

18/11/2020

PLENÁRIO

AG.REG. NA PETIÇÃO 4.770 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. ROBERTO BARROSO
AGTE.(S) : UNIÃO
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AGDO.(A/S) : ANTONIO RIBEIRO SVENCISKAS
ADV.(A/S) : ROMEU FELIPE BACELLAR FILHO E OUTRO(A/S)

Ementa. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM PETIÇÃO. ART. 102, I, R, CF. COMPETÊNCIA DO STF PARA O JULGAMENTO DE AÇÕES DE RITO COMUM CONTRA ATO DO CNJ. PRECEDENTES.

1. Agravo interno interposto contra decisão em que reconhecida a incompetência do STF, ao argumento de que esta Corte não teria atribuição para julgar ações de rito comum que impugnam atos do CNJ.

2. No caso dos autos, trata-se de ação ordinária, autuada como petição, contra decisão proferida pelo Conselho Nacional de Justiça, por meio da qual declarada a vacância de serventia extrajudicial – o Ofício de Registro de Imóveis da Comarca de Jaguapitã, no Estado do Paraná.

3. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se consolidou no sentido de que a sua competência para processar e julgar demandas que impugnam atos do CNJ e do CNMP (art. 102, I, r, CF) estaria limitada às ações tipicamente constitucionais: mandados de segurança, mandados de injunção, *habeas corpus* e *habeas data* (AO 1.706 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 18.02.2014; AO 1.814-QO/MG, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe de 03.12.2014; AO 1.894 AgR, de minha relatoria, DJe 17.08.2018; AO 1.672 AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 15.10.2015).

4. No entanto, essa interpretação restritiva da regra de competência tem sido reiteradamente mitigada em decisões da Segunda Turma e do Plenário desta Corte. Em tais precedentes, o Tribunal excepcionou o entendimento anterior, para reconhecer ser de sua alçada processar e julgar ações ordinárias nas quais questionados atos praticados pelo CNJ e pelo CNMP (No Plenário: Pet 4.656-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 04.12.2017. Na Segunda Turma: RCL 16.575 AgR, Rel.

PET 4770 AGR / DF

Min. Dias Toffoli, DJe 21.8.2015 e RCL 24.563 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, DJe 21.2.2017). Em momento recente, também a Primeira Turma modificou a sua posição na matéria, ao examinar a Reclamação 15.564 AgR, sob a relatoria da Min. Rosa Weber, designado como redator do acórdão o Min. Luiz Fux. A solução proposta neste julgamento está correta e deve ser endossada.

5. O art. 102, I, *r*, CF estabelece a competência do STF para julgar originariamente “*as ações contra o Conselho Nacional de Justiça e contra o Conselho Nacional do Ministério Público*”. A Constituição não discriminou as espécies de ação que seriam da alçada desta Corte, do que se extrai que procurou fixar uma atribuição mais ampla para a análise de tais demandas. Essa leitura é corroborada pelo fato de que, quando pretendeu restringir a competência do Tribunal apenas às ações mandamentais, o constituinte o fez de forma expressa (art. 102, I, *d*, *i* e *q*, CF).

6. Isso não significa, porém, que a Corte deva afirmar a sua competência para conhecer de toda e qualquer ação ordinária contra atos do CNJ. A regra de competência em questão deve ser interpretada de acordo com os fins que justificaram a sua edição. A outorga de atribuição ao STF para processar e julgar ações contra o Conselho é um mecanismo institucional delineado pelo legislador constituinte para proteger e mesmo viabilizar a atuação desses órgãos de controle. A percepção é a de que a realização de sua missão constitucional restaria impossibilitada ou seriamente comprometida se os atos por eles praticados estivessem sujeitos ao crivo de juízos de primeira instância. Em primeiro lugar, porque a atuação do CNJ não raramente recai sobre questões locais delicadas e que mobilizam diversos interesses, sendo o distanciamento das instâncias de controle jurisdicional um elemento essencial para o desempenho apropriado das suas funções. Em segundo lugar, porque o órgão de controle também atua em questões de abrangência nacional, que demandam um tratamento uniforme e uma ação coordenada e, por essa razão, não poderiam ser adequadamente enfrentadas por juízos difusos. Em terceiro lugar, porque a submissão de atos do CNJ à análise de órgãos jurisdicionais diferentes da Suprema Corte representaria a subordinação

