

**MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 32.441 DISTRITO
FEDERAL**

RELATOR	: MIN. DIAS TOFFOLI
IMPTE.(S)	:CLAYTON COUTINHO DE CAMARGO
ADV.(A/S)	:JOAO DOS SANTOS GOMES FILHO E OUTRO(A/S)
IMPDO.(A/S)	:RELATOR DO PROC Nº 00045475920132000000 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA
PROC.(A/S)(ES)	:ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

DECISÃO:

Vistos.

Cuida-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado por Clayton Coutinho de Camargo, em face do CORREGEDOR NACIONAL DE JUSTIÇA, com o objetivo de desconstituir ato administrativo por esse praticado, consistente na ordem de suspensão da análise do pedido de aposentadoria voluntária do impetrante. Asseverou que apresentou tal requerimento de aposentadoria em decorrência de problemas de saúde e que depois da publicação do ato administrativo correlato, a presidência do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná recebeu ofício do CNJ, ordenando a suspensão de tal pedido, destacando que tal ordem seria decorrente de ofício recebido da Procuradoria-Geral da República. Defendeu, a seguir, a plena possibilidade da presente impetração, aduzindo que ela se volta contra ato da autoridade impetrada, que será submetido ao crivo do Plenário do CNJ na próxima sessão, ocasião em que se deliberará acerca da abertura de processo disciplinar contra o impetrante, quando, então, estaria exaurida a pretensão ora deduzida, fato a justificar o cabimento da impetração, de resto já admitida, em outras oportunidades, pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em casos similares. Acrescentou que o ato impugnado está eivado de vícios, na medida em que:

1) foi editado por autoridade incompetente (porque a análise de um pedido como esse incumbiria ao Plenário do CNJ, nos termos do artigo 4º, inciso II, de seu Regimento Interno, depois de livremente distribuído a um dos Conselheiros integrantes daquele colegiado);

2) deu-se à margem do princípio da legalidade (pois não há processo administrativo instaurado contra o impetrante, a justificar a tomada de uma tão drástica medida, conforme o exige a norma do artigo 27 da Resolução nº 135 do CNJ, em que fundamentada sua prolação);

3) violou o princípio do devido processo legal (porque prolatado sem que fosse previamente ouvido e sequer se determinasse sua intimação acerca do ato);

4) mostra-se inexecutável (porque voltado contra ato já consumado, vez que seu pedido de aposentadoria já havia sido deliberado e deferido pelo órgão competente, com a devida publicação, sendo certo que, preenchidos todos os requisitos para tanto, a aposentadoria é um direito adquirido e inexorável do impetrante);

5) incidiu em decisão ultra petita (porque, embora decorrente de pleito de suspensão do pedido de aposentadoria, acabou por determinar o sobrestamento da análise desse próprio pedido, algo substancialmente diverso).

Ressaltando, assim, a ilegalidade desse ato, a ofender direito líquido e certo do impetrante, consistente na obtenção de sua aposentadoria voluntária, bem como a presença dos requisitos ensejadores da pretendida tutela cautelar, notadamente o “periculum in mora”, pois se deliberada a abertura de procedimento disciplinar contra o impetrante, estará automaticamente suspensa a discussão em torno de sua aposentadoria voluntária, postulou ele a concessão de medida liminar, para sobrestar a inclusão em pauta da próxima sessão plenária do CNJ, da deliberação de instauração de procedimento disciplinar contra si, até o julgamento do mérito desta impetração, e para que, afinal, seja concedida a ordem, para a cassação do aludido ato administrativo, da autoridade coatora, com a consequente convalidação do decreto de sua aposentadoria voluntária.

É o relatório.

Inicialmente reconheço a competência deste Supremo Tribunal Federal para apreciação da impetração, vez que voltada contra decisão

monocrática do Ministro Corregedor Nacional da Justiça, que gerou efeitos concretos imediatos na esfera de interesses do impetrante.

