



Conselho Nacional de Justiça

Autos: PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO - 0002181-42.2016.2.00.0000
Requerente: ASSOCIAÇÃO DOS JUÍZES FEDERAIS DO BRASIL - AJUFE
Requerido: CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL - CJF

DECISÃO

Trata-se de Procedimento de Controle Administrativo proposto pela ASSOCIAÇÃO DOS JUÍZES FEDERAIS DO BRASIL - AJUFE contra a Resolução CJF 2016/396, de 4 de maio de 2016, ato do CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (CJF) que dispõe sobre autorização para afastamento de magistrado para participar de eventos no exterior com duração superior a 30 (trinta) dias.

Aduz que a norma condiciona a eficácia dos pedidos de afastamento formulados pelos magistrados à homologação do CJF e que as licenças já deferidas e não iniciadas foram suspensas, atingindo magistrados na iminência de iniciar programas de estudos no exterior. Afirma que o fundamento do ato impugnado foi a insuficiência de magistrados no TRF1 e o prejuízo ao jurisdicionado.

Argumenta que o afastamento de magistrados para estudos é regulado pela Resolução CNJ 64, de 16 de dezembro de 2008, e esta norma determina caber aos Tribunais decidir o requerimento para licença. Alega ser defeso ao CJF expedir normas acerca da matéria e que o ato impugnado confere tratamento anti-isonômico aos juízes federais, pois são os únicos a necessitar de homologação dos pedidos por outro órgão.

Aponta que o CJF pode utilizar os pedidos de afastamento como meio de punição ao convocar os magistrados que os formularam para auxílio. Sustenta que o ato impugnado fere a autonomia e a discricionariedade dos Tribunais para decidirem os requerimentos formulados pelos magistrados.

A requerente registra que os pedidos deferidos pelos Tribunais preencheram os requisitos de validade e constituem atos jurídicos perfeitos e, no seu entender, não podem ser alcançados pela resolução atacada.

Pede a concessão de liminar para suspender os efeitos da Resolução CJF 2016/396 e restabelecer as licenças para participação de programas de estudo deferidas. No mérito, pugna pela confirmação da providência cautelar e anulação do citado ato.

A AJUFE manifestou-se nos autos para renovar o pedido de liminar. Juntou aos autos documentos que comprovam a aceitação de magistrados em programas de estudo no

exterior e a satisfação dos critérios legais para deferimento das licenças (Id1945529 e ss.).

Em informações preliminares (Id1948386), o CJF afirmou possuir competência para editar o ato impugnado e que, apesar da edição da Resolução CNJ 64/2008, tem legitimidade para disciplinar a concessão de licenças para magistrados federais participarem de programas de estudo no exterior.

Argumentou que a Resolução CJF 2016/396 busca canalizar recursos institucionais par a prestação jurisdicional adequada ao zelar pela existência do número de magistrados suficientes para atender à demanda. Ressaltou a importância da resolução e justificou a suspensão das decisões dos Tribunais que concederam licenças ao citar casos de magistrados que, apesar de possuírem elevado acervo processual, tiveram os requerimentos deferidos.

É o relatório. Decido.

No exame superficial da matéria, compatível com esta fase procedimental, vislumbro fundamentos para conceder a medida de urgência.

I - Preliminares:

I. a) Ausência de suspeição ou impedimento:

Preliminarmente à incursão no objeto deste procedimento, é essencial esclarecer questão (ainda) não formalmente apresentada à Presidência deste Conselho.

Refiro-me a uma eventual suspeição ou impedimento para minha relatoria nestes autos, suscitada por este Relator ter sido presidente da AJUFE no biênio 2008/2010.

Não identifico a presença das hipóteses previstas na Lei 9.784/99 ou no Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária no processo administrativo, capazes de configurar impedimento para me manifestar nestes autos.

Necessário ponderar que desde a primeira proposta de emenda à Constituição Federal que previa a criação deste Conselho, ficou assentado que sua composição de daria por membros **indicados** por segmentos do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Ordem dos Advogados do Brasil e da sociedade civil, para mandato de dois anos, permitida uma recondução. O registro deste fato serve para afastar qualquer dúvida acerca da desvinculação dos membros do CNJ quanto aos seus órgãos ou entidades de origem durante o período do exercício de mandato.

A configuração constitucional deste Conselho denota a ausência de representantes de classes de magistrados para defesa de interesses corporativos. O CNJ é órgão que integra o Poder Judiciário, mas suas atribuições constitucionais conferem aos seus membros independência para o exercício do mandato.

Diante disso, a arguição de impedimento ou suspeição dos membros do Conselho Nacional de Justiça somente pode ser reconhecida diante de hipóteses expressamente previstas na lei.

Em matéria administrativa, o regime de impedimentos está bem definido no artigo 18 da Lei 9.784/99:

Art. 18. É impedido de atuar em processo administrativo o servidor ou autoridade que:

I - tenha interesse direto ou indireto na matéria;

II - tenha participado ou venha a participar como perito, testemunha ou representante, ou se tais situações ocorrem quanto ao cônjuge, companheiro ou parente e afins até o terceiro grau;

III - esteja litigando judicial ou administrativamente com o interessado ou respectivo cônjuge ou companheiro.

Na situação em análise, não há subsunção a quaisquer das hipóteses previstas na lei do processo administrativo. O exercício da presidência da associação de classe há mais de cinco anos não reverbera neste procedimento.

Há que se afastar a alegação de que meu impedimento para relatar o presente feito residiria em suposto interesse direto ou indireto na matéria.

