

**MANDADO DE SEGURANÇA 35.740 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : MIN. LUIZ FUX  
**IMPTE.(S)** : FRANCISCO ANTONIO PAES LANDIM FILHO  
**ADV.(A/S)** : ERICH ENDRILLO SANTOS SIMAS E OUTRO(A/S)  
**IMPDO.(A/S)** : CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ  
**PROC.(A/S)(ES)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

**MANDADO DE SEGURANÇA. AUSÊNCIA DE CÓPIA DA DECISÃO APONTADA COMO COATORA. IMPOSSIBILIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA EM MANDADO DE SEGURANÇA. INADMISSIBILIDADE. DELIBERAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PIAUÍ. MANDATO-TAMPÃO INFERIOR A UM ANO. PERMISSÃO DA CANDIDATURA DE TODOS OS DESEMBARGADORES DO TRIBUNAL. ART. 102 DA LOMAN. CNJ. COMPETÊNCIA. LIMITES. EXERCÍCIO DE ATRIBUIÇÃO PREVISTA NO ART. 103-B, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. MANDADO DE SEGURANÇA A QUE SE NEGA SEGUIMENTO.**

**DECISÃO:** Trata-se de mandado de segurança, aparelhado com pedido de medida liminar, impetrado por Francisco Antônio Paes Landim Filho contra ato do Conselho Nacional de Justiça que, nos autos do Procedimento de Controle Administrativo 0009531-47.2017.2.00.0000, anulou a prorrogação de mandato dos atuais ocupantes dos cargos de direção daquela Corte (Resolução 85/2017 do TJPI), e determinou a

**MS 35740 / DF**

realização de eleições para “mandato-tampão”, para as quais assegurou elegibilidade de todos os membros do Tribunal.

Em suma, sustenta o impetrante que a criação de “mandato-tampão” pelo Conselho Nacional de Justiça e a possibilidade de participação dos atuais dirigentes nas eleições contraria frontalmente dispositivos da Constituição Federal e da Lei Orgânica da Magistratura (LOMAN), bem como reiteradas decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade. Para tanto, aduz, *verbis*:

*“12. A criação do “mandato-tampão” e a garantia de reeleição dos atuais dirigentes, por decisão majoritária do Conselho Nacional de Justiça, entretanto, são notoriamente inconstitucionais, porquanto contrariam frontalmente a Constituição Federal, a LOMAN e reiteradas decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade sobre a matéria.*

*(...)*

*Daí, o presente MANDADO DE SEGURANÇA, que tem por objeto decretar a nulidade absoluta do ato coator do CNJ, por vício de inconstitucionalidade, e, dessa forma, restabelecer o ordenamento constitucional brasileiro, representado pelos princípios e regras da CF, da LOMAN e pelos ditames da jurisprudência vinculante do STF, em controle concentrado de constitucionalidade, garantido ao Impetrante, como Desembargador do TJPI, o direito de ver aplicado ao caso os princípios e as regras da LOMAN, de modo especial, o regime jurídico do art. 102 e parágrafo único da LOMAN.*

*(...)*

*Os mandatos eletivos em cargos de direção dos tribunais são de 02 (dois) anos, como se lê no art. 102 da LOMAN, mas, a par disso, a decisão impugnada violou o princípio republicado de alternância do poder, vez que criou um “mandato-tampão”, garantida a reeleição dos atuais dirigentes, obscurecendo assim a duração de mandato eletivo nos Tribunais”.*

Ao final, requer o deferimento da tutela de urgência, para determinar “a imediata suspensão do ato coator, impugnado neste Mandado de

**MS 35740 / DF**

*Segurança, com a conseqüente suspensão dos efeitos da eleição que foi realizada em 21-05-2018, pelo Plenário do TJPI, e na qual foram reeleitos os seus atuais dirigentes na forma do art. 7º, III, da Lei nº 12.016/2009, à consideração da relevância constitucional dos fundamentos invocados para a nulidade da decisão do CNJ que, ao criar “mandato-tampão” para o TJPI, fora da hipótese do art. 102, parágrafo único, da LOMAN, violou o art. 103-B, § 4º, I, da CF, por descumprir o Estatuto da Magistratura, com a conseqüente autonomia do Poder Judiciário (art. 99 da CF), relativamente aos quais o CNJ tem o dever público constitucional de zelar e cumprir”.*

No mérito, postula a procedência do pedido para que se determine a realização de eleições dos dirigentes do TJ/PI para o mandato constitucional de dois anos, na forma do art. 102 da LOMAN.