PET 4770 AGR / DF

da atividade da instância fiscalizadora aos órgãos e agentes públicos por ela fiscalizados, em subversão do sistema de controle proposto na Constituição Federal.

7. Assim sendo, como pontuado na Reclamação nº 15.564 AgR, a competência desta Corte para o exame de ações ordinárias se justifica sempre que questionados atos do CNJ *“de cunho finalístico, concernentes aos objetivos precípuos de sua criação, a fim de que a posição e proteção institucionais conferidas ao Conselho não sejam indevidamente desfiguradas”*. A título meramente exemplificativo, seriam da alçada deste Supremo Tribunal Federal ações de rito comum em que impugnados atos do CNJ *“(i) de caráter normativo ou regulamentar que traçam modelos de políticas nacionais no âmbito do Judiciário; (ii) que desconstituam ato normativo de tribunal local, (iii) que envolvam interesse direto e exclusivo de todos os membros do Poder Judiciário, consubstanciado em seus direitos, garantias e deveres, (iv) que versam sobre serventias judiciais e extrajudiciais, notadamente em matéria de obrigatoriedade de realização de concurso público, regime jurídico e conformação dessas serventias com os preceitos constitucionais insculpidos no art. 37, caput, da Constituição Federal”*.

8. Na espécie, o autor propôs ação ordinária contra decisão do CNJ que declarou a vacância da serventia por ele titularizada, por ter considerado irregular o ato de investidura, realizada sem prévia aprovação em concurso público. O ato impugnado foi inequivocamente praticado pelo Conselho Nacional de Justiça no exercício de sua atividade-fim, uma vez que consubstancia o controle de juridicidade de ato de provimento de serventia extrajudicial. Daí a competência do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar a demanda.

9. Agravo interno provido para reformar a decisão que declarou a incompetência desta Corte e determinar o regular processamento da ação, com a fixação da seguinte tese: *“Nos termos do artigo 102, inciso I, r, da Constituição Federal, é competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal processar e julgar, originariamente, todas as ações ajuizadas contra decisões do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público proferidas no exercício de suas competências constitucionais, respectivamente,*

PET 4770 AGR / DF

previstas nos artigos 103-B, § 4º, e 130-A, § 2º, da Constituição Federal”.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão realizada inteiramente por videoconferência - Resolução 672/2020/STF, sob a Presidência do Ministro Luiz Fux, na conformidade da ata de julgamento, por maioria de votos, em dar provimento ao agravo interno e reconhecer a competência do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar a causa, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Rosa Weber e Marco Aurélio, que negavam provimento ao recurso. Foi fixada a seguinte tese: *“Nos termos do artigo 102, inciso I, r, da Constituição Federal, é competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal processar e julgar, originariamente, todas as ações ajuizadas contra decisões do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público proferidas no exercício de suas competências constitucionais, respectivamente, previstas nos artigos 103-B, § 4º, e 130-A, § 2º, da Constituição Federal”.*

Brasília, 18 de novembro de 2020.

Ministro **LUÍS ROBERTO BARROSO** - Relator

29/08/2019

PRIMEIRA TURMA

AG.REG. NA PETIÇÃO 4.770 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. ROBERTO BARROSO
AGTE.(S) : UNIÃO
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AGDO.(A/S) : ANTONIO RIBEIRO SVENCISKAS
ADV.(A/S) : ROMEU FELIPE BACELLAR FILHO E OUTRO(A/S)

RELATÓRIO:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

1. Trata-se de agravo regimental contra decisão monocrática em que declinei a competência para o julgamento de ação civil ordinária contra ato do Conselho Nacional de Justiça, nos seguintes termos:

“Ementa: AÇÃO CIVIL ORDINÁRIA. ATO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA.