No julgamento da ASI 0005242-13.2013.2.00.0000, ficou expressamente definido pela Presidência deste Conselho que o exercício do mandato de Conselheiro não se confunde com a ocupação de origem. Logo, ainda que a matéria discutida nos autos seja de interesse da magistratura, não há espaço para suscitar impedimento ou suspeição do Conselheiro. Transcrevo trecho da decisão proferida pelo então Ministro Joaquim Barbosa nos autos da citada arguição de suspeição e impedimento:

A presente arguição de suspeição e impedimento tem por objeto afastar a exceção da relatoria de procedimentos que tramitam neste Conselho em que a OAB figure como parte, por suposta quebra de imparcialidade, tendo em vista que usa indicação para compor este órgão oriunda daquela instituição.

O CNJ é composto por quinze Conselheiros, sendo nove magistrados, dois membros do Ministério Público, dois advogados e dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, conforme traçado pelos incisos I a XIII do art. 103-B da Constituição Federal.

A composição deste Conselho decorre de norma de natureza constitucional que não impõe qualquer distinção quanto à origem da vaga para o exercício do mandato.

Os Conselheiros sem vínculo efetivo como Poder Público, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, ou pelo Congresso Nacional, da mesma forma que os demais, exercem mandatos, promanados de atos complexos, que conjugam indicação, aprovação pelo Senado Federal e nomeação pelo Presidente da República. O exercício de mandato pelo Conselheiro não se confunde, portanto, com a ocupação do cargo de origem.

Nota-se que o entendimento da Presidência do CNJ ao apreciar a arguição de suspeição de Conselheiro foi o de não vislumbrar incompatibilidade tão somente pela origem do membro.

A meu sentir, para a configuração de impedimento ou suspeição são necessários fatos concretos, devidamente previstos em lei, capazes de lançar dúvidas quanto a isenção para julgamento.

Por derradeiro, necessário ponderar que este Relator não foi indicado pela associação de classe para ter assento perante o CNJ. Ao contrário, sua indicação deu-se pelo Superior Tribunal de Justiça, como representante da Justiça Federal de 1º Grau, em procedimento iniciado com a publicação de edital ao qual puderam concorrer magistrados federais em exercício em todo o território nacional.

Diante disso, não reconheço a ocorrência de impedimento ou suspeição para relatar este procedimento por inexistência de norma legal ou regimental.

I. b) Delimitação do objeto do procedimento:

Antes da análise dos argumentos que fundamentam o pedido de liminar, necessário delimitar os contornos deste procedimento.

A requerente pede o **controle de legalidade** da resolução do CJF que regula a concessão de licenças a magistrados para participação de programas de estudo no exterior. Esta matéria é capaz de evocar, ainda que involuntariamente, casos concretos para servir de paradigma ao exame dos aspectos legais do ato impugnado.

Contudo, não cabe a este Conselho adentrar em eventuais situações individuais que motivaram o CJF a editar a norma. O exame destas questões desvirtuaria o propósito deste procedimento, que está jungido à legalidade das disposições da Resolução CJF 2016/396, cuja apreciação deve ocorrer na condição de norma abstrata e de efeitos gerais.

Este PCA não é direcionado a investigar se determinados magistrados federais têm ou não direito à concessão de licença para participação de programas de estudo no exterior. Do mesmo modo, este procedimento não tangencia a competência da Corregedoria Geral da Justiça Federal, prevista na Lei 11798/2008, ou da Corregedoria Nacional de Justiça.

Diante disso, conclui-se que este procedimento não é sede adequada para apreciar possíveis ilegalidades cometidas por Tribunais na concessão de licenças a magistrados. Estes fatos, se porventura existentes, devem ser objeto de procedimento próprio e não se comunicam com o exame do pedido da requerente que, repise-se, circunscreve-se aos aspectos legais da Resolução CJF 2016/396.

II. Mérito:

II. a) Do ato impugnado:

A AJUFE pugna pelo controle de legalidade da Resolução CJF 2016/396, ato que dispõe sobre a autorização para magistrados participarem em programas de estudos no exterior com duração superior a 30 (trinta) dias. Transcrevo-a:

Art. 1º - Os afastamentos de magistrados da Justiça Federal de primeiro e segundo graus, para a participação em eventos no exterior com duração superior a 30 dias, obedecerão ao disposto nesta resolução, preservados os critérios e as condições estabelecidas nos regimentos dos tribunais, do Conselho da Justiça Federal e do Conselho Nacional de Justiça.

Art. 2º - **Os tribunais regionais federais, ao autorizarem o afastamento de que trata o art. 1º desta resolução, no prazo de cinco dias, deverão submeter a decisão, como condição de eficácia, à homologação do Plenário do Conselho da Justiça Federal - CJF, que analisará o pedido de acordo com os critérios de conveniência e oportunidade.**

§ 1º - O encaminhamento da decisão autorizativa deverá ser acompanhado dos documentos indispensáveis à análise do pedido, bem como da justificativa quanto à pertinência e à compatibilidade do evento com a prestação jurisdicional, ao cumprimento de metas, à produtividade do interessado e à disponibilidade orçamentária.

§ 2º - Para análise da decisão autorizativa, o Conselho poderá determinar diligências, requerendo a apresentação de informações complementares ao tribunal ou ao interessado.

§ 3º - O relator do processo no CJF será o Corregedor-Geral da Justiça Federal.