É o Relatório. **DECIDO.**

*Ab initio*, deve-se deixar consignado que o procedimento do mandado de segurança exige, como requisito indispensável à demonstração da liquidez e certeza do direito postulado, que os fatos articulados na inicial sejam demonstrados de plano, por prova pré-constituída. Conseqüentemente, a causa de pedir neste rito prescinde de dilação probatória para a sua cabal comprovação, como também não se admite a juntada ulterior de documentos necessários à comprovação de seus requisitos ou à prova de suas alegações.

*In casu*, o objeto do presente writ está consubstanciado em acórdão do CNJ (PCA 0009531-47.2017.2.00.0000) em que se “considerou nulo o art. 2º da Resolução TJPI 85/2017 e, por maioria, permitiu a candidatura de todos os Desembargadores ao “mandato-tampão”.

Compulsando a documentação acostada aos autos, verifica-se que o impetrante não juntou a cópia do inteiro teor desse acórdão, tendo se limitado a juntar, apenas, a certidão de julgamento da sessão que julgou o procedimento administrativo, razão pela qual resta inviável exercer cognição acerca dos elementos constitutivos do ato apontado como coator. Destarte, a deficiência na instrução da exordial, sem a juntada dos

**MS 35740 / DF**

documentos indispensáveis para a compreensão da controvérsia jurídica estabelecida, impõe o não conhecimento da ação.

Neste particular, é remansosa a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal no sentido de não admitir dilação probatória incidental em sede de mandado de segurança. Nesse sentido são os seguintes precedentes desta Corte:

*EMENTA* Agravo regimental em mandado de segurança. Ausência de cópia da decisão apontada como coatora. Impossibilidade de dilação probatória em mandado de segurança. 1. A cópia do inteiro teor da decisão apontada como coatora é imprescindível à instrução da petição inicial do mandado de segurança e sua falta não pode ser suprida em momento posterior à impetração. 2. O mandado de segurança exige a comprovação de plano do quanto alegado, mediante provas pré-constituídas. Não se admite dilação probatória incidental nessa via processual. 3. Agravo regimental ao qual se nega provimento. (MS 32.954 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 05/04/2016, DJe 29-04-2016);

*EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. AUSÊNCIA DE CÓPIA DA DECISÃO APONTADA COMO COATORA. IMPOSSIBILIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA EM MANDADO DE SEGURANÇA. 1. A ausência de cópia do inteiro teor da decisão apontada como coatora não pode ser suprida em momento posterior à impetração. 2. O mandado de segurança exige a comprovação de plano do quanto alegado, mediante provas pré-constituídas. Não se admite dilação probatória incidental nessa via processual. 3. Agravo regimental ao qual se nega provimento. (MS 28.785 AgR, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 23/02/2011, DJe 06-04-2011).*

A deficiência dos elementos comprobatórios do alegado na inicial, de exclusiva responsabilidade do impetrante, leva à impossibilidade jurídica de regular processamento desta ação, tanto pela ausência de

**MS 35740 / DF**

comprovação do direito líquido e certo.

Ainda que ultrapassada essa questão, não assistiria razão à parte impetrante.

Inicialmente, merece uma breve contextualização do caso. Pelo que se pode depreender dos documentos juntados aos autos, o Conselho Nacional de Justiça foi provocado a se manifestar quanto à Resolução TJPI 85/2017. A norma, ao alterar o Regimento Interno daquele Tribunal, modificou a data de eleição dos membros dos órgãos diretivos para a primeira sessão ordinária do mês de outubro dos anos pares, e mudou a data da posse dos dirigentes para a sessão solene de instalação do ano judiciário subsequente. Justificou-se, na ocasião, que a norma proporcionaria uma melhor gestão dos recursos pelos dirigentes, em razão da coincidência entre o mandato e o exercício financeiro.