1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se firmou no sentido de que a competência prevista no art. 102, I, r, da Constituição deve ser interpretada de forma estrita, alcançando apenas os casos em que o CNJ tenha personalidade judiciária para figurar no feito (i.e., em mandados de segurança, habeas corpus, habeas data).

2. Declínio de competência.

1. A matéria foi assim resumida na decisão em que o Ministro Joaquim Barbosa concedeu a medida liminar (fls. 277-9):

‘Trata-se de ação ajuizada por Antônio Ribeiro Svenciskas contra a União, com o objetivo de desconstituir decisão tomada pelo Conselho Nacional de Justiça nos autos do Procedimento de Controle Administrativo 2008.10.00.009641.

PET 4770 AGR / DF

Narra o autor ter o CNJ declarado vaga a serventia por ele titularizada, na medida em que o respectivo provimento seria nulo por ausência de prévia aprovação em concurso público (Ofício de Registro de Imóveis da Comarca de Jaguapitã).

Segundo argumenta, o provimento da serventia é válido, eis que observados os requisitos postos no art. 208 da Constituição de 1967, tal como emendada em 1969.

Sustenta-se também que a Administração teria perdido o direito de exercer o controle de validade do ato de investidura, na medida em que ocorrido há mais de cinco anos (Decreto Judiciário 127/2001 – arts. 2º, XIII e 52 da Lei 9.784/1999).

Noutro momento, aponta-se que a decisão impugnada foi omissa por não ter versado sobre a situação específica do autor, bem como violou expectativas justas e estabilizadas, em evidente afronta aos princípios da boa-fé e da segurança jurídica.

Para robustecer suas teses, registra a existência de decisões proferidas por membros desta Corte em sentido favorável à pretensão apresentada.

Ante o exposto, pede-se a desconstituição da decisão prolatada pelo CNJ que afastou o autor da titularidade da serventia até então ocupada. Pede-se, também, a antecipação dos efeitos da tutela final pretendida.

Autuada como Petição, a ação foi-me distribuída por prevenção (MS 28.472 – fls. 120).

Determinada a citação da ré antes do exame da medida antecipatória, sobreveio a contestação de fls. 141-154. Em especial, a ré destaca a imprescindibilidade da prévia aprovação em concurso público como requisito para assunção de serventia extrajudicial, para sugerir a “evidente má-

PET 4770 AGR / DF

fé [do autor], já que plenamente ciente da irregularidade do ato – Decreto Judiciário nº 127/01 [...]” (Fls. 151).

Réplica à fls. 252-265.

É o relatório.

Examino o pedido para antecipação dos efeitos da tutela.

Sem me comprometer de pronto com qualquer das teses articuladas pela parte-autora, registro a concessão de medidas cautelares semelhantes àquela pleiteada nestes autos, fundadas na plausibilidade da alegada perda do poder-dever de a Administração rever atos de titularização em atividade notarial praticados há mais de cinco anos da data em que iniciado o controle.

Confirmam-se, por exemplo, o **MS 28.276-MC** (rel. min. Eros Grau DJe-201 DIVULG 23/10/2009 PUBLIC 26/10/2009), o **MS 28.232-MC** (rel. min. Cezar Peluso, DJe-174 DIVULG 15/09/2009 PUBLIC 16/09/2009), e o **MS 28.207-MC** (rel. min. Cezar Peluso, DJe-164 DIVULG 31/08/2009 PUBLIC 01/09/2009).