§ 4º - Em caso de urgência, mediante comunicação do Corregedor-Geral, o Presidente do CJF

deliberará, *ad referendum*, sobre a homologação da decisão autorizativa.

Art. 3º - É de responsabilidade do magistrado qualquer antecipação de despesas relativas à participação em eventos sem a observância do disposto no art. 2º.

Art. 4º - Submetem-se aos efeitos desta resolução as decisões autorizativas cujo período de afastamento não tenha se iniciado ao tempo de sua publicação.

Parágrafo único - Os afastamentos já autorizados deverão ser comunicados ao Conselho no prazo de até 30 dias da data da publicação desta resolução (g.n.)

Apesar de, nesta avaliação inicial, o controle de legalidade ser reservado a situações excepcionais, ante a presunção de legalidade inerente a todo ato administrativo, compete ao CNJ a adoção de medidas urgentes para eliminar eventuais incongruências e obstar a violação de direitos e garantias fundamentais.

A análise preliminar do ato impugnado indica a presença de elementos capazes de sinalizar que o CJF não observou a competência privativa dos Tribunais para autorizar licenças e afastamentos de magistrados (artigo 96, I, “F”, da CF) e estabeleceu um efeito retroativo às licenças já deferidas pelos tribunais, mas ainda não iniciadas.

II. b) Da competência para autorizar afastamentos de magistrados (CF, art. 96, I, “F” da CF/88). Dos indícios de ilegalidade do dispositivo que autoriza o CJF a reexaminar as decisões do Tribunais segundo critérios de conveniência e oportunidade

A primeira questão que se põe para análise do pedido de tutela de urgência é a alegação de que o CJF descurou da competência privativa dos tribunais ao editar a resolução impugnada.

Em que pese o exame com maior percuciência dos argumentos erigidos pela requerente ser reservado ao julgamento de mérito, é possível inferir neste juízo exordial plausibilidade nas assertivas da AJUFE.

O art. 73, I da LOMAN (LC nº 35/79) confere aos magistrados o direito de afastamento, a critério do Tribunal, pelo prazo máximo de 2 anos para frequência a cursos ou seminários de aperfeiçoamento, nos seguintes termos:

Art. 73 - Conceder-se-á afastamento ao magistrado, sem prejuízo de seus vencimentos e vantagens:

I - para frequência a cursos ou seminários de aperfeiçoamento e estudos, a critério do Tribunal ou de seu órgão especial, pelo prazo máximo de dois anos;

Por sua vez, o artigo 96, inciso I, alínea f, da Constituição Federal, estabelece a competência **privativa** dos tribunais para a concessão do referido afastamento. Transcrevo:

Art. 96. Compete privativamente:

I - aos tribunais:

(...)

conceder licença, férias e outros afastamentos a seus membros e aos juízes e servidores que lhes forem imediatamente vinculados”.

Como se vê, a concessão de licenças aos juízes é ato privativo do Tribunal ao qual o magistrado está **imediatamente** vinculado. Ou seja, cabe ao Tribunal avaliar privativamente a conveniência e a oportunidade de concessão do referido afastamento.

Não é demais repisar que o art. 96 consagra o princípio do autogoverno dos tribunais, de modo a assegurar sua autonomia administrativa. Nesse sentido, é pacífica a jurisprudência do C. Supremo Tribunal Federal:

“O objeto da impetração é apreciar os limites dos poderes normativos (ou nomogenéticos, para ser mais preciso) dos tribunais – o que se radica no papel dos regimentos internos –, é interpretar o art. 102 da Lei Orgânica da Magistratura Nacional, à luz do texto constitucional. O espaço normativo dos regimentos internos dos tribunais é expressão da garantia constitucional de sua autonomia orgânico-administrativa (art. 96, I, a, CF/1988), compreensiva da ‘independência na estruturação e funcionamento de seus órgãos’.” (MS 28.447, Rel. Min. Dias Toffoli, julgamento em 25-8-2011, Plenário, DJE de 23-11-2011.)

Note-se que essa autonomia não se dá de maneira ilimitada e incondicionada, em especial após a criação do Conselho Nacional de Justiça pela EC nº 45/04.

No exercício de sua competência constitucional, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº 64, de 16 de dezembro de 2008, estabelecendo o procedimento e critérios uniformes a serem observados pelos Tribunais ao examinarem pedidos de afastamentos de magistrados com fundamento no art. 73, I da LOMAN.

Da leitura dos *considerandos* do ato normativo em causa é possível aferir a preocupação de se compatibilizar o necessário aperfeiçoamento com a prestação jurisdicional:

CONSIDERANDO competir ao Conselho Nacional de Justiça zelar pela autonomia do Poder Judiciário e cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, nos termos do artigo 103-B, parágrafo 4º, inciso I, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO o disposto no artigo 73, inciso I, da Lei Complementar n.º 35, de 14 de março de 1979, que autoriza o afastamento de magistrado, sem prejuízo de seus subsídios e vantagens, para frequência a cursos ou seminários de aperfeiçoamento e estudos;

CONSIDERANDO ser o aperfeiçoamento do magistrado indispensável para o aprimoramento da prestação jurisdicional;

CONSIDERANDO, todavia, que esse afastamento não pode implicar prejuízo para o jurisdicionado, destinatário maior dos serviços judiciários;

CONSIDERANDO, por fim, a necessidade de uniformização no tratamento da matéria pelos Tribunais

Ao dispor sobre o rito de análise dos pedidos de afastamento de magistrados para participação de programas de estudo, o artigo 6º da Resolução CNJ 64/2008 estabelece critérios objetivos e preserva a competência dos Tribunais como instância competente para apreciação dos requerimentos. Confira-se:

Art. 6º No exame do pedido, o Tribunal, mediante decisão objetivamente fundamentada e tomada em sessão aberta, deverá levar em conta os seguintes requisitos:

I – para habilitação do candidato:

a) a observância do limite de afastamentos a que se refere o art. 5º;

b) a instrução do pedido com os documentos, declarações e informações indicados no art. 3º;

II – para deferimento do pedido, observado o art. 8º:

a) a pertinência e compatibilidade do curso ou atividade com a prestação jurisdicional;

b) a conveniência e oportunidade para a Administração Pública;

c) a ausência de prejuízo para os serviços judiciários.