Apesar disso, a norma também previu que os atuais gestores, que possuem mandatos de 1º.06.2016 a 31.05.2018, permaneceriam interinamente em seus cargos até a posse dos novos eleitos, que ocorrerá apenas no dia 02.01.2019, primeiro dia útil da instalação do ano judiciário de 2019.

Nesse contexto, ao analisar o questionamento em face dessa Resolução, o Conselho Nacional de Justiça, em sede de medida liminar, assentou que os Tribunais, no exercício de sua autonomia administrativa assegurada constitucionalmente, podem estipular regras próprias sobre o exercício de seus órgãos diretivos, notadamente no que se refere a datas de eleição e posse. Entretanto, o CNJ deferiu a medida liminar para declarar a ilegalidade da alteração que prorrogou o mandato dos atuais dirigentes até a posse dos novos eleitos, que ocorrerá em 02.01.2019, pois estabelece mandato superior aos 2 (dois) anos, em violação ao que expressamente previsto no art. 102 da LOMAN.

Em sequência, consta dos autos que o Tribunal de Justiça do Piauí informou ao Conselho Nacional de Justiça que, tendo em vista a confirmação da parte da Resolução TJ/PI 85/2017 que alterou as datas de eleição e posse dos dirigentes, teria que convocar e definir os parâmetros para eleição extraordinária para “*mandato tampão*” de sete meses para

**MS 35740 / DF**

suplantar a lacuna temporal criada pela redefinição das datas.

Para tanto, o Desembargador Presidente do TJ/PI apresentou ao Conselho Nacional de Justiça o entendimento da Corte piauiense quanto à necessidade de eleições extraordinários para um “mandato-tampão”, expressando seu posicionamento no sentido de que todos os Desembargadores do TJ/PI deveriam ser elegíveis, por clara previsão do art. 102, parágrafo único, da LOMAN.

Ato contínuo, apesar de não constar dos autos o ato coator que possibilitaria compreender com precisão as teses jurídicas assumidas pelo Conselho Nacional de Justiça o julgar o mérito, ressaí claro da Certidão de Julgamento acostada que “*o Conselho, por unanimidade, considerou nulo o art. 2º da Resolução TJPI 85/2017 e, por maioria, permitiu a candidatura de todos os Desembargadores ao “mandato-tampão”*”.

No presente *mandamus*, o impetrante se insurge quanto à segunda parte da decisão exarada pelo Conselho Nacional de Justiça, ou melhor, **quanto à candidatura de todos os Desembargadores ao “mandato-tampão”**. Nesse sentido, alega que:

*(...) o Conselho Nacional de Justiça, ao criar, por iniciativa própria, o “mandato-tampão” para o Tribunal de Justiça do Estado do Piauí, e garantir a reeleição dos seus atuais dirigentes para os seus respectivos cargos, exerceu atividade regulamentar que repercute frontalmente na autonomia constitucional do Tribunal de Justiça do Estado do Piauí e, por conseguinte, na esfera jurídica de seus membros, inclusive do Impetrante, que estão vinculados ao regime jurídico-constitucional dessa autonomia administrativa e financeira dos tribunais.*

Não assiste razão ao impetrante.

Preliminarmente, não se desconhece a controvérsia existente nesta Corte acerca da existência de flagrante divergência a respeito do alcance e efetividade do art. 102 da Lei Orgânica da Magistratura Nacional no cotejo com regras contidas nos Regimentos Internos dos Tribunais de Justiça (v.g., Rcl 13115 MC-AgR, Relator Min. Luiz Fux, Relator p/

**MS 35740 / DF**

Acórdão: Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 05-06-2013, e ADI 5310, Relatora Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 09-10-2017).