Por oportuno, registro os seguintes trechos de decisão proferida pelo eminente Ministro Celso de Mello:

‘DECISÃO DO SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Esta decisão é por mim proferida em face da ausência eventual, nesta Suprema Corte, do eminente Ministro-Presidente e de seu substituto regimental (fls. 1.748), justificando-se, em consequência, a aplicação da norma inscrita no art. 37, I, do RISTF. Em razão do indeferimento, pelo eminente Relator da causa, do pleito de concessão de medida cautelar, o ora impetrante formula pedido de reconsideração (fls. 1.687/1.704), que passo a apreciar. E, ao fazê-lo, defiro-o, tendo em vista a existência de

PET 4770 AGR / DF

decisões concessivas de liminares mandamentais proferidas em casos que me parecem rigorosamente idênticos ao que ora se examina (MS 28.059/DF, Rel. Min. CEZAR PELUSO - MS 28.064-MC/DF, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA – MS 28.122-MC/DF, Rel. Min. CEZAR PELUSO – MS 28.123-MC/DF, Rel. Min. CEZAR PELUSO). Impressiona-me, ao menos para efeito de formulação de um juízo de caráter estritamente delibatório, a alegação de ofensa ao postulado da segurança jurídica (fls. 25 e 1.702). Cabe ter presente, em face do contexto ora em exame, que a situação que o impetrante pretende preservar, ao menos até final julgamento desta ação mandamental, perdura há mais de 19 (dezenove) anos! A fluência de tão longo período de tempo culmina por consolidar justas expectativas no espírito do administrado e, também, por inculcar, nele, a confiança da plena regularidade dos atos estatais praticados, não se justificando – ante a aparência de direito que legitimamente resulta de tais circunstâncias – a ruptura abrupta da situação de estabilidade em que se mantinham, até então, as relações de direito público entre o agente estatal, de um lado, e o Poder Público, de outro. [...]’ (MS 28.060, DJe 146, de 04.08.2009).

Por força do princípio da colegialidade, considero adequado, ao menos neste momento de juízo inicial, harmonizar a cautela dispensada aos quadros marcados pela discussão sobre o alcance da regra de decadência às funções do Conselho Nacional de Justiça.

Contudo, ressalto que a concessão desta medida liminar tem por objetivo tão-somente assegurar a eficácia da jurisdição e o resultado útil do processo, por meio da preservação do quadro fático-jurídico atual. É notório que as medida

PET 4770 AGR / DF

liminares são precárias, efêmeras e podem ser reexaminadas a qualquer momento pelo órgão jurisdicional, se houver modificação das circunstâncias que deram ensejo à tutela de emergência.

Portanto, a medida liminar que ora se concede não pode ser interpretada de modo a estabilizar quaisquer expectativas ou a consolidar situações fáticas ou jurídicas. Ante o exposto, concedo a medida liminar pleiteada, para suspender a eficácia do acórdão prolatado nos autos do PCA 2008.10.00.000964-1, **tão-somente em relação à parte-autora**, até o julgamento final desta ação.

Comunique-se o teor desta decisão à ré e ao Conselho Nacional de Justiça.

No prazo comum de cinco dias, especifiquem as partes as provas que desejam produzir, **de modo a apontar expressamente seu objetivo e a respectiva pertinência.**

2. Em sua contestação (fls. 141-54), a União defendeu a validade do ato do Conselho Nacional de Justiça.

3. A parte autora apresentou réplica, em que reitera as alegações de decadência administrativa e licitude da sua efetivação (fls. 252-65).

4. A União dispensou a produção de novas provas (fl. 297) e interpôs agravo contra a decisão concessiva da liminar (fls. 299-308).