E, muito embora decisões como essa precisem ser submetidas ao referendo do Plenário (o que, aliás, já foi determinado, no presente caso), o certo é que há peculiaridades a justificar o interesse do impetrante em ver obstada, desde logo, essa deliberação plenária, exatamente em razão da natureza do ato ora atacado, porque esse determinou a suspensão do trâmite de seu pedido de aposentadoria voluntária, fato intimamente ligado à instauração de procedimento disciplinar contra ele, e que será objeto de deliberação na aludida sessão plenária.

Entretanto, não se encontra presente o requisito do “*fumus boni iuris*”, a amparar a impetração, fato a acarretar o indeferimento do pleito cautelar ora em análise.

Não se vislumbra, ao menos em um juízo meramente perfunctório acerca da legalidade do ato, vício a macular a prolação da referida decisão administrativa, tomando-se por parâmetro as normas constitucionais que regulam o Conselho Nacional de Justiça, em cotejo com normas de seu próprio Regimento Interno, que disciplinam as atribuições da Corregedoria Nacional de Justiça.

Não é ocioso rememorar que incumbe ao Conselho Nacional de Justiça a missão constitucional de controlar a atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, bem como do cumprimento dos deveres funcionais dos Juízes (artigo 103-B, § 4º, da Constituição Federal); assim, no presente caso, como chegaram ao Conselho informações acerca da atuação do impetrante, na condição de Presidente do Tribunal de Justiça de um dos maiores Estados da Federação, inegavelmente deveria o Conselho atuar firmemente, de modo a proceder à cabal apuração de tudo quanto lhe foi narrado.

Deve-se ressaltar, também, que um Poder Judiciário forte e independente é, seguramente, o maior sustentáculo do Estado Democrático de Direito em que se constitui a República Federativa do Brasil e, assim, deveria ser do maior interesse de todos os magistrados brasileiros o devido esclarecimento de toda e qualquer suspeita que

porventura venha a pairar sobre sua atuação profissional, bem como sobre sua vida pessoal.

Como agentes políticos indispensáveis à consolidação de nossa jovem democracia e como garantidores do Estado Democrático de Direito, entre nós, os magistrados devem manter conduta ilibada e prestar ao povo brasileiro todos os esclarecimentos necessários para dissipar todas as eventuais dúvidas que possam surgir sobre a seriedade de seu agir e a lisura de seu comportamento, em todos os aspectos de sua vida.

Bem por isso, ao analisar e indeferir o pedido de liminar, nos autos do MS nº 28.390, utilizei fundamentos que estão, aqui, a merecer parcial transcrição, porque bem se amoldam à discussão ora travada, *in verbis*:

“As normas da LOMAN, consideradas em si, são representativas de outros tempos. A sociedade mudou e o Poder Judiciário, que é tão assertivo na defesa das liberdades comunicativas, não pode, em favor de seus membros, agir em contradição aos valores constitucionais fundantes do Estado Democrático de Direito. Essa postura, além de censurável tecnicamente, criaria para a judicatura um **status** diferenciado em relação aos demais súditos da República, o que é, para se dizer o menos, inconstitucional.

(...)

Os juízes não de ser respeitados, acatados e preservados, mas não por temores ou receios e sim porque são agentes da República, apóstolos da Democracia, guardiães do Direito e, portanto, assentam sua legitimidade na própria soberania popular. Não se pode usar do ideal de proteção à dignidade da magistratura como biombo para ocultar desvios e mazelas de um Poder do Estado, os quais servem apenas para solapar e enfraquecer o Judiciário, que só tem por si mesmo a credibilidade de suas decisões e a independência moral de seus membros. A Função Jurisdicional, como já afirmou **Alexander Hamilton**, nos *Artigos Federalistas*, não tem a espada nem a bolsa (o Tesouro) para lhe amparar. Sua *auctoritas* é

fundamentalmente moral e não se lhe reservará espaço de proteção para ocultar o inocultável, esconder o inescandível, disfarçar o indisfarçável. O povo, que aprendeu a ser livre, não suportará essa forma discriminatória de encarar a magistratura (...)” (DJe de 1/2/10).