Contudo, entendo que as teses delineadas pelo impetrante não resistem ao prévio exame de legalidade, já que o ato coator – pelo menos à luz dos documentos precários existentes nos autos – se coaduna aos ditames previstos no art. 102 da LOMAN.

Com efeito, o Conselho Nacional de Justiça assegurou, corretamente, a autonomia administrativa conferida pela Constituição da República ao Tribunal de Justiça do Estado do Piauí para estipular regras próprias sobre o exercício de seus órgãos diretivos, notadamente no que se refere a datas de eleição e posse, justificada pela salutar necessidade de ajustar o período dos mandatos dos dirigentes à execução do orçamento que lhes cabe gerir. Decorrência lógica dessa modificação, portanto, é a necessidade excepcional de convocação de eleição extraordinária para “*mandato tampão*” de sete meses, no afã de suplantar a lacuna temporal criada pela redefinição das datas.

Nesse cenário, o órgão de controle **confirmou o posicionamento formalizado pelo próprio Tribunal de Justiça do Piauí** (eDoc. 6, p. 198) acerca das questões que envolvem a realização da eleição extraordinária, assentando a possibilidade de participação de todos os Desembargadores do Tribunal.

Deveras, não entrevejo qualquer ilegalidade flagrante que justifique a intervenção desta Corte. As normas invocadas pelo impetrante possuem o seguinte teor, *in verbis*:

*Art. 102 - Os Tribunais, pela maioria dos seus membros efetivos, por votação secreta, elegerão dentre seus Juízes mais antigos, em número correspondente ao dos cargos de direção, os titulares destes, com mandato por dois anos, proibida a reeleição. Quem tiver exercido quaisquer cargos de direção por quatro anos, ou o de Presidente, não figurará mais entre os elegíveis, até que se esgotem todos os nomes, na ordem de antigüidade. É obrigatória a aceitação do cargo, salvo recusa manifestada e aceita antes da eleição.*

*Parágrafo único - O disposto neste artigo não se aplica ao Juiz*

**MS 35740 / DF**

*eleito, para completar período de mandato inferior a um ano.*

Da análise do art. 102 da LOMAN, dessume-se que regra geral, contida no *caput*, estabelece o universo dos elegíveis para os mandatos regulares de dois anos dos dirigentes dos Tribunais e a **vedação de reeleição e da elegibilidade dos magistrados que já “tenham exercido quaisquer cargos de direção por quatro anos, ou o de Presidente”**. Apesar disso, a **exceção** que o parágrafo único estabelece em relação às hipóteses do *caput* é geral, de sorte que, no caso de necessidade excepcional de eleição para complementar mandato com tempo inferior a 1 (um) ano, - hipótese evidente, *in casu* –, não se aplicam os requisitos previstos no art. 102.

Esta Corte, ao julgar o MS 27.593/DF, Relator Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 08-10-2010, já teve a oportunidade de interpretar o art. 102 da LOMAN no ponto específico da inelegibilidade daqueles que exerceram cargos de direção por quatro anos. Na ocasião, o .i Relator assentou que:

(...)

*Ademais, o parágrafo único do art. 102 é esclarecedor, abonando essa interpretação ao afirmar que não se aplica a vedação do caput àquele que foi eleito para completar mandato inferior a um ano.*

*Ora, o motivo me parece claro: primeiro porque a eleição é para completar mandato; segundo, porque o diminuto tempo do mandato tampão, ou seja, menos de um ano, não tem o condão de abalar o princípio da alternância.*

De fato, constata-se exceção expressa no art. 102, parágrafo único, da LOMAN, no sentido de que as condições de elegibilidade (critério de antiguidade) e causa de inelegibilidade (quem tiver exercido quaisquer cargos de direção por quatro anos, ou o de Presidente) não se aplicam “*ao Juiz eleito, para completar período de mandato inferior a um ano*”.