§ 1º A Corregedoria do Tribunal instruirá o procedimento administrativo com a informação atualizada indicativa do total de magistrados em atividade a que se refere o art. 5º.

§ 2º A ausência de qualquer dos requisitos de habilitação implicará o não conhecimento do pedido de afastamento, sem prejuízo de sua renovação com o suprimento dos dados faltantes ou com a redução do número de magistrados afastados.

§ 3º Não se deferirá afastamento para aperfeiçoamento profissional por período superior a 2 (dois) anos.

[...]

Art. 8º Não será autorizado o afastamento de magistrado quando:

I – não haja cumprido o período de vitaliciamento, ressalvadas as hipóteses de eventos de curta duração ou, a critério do tribunal ou da respectiva escola nacional ou local, de frequência obrigatória;

II – estiver respondendo a processo administrativo disciplinar, ou houver recebido qualquer punição dessa natureza nos últimos 2 (dois) anos;

III – tenha despachos ou sentença pendentes além do prazo legal, injustificadamente;

IV – haja usufruído de idêntico benefício nos últimos 5 (cinco) anos;

V – o magistrado apresentar baixa produtividade no exercício da função. (grifo nosso)

Conforme se extrai do *caput* do artigo 6º, inciso II, alínea “a” da Resolução CNJ 64/2008, a norma editada pelo CNJ, a qual possui natureza de ato primário^[1], preserva a competência privativa do Tribunal ao qual o magistrado está vinculado para decisão final sobre o pedido de afastamento para participação de programas de estudo no exterior.

A Resolução CJF 2016/396, com todas as vênias e neste momento de apreciação do pedido de liminar, fornece indicativos de alteração do procedimento delineado pela Constituição e pelo CNJ com a criação de nova etapa para dar concretude à decisão do Tribunal acerca do pedido de afastamento, porquanto, segundo consta da norma contestada, a eficácia do ato concessivo somente ocorrerá depois da homologação pelo CJF, como se observa do art. 2º:

Art. 2º - Os tribunais regionais federais, ao autorizarem o afastamento de que trata o art. 1º desta resolução, no prazo de cinco dias, deverão submeter a decisão, como condição de eficácia, à homologação do Plenário do Conselho da Justiça Federal - CJF, que analisará o pedido de acordo com os critérios de conveniência e oportunidade.

Em outras palavras, o ato normativo impugnado convola um ato administrativo simples em composto e desrespeita o princípio da autonomia dos tribunais regionais federais para a concessão de licença (art. 96, I, “f”, da CF/88).

Não vislumbro a possibilidade de uma norma de caráter complementar, única característica passível de se conferir à Resolução CJF 2016/396, inovar e estabelecer critérios para eficácia das decisões dos Tribunais não previstos na Constituição Federal e na norma geral editada por este Conselho.

Assim, ao dispor que os tribunais deverão submeter a decisão de afastamento, como condição de eficácia, à homologação do Plenário do CJF, o ato impugnado vai de encontro ao texto da Constituição Federal na medida em que lhe dá o poder de homologar decisões dos Tribunais segundo critérios discricionários.

A jurisprudência deste Conselho é pacífica no sentido de obstar a reavaliação do juízo de conveniência dos Tribunais, pois esta conduta caracterizaria interferência na autogestão. Confirmam-se os seguintes julgados:

RECURSO ADMINISTRATIVO EM PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. DECISÃO MONOCRÁTICA QUE NÃO CONHECEU DO PEDIDO. CRIAÇÃO DE CARGOS DE ASSISTENTE DE JUIZ. ALEGAÇÃO DE DISCRIMEN EM RELAÇÃO ÀS COMARCAS DO INTERIOR DO ESTADO. TRATAMENTO SUPOSTAMENTE DESIGUAL ENTRE JUÍZES DA CAPITAL E JUÍZES DAS COMARCAS DO INTERIOR DO ESTADO. NÃO COMPROVAÇÃO. JUÍZO DE CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE A SER REALIZADO PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. AUTONOMIA DO TRIBUNAL. EQUALIZAÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO. 1. O Conselho Nacional de Justiça não pode substituir juízo de conveniência e oportunidade do Tribunal Estadual no encaminhamento de projetos de leis visando à criação de cargos para o seu quadro de pessoal, sob pena de invasão à autonomia do Tribunal, prevista no art. 96, I, “a” da Constituição Federal. Conforme já assentado, “não pode o CNJ impor gastos aos Tribunais sem disponibilização de prévia dotação orçamentária, mormente em razão do limite prudencial da Lei de Responsabilidade Fiscal” (PCA 0005732-69.2012.2.00.0000). 2. Apesar de ter sido fixada para o primeiro e o segundo grau de jurisdição, a regra relativa à equalização da força de trabalho pode ser entendida como abrangente das diferenças existentes entre as Comarcas da capital de um Estado e as do interior (Resolução CNJ nº 194/2014, art. 2º, inciso II), respeitadas as peculiaridades de cada local. 3. Zelar pelo tratamento conferido ao primeiro grau de jurisdição não afronta a autonomia do tribunal. 4. Recurso conhecido e não provido. (CNJ - RA – Recurso Administrativo em PCA - Procedimento de Controle Administrativo - 0000046-91.2015.2.00.0000 - Rel. GUSTAVO TADEU ALKMIN - 3ª Sessão Virtualª Sessão - j. 24/11/2015)