Também parece pertinente a transcrição de parte da fundamentação apresentada quando do julgamento da ADI nº 3.367, ajuizada contra as normas que introduziram o Conselho Nacional de Justiça no panorama jurídico constitucional brasileiro, especificamente no que concerne aos poderes a esse atribuídos:

“A segunda modalidade de atribuições do Conselho diz respeito ao controle ‘do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes’ (art. 103-B, § 4º). E tampouco parece-me hostil à imparcialidade jurisdicional.

Representa expressiva conquista do Estado democrático de direito, a consciência de que mecanismos de responsabilização dos juízes por inobservância das obrigações funcionais são também imprescindíveis à boa prestação jurisdicional. (...).

Entre nós, é coisa notória que os atuais instrumentos orgânicos de controle ético-disciplinar dos juízes, porque praticamente circunscritos às corregedorias, não são de todo eficientes, sobretudo nos graus superiores de jurisdição (...).

Perante esse quadro de relativa inoperância dos órgãos internos a que se confinava o controle dos deveres funcionais dos magistrados, não havia nem há por onde deixar de curvar-se ao cautério de Nicoló Trocker: ‘o privilégio da substancial irresponsabilidade do magistrado não pode constituir o preço que a coletividade é chamada a pagar, em troca da independência dos seus juízes’. (...).

Tem-se, portanto, de reconhecer, como imperativo do regime republicano e da própria inteireza e serventia da função, a necessidade de convívio permanente entre a independência jurisdicional e instrumentos de responsabilização dos juízes que

não sejam apenas formais, mas que cumpram, com efetividade, o elevado papel que se lhes predica. (...) (Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Cezar Peluso**, DJ de 17/3/06)”.

Também são oportunas as lições que o Ministro Decano desta Corte, **Celso de Mello**, apresentou quando negou a medida cautelar, nos autos do MS nº 31.945-MC/DF, DJe de 5/8/13, a merecer parcial transcrição:

“(…)

Inquestionável, desse modo, a alta importância da vida ilibada dos magistrados, pois a probidade pessoal, a moralidade administrativa e a incensurabilidade de sua conduta na vida pública e particular (LOMAN, art. 35, VIII) representam valores que consagram a própria dimensão ética em que necessariamente se deve projetar a atividade pública (e privada) dos juízes.

Sabemos todos que o cidadão tem o direito de exigir que o Estado seja dirigido por administradores íntegros, por legisladores probos e por juízes incorruptíveis, isentos e imparciais, que desempenhem as suas funções com total respeito aos postulados ético-jurídicos que condicionam o exercício legítimo da atividade pública. O direito ao governo honesto – nunca é demasiado proclamá-lo – traduz prerrogativa insuprimível da cidadania.

É por tal razão que a defesa dos valores constitucionais da probidade administrativa e da moralidade para o exercício da magistratura traduz medida da mais elevada importância e da mais alta significação para a vida institucional do País.

(…)

Na realidade – e especialmente a partir da Constituição republicana de 1988 –, a estrita observância do postulado da moralidade passou a qualificar-se como pressuposto de validade dos atos estatais, consoante proclama autorizado magistério doutrinário (MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO, “O Princípio Constitucional da Moralidade Administrativa”, 2ª ed., 1993, Genesis; ALEXANDRE DE

MORAES, "Direito Constitucional", p. 284, item n. 2.3, 3ª ed., 1998, Atlas; LÚCIA VALLE FIGUEIREDO, "Curso de Direito Administrativo", p. 132/134, 2ª ed., 1995, Malheiros; CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, "Curso de Direito Administrativo", p. 412/414, itens ns. 14/16, 4ª ed., 1993, Malheiros; HELY LOPES MEIRELLES, "Direito Administrativo Brasileiro", p. 83/85, 17ª ed., 1992, Malheiros; MARIA SYLVIA ZANELLA DE PIETRO, "Discrecionalidade Administrativa na Constituição de 1988", p. 116/118, item n. 2.5, 1991, Atlas, v.g.).

