Conselho Nacional de Justiça
PJe - Processo Judicial Eletrônico

24/10/2017

Número: **0007746-50.2017.2.00.0000**

Classe: **PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO**
Órgão julgador colegiado: **Plenário**
Órgão julgador: **Gab. Cons. André Godinho**
Última distribuição : **26/09/2017**
Valor da causa: **R$ 1000.0**
Assuntos: **Resolução**
Objeto do processo: **TJRN - Providências - Anulação - Resolução nº 33/2017-TJ - Agregação - Comarcas.**
Segredo de justiça? **NÃO**
Justiça gratuita? **SIM**
Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	
Tipo	**Nome**
REQUERIDO	**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE - TJRN**
REQUERENTE	**MUNICIPIO DE AFONSO BEZERRA**
ADVOGADO	**THIAGO CORTEZ MEIRA DE MEDEIROS**

Documentos			
Id.	**Data da Assinatura**	**Documento**	**Tipo**
2288769	24/10/2017 09:04	Intimação	Intimação

Conselho Nacional de Justiça

Autos: PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO - 0007746-50.2017.2.00.0000
Requerente: MUNICIPIO DE AFONSO BEZERRA
Requerido: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE - TJRN

DECISÃO

Trata-se de Procedimento de Controle Administrativo proposto pelo MUNICÍPIO DE AFONSO BEZERRA/RN em face do TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, em razão da edição da Resolução nº 33/2017-TJ, de 23 de agosto de 2017, cuja ementa dispõe *"...sobre a agregação de Comarcas nos termos do art. 9º da Resolução nº 184, de 06 de dezembro de 2013, do Conselho Nacional de Justiça, e dá outras providências."*

Alega o Requerente que a referida norma determinou a *"agregação"* de 08 (oito) comarcas do Estado do Rio Grande do Norte, entre as quais a comarca de Afonso Bezerra, que, a partir da execução do ato, terá a competência territorial absorvida pela Comarca de Angicos.

Aduz ainda que tal ocorrência acarretará grave prejuízo e retrocesso, uma vez que serão construídas pelo Poder Executivo Estadual, no Município de Afonso Bezerra, duas penitenciárias, ao custo estimado de R$80.000.000,00 (oitenta milhões de reais), com

previsão de conclusão da 1ª obra em 12 de janeiro de 2018 e da 2ª em 12 de abril de 2018. Para aparelhar as duas unidades, alega que serão investidos mais R$ 33.848.164,00 (trinta e três milhões, oitocentos e quarenta e oito mil, cento e sessenta e quatro reais).

Considera que, em decorrência das duas obras, haverá um incremento de 1.248 processos novos, já que as duas unidades terão a capacidade de receber um total de 624 apenados, superando assim a média de 50% de novos processos ao ano, percentual calculado em relação à média de processo novos do Estado.

Alega ainda que a Lei de Execuções Penais prevê de forma expressa, em seu art. 103, que *"Cada comarca terá, pelo menos 1(uma) cadeia pública a fim de resguardar o interesse da Administração da Justiça Criminal e a permanência do preso em local próximo ao seu meio social e familiar."*

Reforçando seus argumentos, aduz que estudo do próprio Tribunal de Justiça, denominado *"Análise Restrospectiva e Prospectiva da Demanda Judicial e Adequação Organizacional: um estudo de caso no Poder Judiciário do Rio Grande do Norte"*, não inclui a comarca de Afonso Bezerra entre as que precisam ser extintas pela pouca movimentação processual.

Discorre ainda longamente sobre a atividade econômica do Município, o que ao seu ver, justificaria a manutenção da comarca.

Pediu, ao final, a concessão de medida de urgência para *"suspender a eficácia da RESOLUÇÃO Nº 33/2017-TJ, DE 23 DE AGOSTO DE 2017, com relação ao Município de Afonso Bezerra, garantindo-se, assim, a continuidade e o regular funcionamento da Comarca, e (...) requer seja revogada, em definitivo..."* a referida norma.

Intimado a se manifestar sobre as razões da Requerente, assim o fez o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte, passando a defender a validade e manutenção do ato ora questionado.