RECURSO ADMINISTRATIVO. PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. CONCURSO DE INGRESSO NA ATIVIDADE NOTARIAL E DE REGISTRO. RESERVA DE VAGAS PARA PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS. OBRIGATORIEDADE. FORMA DE ESCOLHA DE VAGAS PELOS PORTADORES DE DEFICIÊNCIA QUE PODE SER ESTABELECIDO NO EDITAL. RECURSO IMPROVIDO. “1. Exegese sistêmica e compreensiva do art. 37, inciso VIII da CF/88 leva à conclusão inafastável de que também nos concursos de ingresso na atividade notarial e de registro impõe-se a reserva de vagas para portadores de necessidades especiais. A proteção de minorias, como a dos deficientes físicos ou portadores de necessidades especiais é uma imposição constitucional que deriva de uma correta interpretação do princípio da igualdade. Um Estado de direito fundado no respeito aos direitos individuais e no princípio democrático precisa garantir proteção às minorias e facilitar-lhes a inclusão social. O tratamento diferenciado que a Constituição garante aos portadores de necessidades especiais é resultado da interpretação do princípio da igualdade que impõe que os diferentes sejam tratados de forma diferenciada, na proporção exata das desigualdades. Portanto os tribunais do País quando estabelecem tal proteção estão, em última ratio, atribuindo efetividade ao princípio constitucional da igualdade”. “2. **A definição sobre quais vagas devem ser reservadas aos portadores de deficiência física constitui mérito do ato administrativo que, apenas excepcionalmente, pode ser controlado pelo Conselho Nacional de Justiça, na hipótese de ilegalidade intrínseca, mas não no seu aspecto externo de conveniência e oportunidade**, justamente porque na ausência de lei complementar regulamentadora do inciso VIII do art. 37 da CF/88, a norma integradora e que dá vida e efetividade ao preceito constitucional é o edital do concurso”. (CNJ - RA – Recurso Administrativo em PCA - Procedimento de Controle Administrativo - 0000428-31.2008.2.00.0000 - Rel. RUI STOCO - 65ª Sessão - j. 24/06/2008, grifo nosso)

Especificamente em relação procedimento para concessão de licenças para capacitação de magistrados, cabe o registro de julgado do CNJ que reafirma a posição definitiva dos Tribunais na apreciação do mérito administrativo do pedido. Vejamos:

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. LICENÇA PARA CAPACITAÇÃO DE LONGA DURAÇÃO. RESOLUÇÃO Nº 64 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. VEDAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONCESSÃO DA LICENÇA A

JUIZES SUBSTITUTOS. IMPOSSIBILIDADE. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DOS TRIBUNAIS PARA APRECIACÃO DOS PEDIDOS. PROCEDÊNCIA PARCIAL. 1. Trata-se de Procedimento de Controle Administrativo interposto contra ato do Tribunal de Justiça do Distrito Federal que indeferiu pedido de licença capacitação para curso de pós-graduação no exterior. 2. O dispositivo da Resolução do Tribunal requerido que limita a concessão de licenças de longa duração a juízes titulares extrapola da margem de discricionariedade que este Conselho reconheceu pertencer aos Tribunais de Justiça por ocasião da aprovação da Resolução nº 64 de 16 de dezembro de 2008. 3. Não é possível restringir o exercício de um direito ou prerrogativa a um magistrado ao fundamento de que é juiz substituto. Titulares e substitutos têm, a toda evidência, iguais direitos, como, de resto, reconheceu recentemente o próprio Supremo Tribunal Federal (MS nº 27.958-DF). 4. **A apreciação e eventual concessão de licença para capacitação, embora, em regra, dependam de juízo de oportunidade realizado exclusivamente pelo próprio Tribunal, que deve cotejá-lo com suas especificidades administrativas**, no presente caso, o dispositivo constante da Resolução nº 4, de 30 de março de 2009, foi o único fundamento argüido pelo Tribunal – houve até elogios a operosidade do requerente. Por esse motivo, deve prevalecer o que, de resto, já reconheceu o próprio Tribunal: o magistrado requerente preenche todos os requisitos para obter a licença e, ante a urgência do caso, deve este Conselho, excepcionalmente, dar solução para sua demanda. 5. Ante o exposto, há que se julgar procedente o presente Procedimento de Controle Administrativo para reconhecer a ilegalidade da restrição da licença capacitação apenas para juízes titulares, devendo tal exigência ser retirada da Resolução do Tribunal, e para imediatamente conceder, porquanto essa foi a única razão pelo indeferimento, o gozo da licença pretendida pelo magistrado requerente. (CNJ - PCA - Procedimento de Controle Administrativo - 0006580-90.2011.2.00.0000 - Rel. NEVES AMORIM - 150ª Sessão - j. 03/07/2012, grifo nosso)

Necessário aqui reforçar, como dito anteriormente, que o princípio do autogoverno dos tribunais e de sua autonomia administrativa não é ilimitado e incondicionado. Dito de outro modo, o autogoverno dos tribunais deve respeito à Constituição Federal e ao ordenamento jurídico. Ou seja, o espectro de conveniência e oportunidade se insere dentro da autonomia dos tribunais, mas é possível o controle de legalidade de seus atos pelos órgãos administrativos internos do próprio Poder Judiciário, como na espécie o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho da Justiça Federal.

