na “atuação financeira e administrativa do Poder Judiciário” do Estado da Bahia** que justifique sua atuação corretiva no sentido de determinar o provimento de cargos de desembargador criados em 2007, somente parcialmente providos até a data atual.

O ato questionado, portanto, a pretexto de corrigir ilegalidade, incide, ao menos nesse exame preliminar, em potencialidade de dano à capacidade de “autogoverno” do Poder Judiciário estadual, presente o efeito multiplicador capaz de afetar a execução orçamentária e administrativa do órgão, retirando-lhe a capacidade de gerir os recursos que lhe são próprios.

Ante o exposto, defiro o pedido liminar.

Notifique-se a autoridade coatora, a fim de que preste as informações no decêndio legal.

Dê-se ciência à Advocacia-Geral da União, a fim de que manifeste seu interesse na lide.

Após, com ou sem manifestações, remetam-se os autos à douta Procuradoria-Geral da República.

Publique-se. Int..

Brasília, 9 de agosto de 2012.

Ministro **DIAS TOFFOLI**

Relator

Documento assinado digitalmente