Inicialmente, para justificar a edição da sua Resolução nº 33/2017-TJ, a Corte invocou a Resolução 184/2013 deste CNJ, que, em seu artigo 9º, prescreve:

> *"Art. 9º Os tribunais devem adotar providências necessárias para extinção, transformação ou transferência de unidades judiciárias e/ou comarcas com distribuição processual inferior a 50% da média de casos novos por magistrado do respectivo tribunal, no último triênio."*

Ao seu ver, *"na leitura esmerada do referido ato normativo, verifica-se tratar-se de um comando imperativo estabelecido pelo Conselho Nacional de Justiça, de observância obrigatória de todos os Tribunais de Justiça, inclusive este."*

Sendo assim, alega que apenas *"deu cumprimento a uma norma cogente desse Egrégio Conselho (...)" já que "a motivação da Resolução nº 33/2017-TJ, de 23 de agosto de 2017, deixou clara a razão da agregação da Comarca de Afonso Bezerra:*

> *'(...)CONSIDERANDO que a distribuição processual por exercício nas Comarcas de (...) e Afonso Bezerra foi inferior a 50% da média de casos novos por magistrado do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte, no último triênio, que foi de 439 (quatrocentos e trinta e nove) processos;'"*

A fim de comprovar com números o que vinha de sustentar, o Tribunal apresentou os dados do último triênio, acerca da distribuição de processos novos na Comarca de Afonso Bezerra (média de 296 processos), bem como a média de casos novos por magistrado do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte (439 processos).

Acerca da construção das novas unidades prisionais no Município de Afonso Bezerra, o Requerido aduziu que existe apenas uma manifestação de interesses publicado pelo Governo do Estado, mas que *"não existe previsão oficial para o início das obras"*. Por tal razão, como a medida de agregação das comarcas é temporária, no momento em que as novas penitenciárias começarem a funcionar, *"o tribunal avaliará o caminho da desagregação ou, ainda, a criação de Varas de Execuções Penais regionais, a exemplo do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco."*

Por fim, pediu o indeferimento dos pedidos formulados pelo Município Requerente.

É o relatório.

O Regimento Interno deste Conselho Nacional de Justiça estabelece, em seu art. 25, XI, que os requisitos para a concessão de medidas urgentes e acauteladoras, são: (a) existência de fundado receito de prejuízo, (b) dano irreparável ou (c) risco de perecimento do direito invocado.

As liminares, em procedimentos como o presente, são, desse modo, providências de natureza cautelar que, a juízo do Conselheiro Relator, sejam necessárias ou imprescindíveis para preservar direitos que estejam sob risco de iminente perecimento. O pedido deve estar acompanhado, portanto, de prova do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

Em relação ao primeiro aspecto, é possível vislumbrar, nesta análise perfunctória e inicial dos autos, plausibilidade da tese trazida pelo Requerente quanto à invalidade jurídica da Resolução nº 33 – TJ, especificamente no que alude à Comarca de Afonso Bezerra.

É que a norma impugnada, entre os seus *"CONSIDERANDOS"*, deixou claras as razões do tribunal para propor a agregação das oito Comarcas, incluindo a do Município Requerente:

> "*CONSIDERANDO que a distribuição processual por exercício nas Comarcas de (...) e Afonso Bezerra foi inferior a 50% da média de casos novos por magistrado do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte, no último triênio, que foi de 439 (quatrocentos e trinta e nove) processos;'"*

Em suas informações, a corte reafirmou enfaticamente as razões e motivos já constantes da Resolução, expondo que:

> *"A motivação da resolução nº 33/2017-TJ, de 23 de agosto de 2017, deixou clara a razão da agregação da Comarca de Afonso Bezerra:*
>
> ***'CONSIDERANDO que a distribuição processual por exercício nas Comarcas****de Pedro Avelino, Poço Branco, taipu, São Rafael, Serra Negra do Norte, Janduís, Governador Dix-Sept Rosado e* ***Afonso Bezerra foi inferior a 50% da média de casos novos por magistrado do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte, no último triênio, que foi de 439 (quatrocentos e trinta e nove) processos;****'*
>
> -
>
> *A distribuição de processos novos na Comarca de Afonso Bezerra no último triênio foi a seguinte:*

COMARCA: AFONSO BEZERRA	

EXERCÍCIO	*CASOS NOVOS*
2014	*300*
2015	*291*
2016	*296*
MÉDIA	***296***

Veja-se que a média de casos novos da Comarca de Afonso Bezerra (296), foi bem inferior à média de casos novos por magistrado do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte, que foi de 439 (quatrocentos e trinta e nove) processos.

Feita essa consideração preliminar e fática que motivou o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte a realizar a agregação de 08 (oito) Comarcas, deve-se analisar a legalidade da Resolução para efetivar." (grifos originais)

Ocorre que os dados numéricos apresentados pelo Tribunal não se mostram aptos a sustentar o enquadramento da comarca de Afonso Bezerra na hipótese trazida pela Resolução nº 184 deste CNJ, como se percebe a uma simples análise das informações abaixo:

COMARCA: AFONSO BEZERRA	
EXERCÍCIO	*CASOS NOVOS*
2014	*300*
2015	*291*
2016	*296*

MÉDIA	***296***

Como o próprio Tribunal informou que a média de processos novos por juiz, no último triênio, naquela justiça estadual foi de **439** feitos, percebe-se que os números da comarca de Afonso Bezerra **não são inferiores aos 50%** referidos pela Resolução 184/2013 deste CNJ. Mais precisamente, a média de processos novos no último triênio da comarca (296) atingiu **67,4%** da média de processos novos no mesmo período daquela justiça estadual (439).