5. A Procuradoria-Geral da República opinou no sentido da improcedência do pedido (fls. 314-8).

6. É o relatório. **DECIDO.**

PET 4770 AGR / DF

7. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se firmou no sentido de que a competência prevista no art. 102, I, r, da Constituição deve ser interpretada de forma estrita, alcançando apenas os casos em que o CNJ tenha personalidade judiciária para figurar no feito (i.e., em mandados de segurança, *habeas corpus*, *habeas data*). Como se passa com qualquer ato praticado pela Administração do Judiciário da União, a impugnação das decisões do CNJ, por via de ação ordinária, deve ser promovida perante a Justiça Federal. Nessa linha, confira-se a seguinte manifestação do Ministro Sepúlveda Pertence (Relator) na Pet 3.674 QO/DF, em que foi acompanhado pela unanimidade da Corte:

‘Esta expressão ‘contra’ [do art. 102, I, r, da Carta] é rombuda. Na verdade, não há ações contra um órgão colegiado da União. [...] então, eu tomo [...] aquelas ações em que, na tradição da linguagem forense, se dizem propostas contra o Presidente da República, contra o Congresso Nacional, vale dizer, mandado de segurança, o **habeas corpus**, os ‘writs’ [...]. Para mim, parte é a União, embora nestes procedimentos – mandado de segurança, **habeas corpus** etc. – ela seja apresentada, pelo menos em primeiro grau, pela autoridade coatora, pelo autor do ato impugnado.’

8. A incompetência do Tribunal em situações como a presente tem sido amplamente reconhecida. Vejam-se, nesse sentido, as seguintes decisões monocráticas:

‘Impende destacar, ainda, que a competência originária do Supremo Tribunal Federal, cuidando-se de impugnação a deliberações emanadas do Conselho Nacional de Justiça, tem sido reconhecida na hipótese de impetração, contra referido órgão do Poder Judiciário (CNJ), de mandado de segurança.

PET 4770 AGR / DF

Tratando-se, porém, de ‘ação civil originária’, como no caso, não se configura a competência originária desta Suprema Corte, considerado o entendimento prevalecente na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (ACO 1.733/DF, Rel. Min. AYRES BRITTO - ACO 1.734/DF, Rel. Min. AYRES BRITTO - Pet 4.309-TA/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO Pet 4.404/DF, Rel. Min. EROS GRAU - Pet 4.492/DF, Rel. Min. EROS GRAU - Pet 4.571-MC/MS, Rel. Min. CELSO DE MELLO).’ (ACO 1.801 MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello)

‘o CNJ é um órgão do Poder Judiciário, nos termos do inciso I-A do art. 92 da Magna Lei. Donde se concluir que é a União, e não o CNJ, a pessoa legitimada a figurar no pólo passivo de ações ordinárias em que se questionem atos daquele Conselho.

[...] Por óbvio, essa não é a interpretação quando se cuide de mandado de segurança, mandado de injunção e *habeas data* contra atos do CNJ. Nessas hipóteses, o pólo passivo é ocupado diretamente por aquele Conselho ou pelo seu presidente, como autoridade impetrada, ainda que a União figure como parte. Isso diante da chamada personalidade judiciária que é conferida aos órgãos das pessoas político-administrativas para defesa de seus atos e prerrogativas nessas ações constitucionais mandamentais.

[...] Nessa linha de raciocínio, o Supremo Tribunal Federal deu-se por incompetente para processar e julgar ações populares contra atos do CNJ, situação semelhante à tratada nestes autos.’ (ACO 1.734/DF, Rel. Min. Carlos Ayres Britto)

‘1. Ao formalizar esta ação cível originária, os

PET 4770 AGR / DF

autores evocaram as alíneas 'f' e 'r' do inciso I do artigo 102 da Constituição Federal. Observem o disposto nos mencionados preceitos, que vêm merecendo do Supremo apreciação estrita:

[...]

2. São autores desta ação pessoas naturais e ré a União. Não há conflito alcançado pela citada alínea 'f' do inciso I do artigo 102 da Carta da República, tampouco o Conselho Nacional de Justiça figura no polo passivo, considerada a natureza administrativa. Somente em situações excepcionais, admite-se ao órgão, que não possui personalidade jurídica própria, a capacidade de ser parte no processo, as quais não se encontram presentes no caso em exame.