Trata-se, na realidade, de exceção absolutamente razoável e proporcional, ao passo que constitui sensata resposta normativa e



**MS 35740 / DF**

institucional às demandas de uma excepcional conjuntura que, por seu decisivo ingrediente temporal, desaconselharia o preenchimento dos requisitos de elegibilidade e inelegibilidade presentes no art. 102, *caput*, da LOMAN. Destarte, sua adoção pelo Tribunal de Justiça do Estado do Piauí constitui saída normativa destinada a evitar as formalidades inerentes a aplicação da regra geral a um caso flagrantemente atípico. É que, dentro das circunstâncias vigentes, a situação excepcionalíssima de eleição para mandato residual, chamado mandato-tampão, de prazo exíguo, merece tratamento diferenciado, desde que razoável e proporcional.

Ademais, ressalte-se que, desde o seu nascedouro a partir da Emenda Constitucional 45/2004, o Conselho Nacional de Justiça vem desempenhando imprescindível missão no desenvolvimento institucional do órgão (*v.g.*, fixando orientações uniformizadoras no âmbito jurisdicional e atuando firmemente na punição de membros que se afastaram de seus deveres funcionais). A Constituição da República, em seu artigo 103-B, prevê as seguintes competências para o Conselho Nacional de Justiça, *in verbis*:

*Art. 103-B. (...)*

***§ 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: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)***

***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; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)***

***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***

**MS 35740 / DF**

*ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)*

Desse modo, estando dentro do espectro de competências do CNJ o posicionamento acerca do universo dos elegíveis para o “mandato-tampão” de sete meses no TJ/PI, de modo a retratar o zelo pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, e não havendo qualquer ilegalidade manifesta, entendo que os argumentos delineados pelo impetrante esbarram em óbice intransponível: **é absolutamente descabida a pretensão de convolar esta Corte em instância recursal das decisões administrativas tomadas pelo Conselho Nacional de Justiça no regular exercício das atribuições constitucionalmente estabelecidas.**

*In casu*, o impetrante pretende, por vias transversas, rediscutir o resultado da eleição ocorrida e, também, o fundamento evocado pela autoridade coatora que permitiu a candidatura de todos os Desembargadores ao “mandato-tampão” do Tribunal de Justiça do Estado do Piauí para o período de 1º.06.2018 a 1º.02.2019. Destarte, ante a conjuntura fática analisada, não entrevejo situação que clame a revisão do órgão autônomo especializado, como é o Conselho Nacional de Justiça, mormente porque não se trata decisão manifestamente ilegal, abusiva ou teratológica.

É que, no meu entender, devemos partir de uma análise de deferência para com os órgãos autônomos especializados em geral, especialmente àqueles que a Constituição da República outorgou assento constitucional de competência técnica para determinadas matérias.

Por fim, verifica-se que os acórdãos citados pela parte impetrante e que, supostamente embasariam o direito líquido e certo vindicado, reproduzem, na realidade, o conteúdo das regras constitucionais relativas à duração de dois anos dos mandatos dos cargos de direção dos Tribunais e à reserva de lei complementar para disciplina institucional do Poder Judiciário (art. 96, CRFB/88). O impetrante não se desincumbiu do ônus de argumentar que qualquer deles trata especificamente da situação

**MS 35740 / DF**

excepcional analisada pelo Conselho Nacional de Justiça nos autos do Procedimento de Controle Administrativo 0009531-47.2017.2.00.000. Entretanto, ainda que o tivesse realizado, leitura atenta dos acórdãos citados e das informações contidas nos autos permite concluir que os elementos fáticos que pautam cada um desses casos são manifestamente distintos.

Nesse quadro, tenho que o impetrante não logrou demonstrar, por meio de prova inequívoca, a violação a direito líquido e certo, na medida em que o *writ* não está aparelhado com evidências capazes de demonstrar, de plano, ilegalidade ou abuso de poder praticado pela autoridade impetrada.

*Ex positis*, **NEGO SEGUIMENTO** ao presente mandado de segurança, com fulcro no art. 21, § 1º, do RISTF. Prejudicado o pedido de medida liminar.

Publique-se. Int..

Brasília, 30 de maio de 2018.

Ministro **LUIZ FUX**

Relator

*Documento assinado digitalmente*