Dessa maneira, fica claro que, **a partir de dados fornecidos pelo próprio tribunal**, não se enquadra, a Comarca do Município Requerente, no quanto disposto na Resolução deste CNJ para fins de eventuais providências de agregação.

Por outro lado, a uma simples análise da Resolução nº 33/TJ e das informações prestadas pelo Tribunal, constata-se que os motivos a justificarem a medida de agregação estão diretamente relacionados ao suposto enquadramento da comarca de Afonso Pena ao quanto disposto na norma do CNJ, ou seja, o Tribunal justifica a medida de agregação, exclusivamente, com o fato de a média de processos novos da comarca no último triênio ser supostamente inferior a 50% da média estadual no mesmo período.

Como tal argumento não se sustenta pelos dados referidos, consoante já se demonstrou a partir dos números, tal circunstância, inquestionavelmente, atrai à hipótese vertente a conhecida ***Teoria dos Motivos Determinantes***, amplamente consagrada na melhor doutrina administrativista pátria, e que conduzirá à inevitável invalidade da norma questionada (Resolução nº 33/2017-TJ, de 23 de agosto de 2017), especificamente no que toca à comarca de Afonso Bezerra.

Com efeito, pela teoria referida, expostos os motivos de fato que justificaram a prática de determinado ato administrativo, a Administração Pública estará a eles vinculados, de tal sorte que, acaso se mostrem falsos, será inválido o ato.

A propósito, é clara a lição de **Celso Antônio Bandeira de Melo**, que, no seu consagrado *Curso de Direito Administrativo*, Malheiros Editores, 32ª Edição, explica:

> *"De acordo com esta teoria, os motivos que determinaram a vontade do agente, isto é, os fatos que serviram de suporte à sua decisão, integram a validade do ato. Sendo assim, a invocação de 'motivos de fato' falsos, inexistentes ou incorretamente qualificados vicia o ato mesmo quando, conforme já se disse, a lei não haja estabelecido, antecipadamente, os motivos que ensejariam a prática do ato. Uma vez enunciados pelo agente os motivos em que se calçou, ainda quando a lei não haja expressamente imposto a obrigação de enunciá-los, o ato só será válido se estes realmente ocorrerem e o justificavam."*

Nesse passo, é apropriado asseverar que a teoria que ora se invoca teria aplicação irrestrita mesmo que existisse ***discricionariedade administrativa***, o que não ocorre no caso presente, já que a Resolução deste Conselho traz, de forma objetiva, os requisitos para a aplicação da medida de agregação de comarcas, vale dizer, é preciso que a comarca apresente média de processos novos, no último triênio, inferior a 50% da média estadual no mesmo período.

Trata-se de condição objetiva que, se configurada, imporá a execução de providências de agregação. Vinculados, pois, serão os atos administrativos dos tribunais a respeito, o que, noutras palavras, foi reconhecido pelo Tribunal em suas informações (id 2282469):

> “ *na leitura esmerada do referido ato normativo, verifica-se tratar-se de um comando imperativo estabelecido pelo Conselho Nacional de Justiça, de observância obrigatória de todos os Tribunais de Justiça, inclusive este.*
>
> (...)
>
> *O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte apenas deu cumprimento a uma norma cogente desse Egrégio Conselho. (...)”*

Corroborando o que se vem de sustentar, são claras as lições de **Hely Lopes Meirelles**, no seu clássico Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros Editores, 42ª edição, onde ensina:

> “A *teoria dos motivos determinantes* funda-se na consideração de que os atos administrativos, quando tiverem sua prática motivada, ficam vinculados aos motivos expostos, para todos os efeitos jurídicos. Tais motivos é que determinam e justificam a realização do ato, e, por isso mesmo, deve haver perfeita correspondência entre eles e a realidade. **Mesmo os atos discricionários**, se forem motivados, ficam vinculados a esses motivos como causa determinante de seu cometimento e se sujeitam ao confronto da existência e legitimidade dos motivos indicados. **Havendo desconformidade entre os motivos determinantes e a realidade, o ato é inválido.**” (grifos nossos)

Na jurisprudência deste Conselho Nacional de Justiça, são inúmeros os precedentes onde foi aplicada a teoria dos motivos determinantes, envolvendo variados temas:

> CNJ – PCA Nº 1078-73.2011.2.00.0000 – RELATOR CONSELHEIRO WALTER NUNES:
>
> PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS. CONCURSO DE INGRESSO E REMOÇÃO. APRESENTAÇÃO DE DIPLOMA DE

CONCLUSÃO DO CURSO DE DIREITO COM A PROVA DE TÍTULOS. POSSIBILIDADE. RECURSO ADMINISTRATIVO QUE ANALISOU SITUAÇÃO ANÁLOGA. PRINCÍPIO DA ISONOMIA. **TEORIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES**. EXIGÊNCIA ANTERIOR AO EXAURIMENTO DAS FASES ELIMINATÓRIAS. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. SÚMULA 266/STJ.