Cabe lembrar, neste ponto, o alto significado que o princípio da moralidade (...) assume em nosso sistema constitucional, tal como esta Suprema Corte já teve o ensejo de enfatizar:

"O PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA – ENQUANTO VALOR CONSTITUCIONAL REVESTIDO DE CARÁTER ÉTICO-JURÍDICO – CONDICIONA A LEGITIMIDADE E A VALIDADE DOS ATOS ESTATAIS.

- A atividade estatal, qualquer que seja o domínio institucional de sua incidência, está necessariamente subordinada à observância de parâmetros ético-jurídicos que se refletem na consagração constitucional do princípio da moralidade administrativa. Esse postulado fundamental, que rege a atuação do Poder Público, confere substância e dá expressão a uma pauta de valores éticos sobre os quais se funda a ordem positiva do Estado.

O princípio constitucional da moralidade administrativa, ao impor limitações ao exercício do poder estatal, legitima o controle jurisdicional de todos os atos do Poder Público que transgridam os valores éticos que devem pautar o comportamento dos agentes e órgãos governamentais. (...)."

(RTJ 182/525-526, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

(...)

Vale enfatizar, de outro lado, que a atividade estatal,

qualquer que seja o domínio institucional de sua incidência, está necessariamente subordinada à observância de parâmetros ético-jurídicos que se refletem na consagração constitucional do princípio da moralidade administrativa, que se qualifica como valor impregnado de substrato ético e erigido à condição de vetor fundamental no processo de poder, condicionando, de modo estrito, o exercício, pelo Estado e por seus agentes, da autoridade que lhes foi outorgada pelo ordenamento normativo. Esse postulado, que rege a atuação do Poder Público, confere substância e dá expressão a uma pauta de valores éticos nos quais se funda a própria ordem positiva do Estado.

É por essa razão que o princípio constitucional da moralidade administrativa, ao impor limitações ao exercício do poder estatal, legitima o controle de todos os atos do poder público que transgridam os valores éticos que devem pautar o comportamento dos órgãos e dos agentes governamentais, não importando em que instância de poder eles se situem.

(...)

Não foi por outro motivo que o Código de Ética da Magistratura Nacional, editado pelo Conselho Nacional de Justiça em 2008, ao dispor sobre normas de caráter deontológico, deu especial relevo aos valores que, expressamente consagrados no texto constitucional, informam e conformam o próprio desempenho do ofício jurisdicional e a conduta pessoal dos magistrados, como se extrai dos “consideranda” e das regras que compõem esse importante instrumento de regência do comportamento público e privado dos membros do Poder Judiciário:

“Considerando que a adoção de Código de Ética da Magistratura é instrumento essencial para os juízes incrementarem a confiança da sociedade em sua autoridade moral;

Considerando que o Código de Ética da Magistratura traduz compromisso institucional com a excelência na prestação do serviço público de distribuir Justiça e, assim, mecanismo

para fortalecer a legitimidade do Poder Judiciário;

Considerando que é fundamental para a magistratura brasileira cultivar princípios éticos, pois lhe cabe também função educativa e exemplar de cidadania em face dos demais grupos sociais;

Considerando que a Lei veda ao magistrado 'procedimento incompatível com a dignidade, a honra e o decoro de suas funções' e comete-lhe o dever de 'manter conduta irrepreensível na vida pública e particular' (LC nº 35/79, arts. 35, inciso VIII, e 56, inciso II);

.....
Art. 1º O exercício da magistratura exige conduta compatível com os preceitos deste Código e do Estatuto da Magistratura, norteando-se pelos princípios da independência, da imparcialidade, do conhecimento e capacitação, da cortesia, da transparência, do segredo profissional, da prudência, da diligência, da integridade profissional e pessoal, da dignidade, da honra e do decoro.

.....
Art. 4º Exige-se do magistrado que seja eticamente independente e que não interfira, de qualquer modo, na atuação jurisdicional de outro colega, exceto em respeito às normas legais.

Art. 5º Impõe-se ao magistrado pautar-se no desempenho de suas atividades sem receber indevidas influências externas e estranhas à justa convicção que deve formar para a solução dos casos que lhe sejam submetidos.