Nesse sentido o julgamento proferido no MS 28.375DF de relatoria da Excelentíssima Senhora Ministra Rosa Weber, que bem distinguiu a competência para a prática do ato e o controle de legalidade do ato praticado pelo CNJ, como se observa da ementa do acórdão:

MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO PÚBLICO. DELEGAÇÃO DE SERVIÇOS NOTARIAIS DO ESTADO DE GOIÁS. CONCURSO DE INGRESSO. PROVA DE TÍTULOS. POSSIBILIDADE DE CUMULAÇÃO DE PONTOS RELATIVOS A TÍTULOS DE MESMA CATEGORIA. PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO. CONTROLE DE LEGALIDADE DE ATOS ADMINISTRATIVOS. VINCULAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA AO EDITAL. 1. A ausência de notificação a todos os interessados acerca da existência, no CNJ, de PCA relativo à avaliação de títulos em concurso público não implicou afronta à ampla defesa e ao contraditório. Não detinham, os candidatos aprovados nas fases anteriores, a titularidade de situações jurídicas consolidadas antes de iniciado o PCA. Quando da intervenção do CNJ na decisão da Comissão de Seleção e Treinamento do Tribunal de Justiça de Goiás, inexistia lista oficial de classificação, considerados os títulos apresentados, tão só especulações fundadas em listagem extraoficial confeccionada pelos próprios concorrentes, em ‘forum’ da internet, sem valor legal. Precedentes. 2. Mandado de Segurança cujo objeto é decisão do CNJ em PCA em que definida a possibilidade de o candidato cumular a pontuação prevista no edital para cada rubrica de títulos, desde que

respeitado, no somatório geral, o teto de dois pontos. Em análise um concurso determinado, com seu edital – a lei do certame –, e a atuação do CNJ no exame da legalidade de decisão específica da Comissão responsável pela sua condução, de todo estranhos à ação mandamental o tecer de teses genéricas a respeito da natureza da prova de títulos e a emissão de juízos de valor sobre os melhores critérios de valoração. **3. Distinção que se impõe entre competência para a prática do ato – no caso, da Comissão de Seleção e Treinamento do TJ/Goiás –, e competência para o exame de sua legalidade, esta afeta constitucionalmente ao CNJ, que primou pelo respeito à autonomia do Tribunal de Justiça sempre que reconhecida a legalidade dos atos impugnados.** 4. Ato glosado da Comissão de Seleção e Treinamento que alterara substancialmente a dinâmica de uma das fases do concurso, observados os termos do edital, em dissonância com posicionamentos anteriores firmados pelo próprio CNJ, em que subentendida a compreensão ao final prevalecente. **Chancela à correta atuação do CNJ no caso, em defesa da legalidade, da imparcialidade e da vinculação da Administração ao edital que fizera publicar. Ordem denegada, cassada a liminar.**

(MS 28375, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 04/12/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-087 DIVULG 08-05-2014 PUBLIC 09-05-2014-g.n.)

É bem verdade que se poderia argumentar que a resolução impugnada recebeu o voto favorável de presidentes de tribunais regionais, o que afastaria a violação a autonomia da respectiva corte. Ocorre que, a competência para concessão do afastamento não é do presidente, mas do órgão colegiado do tribunal, como se lê do art. 96, I, “f”, da CF/88. Não por outra razão que o C. STF constatou vício de natureza formal em ato editado monocraticamente pelo presidente do TJAM, no exercício de competência privativa do tribunal, como se observa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PORTARIA 954/2001 DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS, ATO NORMATIVO QUE DISCIPLINA O HORÁRIO DE TRABALHO DOS SERVIDORES DO JUDICIÁRIO. VÍCIO DE NATUREZA FORMAL. OFENSA AO ART. 96, I, a e b, da CF. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE COM EFEITOS EX NUNC. I. Embora não haja ofensa ao princípio da separação dos poderes, visto que a Portaria em questão não altera a jornada de trabalho dos servidores e, portanto, não interfere com o seu regime jurídico, constata-se, na espécie, vício de natureza formal. II. Como assentou o Plenário do STF nada impede que a matéria seja regulada pelo Tribunal, no exercício da autonomia administrativa que a Carta Magna garante ao Judiciário. III. Mas a forma com que o tema foi tratado, ou seja, por portaria ao invés de resolução, monocraticamente e não por meio de decisão colegiada, vulnera o art. 96, I, a e b, da Constituição Federal. IV. Ação julgada procedente, com efeitos ex nunc.

(ADI 2907, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 04/06/2008, DJe-162 DIVULG 28-08-2008 PUBLIC 29-08-2008 EMENT VOL-02330-01 PP-00179 RTJ VOL-00207-01 PP-00220)

Desta feita, neste juízo inicial, denota-se que os elementos coligidos aos autos convergem para ratificar a tese externada pela requerente de que a Resolução CJF 2016/396 atenta contra a competência privativa e a autonomia dos Tribunais.