CNJ – PP Nº 3917 – 71.2011.2.00.0000 – RELATOR CONSELHEIRO SÍLVIO ROCHA:

TEORIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES. APLICABILIDADE. PEDIDO PARCIALMENTE PROCEDENTE.

CNJ – PCA Nº 83 – RELATOR CONSELHEIRO ALEXANDRE DE MORAES:

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS.
I - Competência constitucional do Conselho Nacional de Justiça para controlar e supervisionar financeira, administrativa e disciplinarmente todos os órgãos do Poder Judiciário, com exceção do Supremo Tribunal Federal. Inteligência dos arts. 102, I, 'r' e 103-B, §4º, da Constituição Federal.
II - Não conhecimento do Pedido de Controle Administrativo em relação ao Supremo Tribunal Federal. Conhecimento em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário.
III- Possibilidade de controle da constitucionalidade, legalidade do ato administrativo discricionário e fiel observância aos princípios e preceitos do art. 37 do texto constitucional.
IV - Possibilidade de controle do ato administrativo discricionário nas hipóteses de desvio de poder ou de finalidade e pela **teoria dos motivos determinantes.**
V - ATOS NORMATIVOS DE TRIBUNAIS E DO CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL QUE ALTERARAM HORÁRIO DE EXPEDIENTE DOS SERVIDORES PÚBLICOS OCUPANTES DE CARGOS DE PROVIMENTO EFETIVO. Regulamentação por atos administrativos discricionários dentro dos parâmetros fixados pela Lei nº 8.112/90.
VI - INEXISTÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE OU ILEGALIDADE.
VII - NÃO COMPROVAÇÃO DE FERIMENTO AO INTERESSE PÚBLICO OU A PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. O Ministério Público Federal não apresentou provas ou meros indícios de ferimento ao princípio da eficiência pelas alterações administrativas realizadas.
VIII -PEDIDOS CONHECIDOS EM PARTE (PCA 77, 80,81,82,83) E INDEFERIDOS NA PARTE CONHECIDA.

Por todo o exposto, mostra-se presente o *fumus boni juris* necessário à concessão da medida de urgência.

Quanto ao seu segundo requisito, qual seja, o *periculum in mora*, de igual sorte, o mesmo mostra-se presente no caso, à vista do cronograma de implantação da Resolução nº 33 – TJ, divulgado pelo Tribunal Requerido através da Portaria nº 1436, de 18 de setembro de 2017 (id. 2269436).

O artigo 1º, V, da aludida norma, prevê que as providências de agregação da comarca de Afonso Bezerra ocorrerão **entre os dias 30 de outubro e 03 de novembro de 2017**, ou seja, já nos próximos dias.

Como a próxima sessão ordinária desse CNJ ocorrerá apenas em **07 de novembro de 2017** , é iminente o risco de prejuízo aos interesses do Município ora Requerente, o que justifica a concessão, monocraticamente, de medida de urgência, *ad referendum* do plenário, nos termos do artigo 25, XI do Regimento Interno deste Conselho.

Por todo o exposto, **CONCEDO LIMINAR** para suspender os efeitos da Resolução nº 33/2017-TJ, de 23 de agosto de 2017, do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte, especificamente no que atine à agregação da comarca de AFONSO BEZERRA pela comarca de ANGICOS. Mantém-se a validade e eficácia da norma nas suas demais disposições, que não constituem objeto do presente procedimento.

Da mesma forma, **DETERMINO A SUSPENSÃO** dos efeitos da Portaria nº 1436, de 18 de setembro de 2017 (id. 2269436), especificamente o seu art. 1º, V, no que alude às providências de agregação da comarca de AFONSO BEZERRA pela comarca de ANGICOS. Mantida, da mesma forma, a validade e eficácia da norma nas suas demais disposições, que também não constituem objeto do presente procedimento.

Intime-se, com urgência e por qualquer meio expedito, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte, por meio da sua Presidência, para que, em cumprimento imediato dessa decisão, **se abstenha de praticar quaisquer atos no sentido de promover a agregação da comarca do Município Requerente pela comarca de Angicos**.

Nos termos do art. 25, XI, do Regimento Interno do CNJ, inclua-se o presente feito em pauta, na primeira oportunidade, para submissão desta decisão ao referendo do Plenário.

À Secretaria Processual para as urgentes providências que o caso requer.

Brasília, *data registrada em sistema*.

Brasília, 23 de outubro de 2017.

Conselheiro André Godinho