.....
Art. 8º O magistrado imparcial é aquele que busca nas provas a verdade dos fatos, com objetividade e fundamento, mantendo ao longo de todo o processo uma distância equivalente das partes, e evita todo o tipo de comportamento que possa refletir favoritismo, predisposição ou preconceito.

.....
Art. 15. A integridade de conduta do magistrado fora do âmbito estrito da atividade jurisdicional contribui para uma

fundada confiança dos cidadãos na judicatura.

Art. 16. O magistrado deve comportar-se na vida privada de modo a dignificar a função, cõscio de que o exercício da atividade jurisdicional impõe restrições e exigências pessoais distintas das acometidas aos cidadãos em geral.

Art. 17. É dever do magistrado recusar benefícios ou vantagens de ente público, de empresa privada ou de pessoa física que possam comprometer sua independência funcional.

Art. 18. Ao magistrado é vedado usar para fins privados, sem autorização, os bens públicos ou os meios disponibilizados para o exercício de suas funções.

Art. 19. Cumpre ao magistrado adotar as medidas necessárias para evitar que possa surgir qualquer dúvida razoável sobre a legitimidade de suas receitas e de sua situação econômico-patrimonial. (...)."

Postas essas balizas, que entendo necessárias e pertinentes, sempre que se analisa a insurgência de um magistrado contra determinação emanada do Conselho Nacional de Justiça, ou de algum de seus integrantes, passa-se à análise dos fundamentos da impetração.

Aduziu o impetrante que o ato impugnado não deveria subsistir, por ter sido editado por autoridade incompetente, em ofensa ao princípio da legalidade e do devido processo legal, além de ser inexecutável e de ter excedido os limites do pedido que lhe deu origem.

Ora, detida análise dos fatos narrados nesta impetração, ao menos em um juízo meramente preliminar, não permite apontar nessa direção.

Segundo consta dos autos, o impetrante estaria sendo investigado pelo Conselho Nacional de Justiça, inclusive já tendo apresentado defesa preliminar, e sido intimado de que relatório conclusivo seria submetido ao Plenário do órgão, para deliberação acerca do arquivamento, ou da abertura de processo administrativo disciplinar.

Assim, se havia, como há, tal investigação em andamento, nos termos do artigo 47, inciso II, alínea "a" do Regimento Interno daquele conselho, estava essa distribuída ao ora impetrado, aliás, relator nato

desse tipo de procedimento, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, cujo regimento comina, em seu artigo 8º, a atribuição, ao Corregedor Nacional da Justiça, competência para seu processamento.

E, nessa condição de relator, detinha ele, dentre suas atribuições, o poder de *“deferir medidas urgentes e acauteladoras, motivadamente, quando haja fundado receio de prejuízo, dano irreparável ou risco de perecimento do direito invocado, determinando a inclusão em pauta, na sessão seguinte, para submissão ao referendo do Plenário”* (artigo 25, inciso IX, do aludido Regimento Interno).

Foi exatamente esse o procedimento aqui adotado pela autoridade, dita coatora, fato a afastar, numa primeira análise, as alegadas incompetência do prolator do ato e ilegalidade em sua edição.

No que concerne à inexistência de processo administrativo instaurado contra o impetrante, a justificar a suspensão do trâmite de seu pedido de aposentadoria voluntária, tenho que tal circunstância não tem o alcance que lhe pretendeu atribuir o impetrante.

Isso porque a simples existência de procedimento investigatório em curso, notadamente quando (como no presente caso), já se avizinhava esse de seu termo final, parece suficiente a obstar o pedido de aposentadoria voluntária, ao menos enquanto se aguarda seu desfecho.

Ou seja, em face da instauração de tal procedimento, mais do que razoável, mostra-se mesmo de todo recomendável, a suspensão de todo e qualquer tipo de expediente de que lance mão o investigado, para por cobro às investigações em andamento, devendo essas se desenvolver até o fim, para que não parem dúvidas acerca da reputação de quem se vê assim investigado.