II. c) Dos indícios de violação ao princípio da segurança jurídica inserto no artigo 2º, *caput*, da Lei 9.784/99:

O artigo 4º do ato impugnado estabelece a incidência da resolução em decisões já proferidas pelos Tribunais Regionais, ressaltando apenas os casos cujo período de afastamento do magistrado tenha se iniciado ao tempo de publicação da norma. Eis a redação:

Art. 4º - Submetem-se aos efeitos desta resolução as decisões autorizativas cujo período de afastamento não tenha se iniciado ao tempo de sua publicação.

A submissão das decisões concessivas de licenças já proferidas pelos Tribunais às regras da Resolução CJF 2016/396, confere ao ato efeitos retroativos, pois as deliberações tomadas sob a égide de regras então vigentes serão reavaliadas sob o prisma do novel regramento.

A medida pretendida pelo CJF parece-nos inviável sob à égide do princípio da segurança jurídica previsto no artigo 2º, *caput*, da Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999[2].

Se traçarmos um paralelo com o direito privado, é cediço que as relações com o Poder Público exigem a mitigação de diversos princípios constitucionais para a consecução do interesse público. Contudo, a atuação da Administração não pode ser desmedida a ponto de quebrar regras estabelecidas e eliminar direitos conquistados, sob pena de deferir ao administrador poderes absolutos e instaurar a insegurança jurídica, fatos impensáveis em uma sociedade constitucionalmente organizada.

Não se está aqui a negar o caráter precário e discricionário da concessão de uma licença para estudo no exterior, mas o **princípio da segurança jurídica como limite à discricionariedade administrativa**.

Nesse sentido, o inciso XIII, do parágrafo único do art. 2º da Lei 9784/99 prescreve a impossibilidade de mudança retroativa de interpretação de norma jurídica. Vale dizer, a administração pode alterar o critério jurídico de interpretação da norma, mas não pode fazê-lo para alcançar situações pretéritas. Eis o dispositivo:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

(...)

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

A inviabilidade de mudança na orientação da Administração para denegar uma pretensão sem “prévia e pública notícia” é bem lecionada por Celso Antônio Bandeira de Mello[3]. Veja-se:

[...] o Direito, conquanto seja, como tudo o mais, uma constante mutação, para ajustar-se a novas realidades e para melhor satisfazer interesses públicos, manifesta e sempre manifestou, em épocas de normalidade, um compreensível empenho em efetuar suas inovações causando o menor trauma possível, a menor comoção, às relações jurídicas passadas que se perlongaram no tempo ou que dependem da superveniência de eventos futuros previstos.

Por força deste princípio [o da segurança jurídica] (conjugadamente com os da presunção de legitimidade dos atos administrativos e da lealdade e da boa-fé), firmou-se o correto entendimento de que orientações firmadas pela Administração em dada matéria não podem, sem prévia e pública notícia”, ser modificadas em casos concretos para fins de sancionar, agravar a situação dos administrados ou denegar-lhes pretensões, de tal sorte que só se aplicam aos casos ocorridos depois de tal notícia.

Ao tratar sobre os princípios que orientam a atividade administrativa, José dos Santos Carvalho Filho também destaca que o princípio da segurança jurídica é uma garantia dos

cidadãos contra atos de império que visem a desconstituição de situações legalmente constituídas. Confira-se^[4]:

Como foi sublinhado em estudos modernos sobre o tema, o princípio em tela [da segurança jurídica] comporta dois vetores básicos quanto às perspectivas dos cidadãos. De um lado, a perspectiva da certeza, que indica o conhecimento seguro das normas e atividades jurídicas, e, de outro, a perspectiva da estabilidade, mediante a qual se difunde a ideia de consolidação das ações administrativas e se oferece a criação de novos mecanismos de defesa por parte do administrado, inclusive alguns deles, como o direito adquirido e o ato jurídico perfeito, de uso mais constante no direito privado.

...

Doutrina moderna, calcada inicialmente no direito alemão e depois adotada no direito comunitário europeu, advoga o entendimento de que a tutela da confiança abrange, inclusive, o poder normativo da Administração, e não apenas os atos de natureza concreta por ela produzidos. Cuida-se de proteger expectativas dos indivíduos oriundas da crença de que disciplinas jurídico-administrativas são dotadas de certo grau de estabilidade.

Note-se que o caso em exame não cuida de mudança de interpretação de norma pré-existente, mas de aplicação retroativa de norma editada posteriormente para atingir situações que se constituíram antes de sua entrada em vigor. Daí que parece mais grave a violação ao princípio da segurança jurídica e da boa-fé dos magistrados, isso sem descuidar do próprio princípio constitucional da irretroatividade dos atos normativos.

Nesse cenário, surge a necessidade de o Poder Público reservar a aplicação de suas normas às situações ainda não consolidadas. Ao suspender a eficácia das decisões dos Tribunais que, fundadas na norma do CNJ, deferiram licenças para magistrados participarem de programas de estudo no exterior, o CJF, de forma inapropriada, rompeu relações jurídicas regularmente estabelecidas.

É digno de nota, ainda, que, como forma de reforçar a segurança jurídica, o processo administrativo não está alheio ao princípio *tempus regit actum* e tal postulado pode ser encarado como uma via de mão dupla. Se é certo que as alterações procedimentais são aplicadas imediatamente, também o é que os atos concluídos devem ser respeitados e não podem ser revistos com base em normas editadas posteriormente.

Portanto, há que se concluir pela presença de veementes indícios de que o CJF, ao editar ato que tem o condão de desconstituir relações jurídicas estabilizadas, infringiu o princípio da segurança jurídica, expressamente previsto no artigo 2º, *caput*, e parágrafo único, XIII da Lei 9.784/99.