3. Remetam o processo à Justiça Federal do Distrito Federal, ante a incompetência deste Tribunal.' (ACO 1.796/DF, Rel. Min. Marco Aurélio)

'Nas ações ordinárias ajuizadas contra a União - ente dotado de personalidade jurídica-, ainda que envolvendo discussão acerca de ato emanado do Conselho Nacional de Justiça, a competência é da Justiça Federal.' (ACO 1.718/DF, Rel. Min. Rosa Weber)

9. Diante do exposto, com base no art. 21, § 1º, do RI/STF, **declaro a incompetência desta Corte** para apreciar a presente demanda, determinando sua remessa à Justiça Federal do Paraná. Perde o efeito a decisão liminar anteriormente proferida, ficando sem objeto o agravo regimental interposto pela União.

Publique-se.

Brasília, 14 de fevereiro de 2014"

2. A recorrente afirma que as ações movidas contra o Conselho Nacional de Justiça ou contra os seus atos, sendo ré a União,

PET 4770 AGR / DF

são de competência originária desta Corte. Nessa linha, argumenta que a incorporação da alínea “r” ao art. 102, I, da Constituição, conferiu ao CNJ personalidade judiciária. Ademais, alega que a restrição constante na alínea *d* do mesmo dispositivo não se aplica a alínea *r*.

3. É o relatório.

29/08/2019

PRIMEIRA TURMA

AG.REG. NA PETIÇÃO 4.770 DISTRITO FEDERAL

VOTO

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM PETIÇÃO. COMPETÊNCIA PARA JULGAMENTO DE AÇÕES CONTRA O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA.

1. A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que a competência prevista no art. 102, I, *r*, da Constituição deve ser interpretada de forma estrita, alcançando apenas os casos em que o CNJ tenha personalidade judiciária para figurar no feito (i.e., em mandado de segurança, mandado de injunção e *habeas data*). Precedentes.

2. Incompetência do Supremo Tribunal Federal para julgar a presente petição.

3. Agravo regimental a que se nega provimento.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

1. O agravo regimental não merece provimento, uma vez que a parte agravante não traz argumentos suficientes para modificar a decisão agravada.

2. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se firmou no sentido contrário à pretensão da agravante. Nos termos dos precedentes desta Corte, a competência prevista no art. 102, I, *r*, da Constituição deve ser interpretada de forma estrita, alcançando apenas os

PET 4770 AGR / DF

casos em que o CNJ tenha personalidade judiciária para figurar no feito (i.e., em mandados de segurança, *habeas corpus*, *habeas data*). Fora dessas classes processuais, a impugnação das decisões do CNJ deve ser promovida perante a Justiça Federal. Nessa linha, confira-se a seguinte manifestação do Ministro Sepúlveda Pertence (Relator) na Pet 3.674 QO/DF, em que foi acompanhado pela unanimidade da Corte:

“Esta expressão ‘contra’ [do art. 102, I, r, da Carta] é rombuda. Na verdade, não há ações contra um órgão colegiado da União. [...] então, eu tomo [...] aquelas ações em que, na tradição da linguagem forense, se dizem propostas contra o Presidente da República, contra o Congresso Nacional, vale dizer, mandado de segurança, o **habeas corpus**, os ‘writs’ [...]. Para mim, parte é a União, embora nestes procedimentos – mandado de segurança, **habeas corpus** etc. – ela seja apresentada, pelo menos em primeiro grau, pela autoridade coatora, pelo autor do ato impugnado.”