Não se pode olvidar, por outro lado, que a situação narrada nestes autos se reveste de gravidade suficiente a justificar a tomada da medida urgente e acauteladora, contra a qual se volta esta impetração, dado o iminente risco de perecimento do direito invocado, pois a aposentadoria do impetrante poderia obstar o normal seguimento das investigações em curso com relação à sua conduta.

E tampouco se pode falar em violação, no caso, ao princípio do

devido processo legal, porque, como se tratou de uma providência acauteladora, é natural que tivesse sido tomada “inaudita altera pars” (aliás, como está sendo proferida a presente decisão), porque a situação de urgência a cercar a edição do ato o recomendava.

Ademais, tal medida foi tomada no bojo de um procedimento de cuja existência o impetrante já havia sido cientificado, tanto que apresentou defesa preliminar e, ainda, será submetida ao crivo do Colegiado do Conselho Nacional de Justiça, em sessão adrede designada e cuja deliberação apenas ocorrerá depois de apresentadas e analisadas as razões do impetrante, na defesa de seus interesses.

A alegada “ausência de qualquer condição objetiva de exequibilidade” que foi imputada ao ato ora atacado tampouco se sustenta, na medida em que a ordem contra a qual se volta a presente impetração foi proferida no dia 23 de setembro de 2013 e, nesse mesma data, comunicada ao Tribunal de Justiça do Estado do Paraná.

E o pedido de aposentadoria do impetrante, aprovado nessa mesma data, teria efeitos a contar do dia seguinte, no qual, aliás, foi publicado na imprensa oficial local; vê-se, portanto, que essa publicação, sem a qual não estaria aperfeiçoado o ato, apenas ocorreu depois de já intimado o Tribunal de Justiça paranaense de que deveria suspender o trâmite de tal pleito, fato a torná-la despida de qualquer valor e ser imprestável a obstar o cumprimento da ordem, muito menos apta a qualificá-la de “inexequível”.

A assertiva de que tal ato teria sido proferido em excesso, com relação ao pedido que o ensejou, é desarrazoada, na medida em que o Ministério Público Federal não é parte no referido procedimento, atuando como fiscal da lei; assim, eventuais pretensões que deduz, notadamente quando de cunho acautelatórias, como aquela cuja prolação ensejou a presente impetração, devem receber do magistrado responsável pela condução do procedimento, a resposta que esse entender mais adequada, não estando essa condicionada ou limitada pelos termos do pleito deduzido.

Assim, se se requereu a “suspensão do pedido de aposentadoria” e se, afinal, deferiu-se o “sobrestamento da análise do pedido de aposentadoria”, nenhuma irregularidade de relevo há, a macular o ato.

Em arremate, convém que se diga que os fatos narrados nesta impetração são extremamente graves e que o impetrante, ao invés de desejar recolher-se à inatividade remunerada, deveria ser o principal interessado em vê-los cumpridamente elucidados, quando menos em respeito à dignidade do elevado cargo de Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, que um dia exerceu.

A suspensão do trâmite de seu pedido de aposentadoria, por outro lado, nenhum prejuízo lhe acarreta, pois dado o tempo de serviço com que já conta o impetrante, poderá vê-lo reapreciado e deferido, depois que devidamente encerrado o procedimento investigatório contra ele instaurado.

E, uma vez obstada, ao menos por ora, sua pretensão em aposentar-se, se realmente não tiver condições de saúde para voltar ao exercício de seu cargo na magistratura paranaense, poderá licenciar-se, como, aliás, já o fez, por diversas e sucessivas vezes, antes da apresentar seu pedido de aposentadoria.

Ausente, assim, flagrante ilegalidade a malferir direito líquido e certo do impetrante, indefiro a pretendida medida cautelar.

Notifique-se a autoridade, dita coatora, para que preste as informações que entender pertinentes, no prazo legal.

Com ou sem informações, vista à douta Procuradoria-Geral da República para manifestação como *custos legis*.

Ciência à Advocacia-Geral da União, na forma da lei.

Publique-se.

Brasília, 7 de outubro de 2013.

Ministro DIAS TOFFOLI

Relator

Documento assinado digitalmente

MS 32441 MC / DF