II. d) Considerações finais sobre o alcance desta decisão:

A análise preambular dos argumentos suscitados pela AJUFE, bem como das informações preliminares apresentadas pelo CJF, fornece substanciosos elementos para a concessão da medida cautelar vindicada na inicial.

Renovo o alerta de que este procedimento não é o foro adequado para a discussão de situações particulares de magistrados cujos pedidos de licença para participação no programa de estudos no exterior foram suspensos pelo ato impugnado.

Embora o CJF apresente em suas informações diversos exemplos de juízes que, no seu entendimento, não se qualificariam para o afastamento previsto no artigo 73, inciso I da LOMAN, o julgamento procedimento de controle administrativo que discute a legalidade da Resolução CJF 2016/396 não se desviar para a incursão em situações individuais.

O escopo deste PCA é a análise da resolução editada pelo CJF na condição de norma em tese e não das situações dos magistrados que, potencialmente, seriam atingidos ou que serviram de motivação para a edição do ato impugnado.

Portanto, não é cabível, por meio deste procedimento, examinar se foram preenchidos os pressupostos elencados na Resolução CNJ 64/2008 para deferimento das licenças ou avaliar os motivos pelos quais algum juiz federal possui processos conclusos além do prazo legal.

Por outro lado, deve ser pontuado que a decisão proferida nestes autos, em hipótese alguma, tolhe a prerrogativa constitucional de o CJF exercer a supervisão administrativa da Justiça Federal.

Conforme já assentado, eventuais incongruências em decisões dos Tribunais Regionais Federais na concessão de licenças a magistrados podem e devem ser apreciadas pelo CJF, segundo lhe autoriza o inciso IV do artigo 5º da Lei 11.798, de 29 de outubro de 2008[5]. Este controle pode alcançar decisões já proferidas, com a ressalva de que deve ser usado o procedimento administrativo próprio, com observância dos princípios constitucionais e norma legais.

Cumprir destacar que esta decisão não pretende reconhecer aos magistrados federais que tiveram os pedidos de afastamento deferidos direitos adquiridos ou intervir em eventual atividade correcional da Corregedoria Nacional de Justiça ou do CJF. A concessão de licença é ato precário e passível de controle de legalidade, a qualquer tempo. O CJF, no exercício do controle de legalidade das decisões dos Tribunais Regionais Federais, pode utilizar procedimento próprio para reexaminar e modificar as decisões que concederam licenças aos magistrados em desacordo com as normas da Resolução CNJ 64/2008.

III - Conclusão:

Neste exame do pedido de liminar, restou demonstrada a plausibilidade jurídica nos argumentos contidos na petição inicial. Nos termos da fundamentação dos itens antecedentes, há indicativos de que o ato impugnado contém vício de legalidade por descumprir a competência e a autonomia dos Tribunais, bem como por violar a segurança jurídica.

O *periculum in mora* consiste nos danos irreparáveis ou de difícil reparação que os magistrados atingidos pelas normas podem suportar com a edição de ato que transpassa as barreiras da legalidade.

A aceitação em um programa de estudo no exterior é tarefa árdua, cujo êxito exige dedicação e gastos financeiros. Depois do deferimento dos pedidos de afastamento, além de toda preparação necessária a uma viagem, é natural que os juízes tenham realizados gastos substanciais

para custeio da permanência no exterior. Assim, a concessão da providência cautelar é essencial para evitar que magistrados sejam prejudicados por uma decisão com indícios de ilegalidade.

Em face do exposto, com fundamento no artigo 25, XI do RICNJ, **defiro o pedido de liminar formulado na inicial** para suspender os efeitos da Resolução CJF 2016/396, bem como para restabelecer os efeitos das decisões dos Tribunais Regionais Federais que concederam licenças para magistrados participarem de programas de estudo no exterior com esteio na Resolução CNJ 64/2008.

Intime-se o CJF para, querendo, prestar informações complementares no prazo regimental de 15 (quinze) dias.

Intimem-se.

Cumpra-se com urgência.

Submeto esta decisão ao Plenário do CNJ, nos termos do art. 25, XI, do Regimento Interno do CNJ.

Brasília, data registrada no sistema.

FERNANDO CESAR BAPTISTA DE MATTOS

Conselheiro

[1] No julgamento da ADC 12 foi assentada a natureza de ato normativo primário das resoluções editadas pelo CNJ. Além disso, o voto-condutor proferido pelo Ministro Carlos Ayres Britto expôs de forma didática a posição de Cúpula deste Conselho em relação aos outros dois Conselhos também previstos na Constituição Federal (Conselho da Justiça Federal e Conselho Superior da Justiça do Trabalho), circunstância que, por simples hermenêutica, nos conduz ao entendimento de ser vedada a atuação concorrente com o CNJ.

[2] Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. (Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm, acessado em 23 de maio de 2016)

[3] MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*. 32ª edição. São Paulo: Malheiros, 2015, p.128-129.

[4] DOS SANTOS FILHO, José Carvalho. *Manual de Direito Administrativo*. 26ª edição. São Paulo: Atlas, 2013, p. 37 -39

[5] Art. 5º Ao Conselho da Justiça Federal compete:

[...]

IV – apreciar, de ofício, ou a requerimento de magistrado federal, as decisões administrativas dos Tribunais

Regionais Federais que contrariarem a legislação vigente e as normas editadas com base no inciso II do caput deste artigo; (Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11798.htm. Acessado em 23 de maio de 2016)

Imprimir