3. A incompetência do Tribunal em casos análogos ao presente tem sido amplamente reconhecida. Vejam-se, nesse sentido, os seguintes precedentes:

“CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) – CAUSAS DE NATUREZA CIVIL CONTRA ELE INSTAURADAS – A QUESTÃO DAS ATRIBUIÇÕES JURISDICIONAIS ORIGINÁRIAS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (CF, ART. 102, I, “r”) – CARÁTER ESTRITO E TAXATIVO DO ROL FUNDADO NO ART. 102 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA – REGRA DE COMPETÊNCIA QUE NÃO COMPREENDE QUAISQUER LITÍGIOS QUE ENVOLVAM IMPUGNAÇÃO A DELIBERAÇÕES DO CNJ – RECONHECIMENTO DA COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL APENAS QUANDO SE CUIDAR DE IMPETRAÇÃO de mandado de segurança, de “*habeas data*”, de “*habeas corpus*” (se for o caso) ou de mandado

PET 4770 AGR / DF

de injunção NAS SITUAÇÕES EM QUE O CNJ (órgão não personificado definido como simples “parte formal”, investido de mera “personalidade judiciária” ou de capacidade de ser parte) FOR APONTADO como órgão coator – LEGITIMAÇÃO PASSIVA “AD CAUSAM” DA UNIÃO FEDERAL NAS DEMAIS HIPÓTESES, PELO FATO DE AS DELIBERAÇÕES DO CNJ SEREM JURIDICAMENTE IMPUTÁVEIS À PRÓPRIA UNIÃO FEDERAL, QUE É O ENTE DE DIREITO PÚBLICO EM CUJA ESTRUTURA INSTITUCIONAL SE ACHA INTEGRADO MENCIONADO CONSELHO – COMPREENSÃO E INTELIGÊNCIA DA REGRA DE COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA INSCRITA NO ART. 102, I, “r”, DA CONSTITUIÇÃO – DOCTRINA – PRECEDENTES – AÇÃO ORIGINÁRIA NÃO CONHECIDA – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. - A competência originária do Supremo Tribunal Federal, cuidando-se de impugnação a deliberações emanadas do Conselho Nacional de Justiça, tem sido reconhecida apenas na hipótese de impetração, contra referido órgão do Poder Judiciário (CNJ), de mandado de segurança, de “habeas data”, de “habeas corpus” (quando for o caso) ou de mandado de injunção, pois, em tal situação, o CNJ qualificar-se-á como órgão coator impregnado de legitimação passiva “ad causam” para figurar na relação processual instaurada com a impetração originária, perante a Suprema Corte, daqueles “*writs*” constitucionais. Em referido contexto, o Conselho Nacional de Justiça, por ser órgão não personificado, define-se como simples “parte formal” (Pontes de Miranda, “Comentários ao Código de Processo Civil”, tomo I/222-223, item n. 5, 4ª ed., 1995, Forense; José dos Santos Carvalho Filho, “Manual de Direito Administrativo”, p. 15/17, item n. 5, 25ª ed., 2012, Atlas, v.g.), revestido de mera “personalidade judiciária” (Victor Nunes Leal, “Problemas de Direito Público”, p. 424/439, 1960, Forense), achando-se investido, por efeito de tal condição, da capacidade de ser parte (Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero, “Código de Processo Civil”, p. 101, 5ª ed., 2013, RT; Humberto Theodoro Júnior, “Curso de Direito Processual Civil”, vol. I/101,

PET 4770 AGR / DF

item n. 70, 54^a ed., 2013, Forense; Nelson Nery Júnior e Rosa Maria de Andrade Nery, “Código de Processo Civil Comentado”, p. 233, item n. 5, 13^a ed., 2013, RT, v.g.), circunstância essa que plenamente legitima a sua participação em mencionadas causas mandamentais. Precedentes. - Tratando-se, porém, de demanda diversa (uma ação ordinária, p. ex.), não se configura a competência originária da Suprema Corte, considerado o entendimento prevalente na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, manifestado, inclusive, em julgamentos colegiados, eis que, nas hipóteses não compreendidas no art. 102, I, alíneas “d” e “q”, da Constituição, a legitimação passiva “ad causam” referir-se-á, exclusivamente, à União Federal, pelo fato de as deliberações do Conselho Nacional de Justiça serem juridicamente imputáveis à própria União Federal, que é o ente de direito público em cuja estrutura institucional se acha integrado o CNJ. Doutrina. Precedentes” (AO 1706 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 18.12.2013).

“CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO PROPOSTA CONTRA O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. ART. 102, I, R, DA CONSTITUIÇÃO. INTERPRETAÇÃO RESTRITA DA COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PRECEDENTE: AO 1706 AGR, MIN. CELSO DE MELLO, PLENO, DJE DE 18/2/2014). AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO” (AO 2060 AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Primeira Turma, j. em 08.08.2017).

“Agravado regimental na ação cível originária. 2. Ação anulatória. Ato administrativo do Conselho Nacional de Justiça que estabeleceu teto remuneratório para interinos de serventias extrajudiciais. 3. Incompetência do STF. Interpretação restritiva do art. 102, I, “r”, da Constituição Federal. 4. Precedentes da Corte. 5. Ausência de argumentos suficientes a infirmar a decisão agravada. 6. Agravado regimental a que se nega provimento” (ACO 2406 AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes,

PET 4770 AGR / DF

Segunda Turma, j. em 30.09.2016).

4. Diante do exposto, nego provimento ao agravo regimental.
5. **É como voto.**

PRIMEIRA TURMA

EXTRATO DE ATA

AG.REG. NA PETIÇÃO 4.770

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. ROBERTO BARROSO

AGTE.(S) : UNIÃO

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AGDO.(A/S) : ANTONIO RIBEIRO SVENCISKAS

ADV.(A/S) : ROMEU FELIPE BACELLAR FILHO (16601/PR) E OUTRO(A/S)

Decisão: Após o voto do Ministro Luís Roberto Barroso, Relator, que negava provimento ao agravo regimental, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Primeira Turma, Sessão Virtual de 23.8.2019 a 29.8.2019.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Marco Aurélio, Rosa Weber, Luís Roberto Barroso e Alexandre de Moraes.

João Paulo Oliveira Barros
Secretário da Turma

17/12/2019

PRIMEIRA TURMA

AG.REG. NA PETIÇÃO 4.770 DISTRITO FEDERAL

VOTO S/ PROPOSTA

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)

- De acordo, Presidente, apliquei aqui a jurisprudência que prevaleceu no Plenário, mas já que afetamos, vamos aguardar.

PRIMEIRA TURMA

EXTRATO DE ATA

AG.REG. NA PETIÇÃO 4.770

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. ROBERTO BARROSO

AGTE.(S) : UNIÃO

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AGDO.(A/S) : ANTONIO RIBEIRO SVENCISKAS

ADV.(A/S) : ROMEU FELIPE BACELLAR FILHO (16601/PR) E OUTRO(A/S)

Decisão: Após o voto do Ministro Luís Roberto Barroso, Relator, que negava provimento ao agravo regimental, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Primeira Turma, Sessão Virtual de 23.8.2019 a 29.8.2019.

Decisão: A Turma, por unanimidade, decidiu afetar o julgamento do agravo ao Tribunal Pleno. Presidência do Ministro Luiz Fux. Primeira Turma, 17.12.2019.

Presidência do Senhor Ministro Luiz Fux. Presentes à Sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Rosa Weber, Luís Roberto Barroso e Alexandre de Moraes.

Subprocurador-Geral da República, Dr. Juliano Baiocchi Villa-Verde de Carvalho.

João Paulo Oliveira Barros
Secretário da Turma

11/11/2020

PLENÁRIO

AG.REG. NA PETIÇÃO 4.770 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

Presidente, essa é uma questão em que nós tivemos idas e vindas no Supremo relativamente à competência do Tribunal para julgar ações propostas contra o Conselho Nacional de Justiça. Portanto, o que se discute aqui é saber se o Supremo Tribunal Federal possui competência para processar e julgar ação ordinária ajuizada com o propósito de ver desconstituída decisão proferida pelo Conselho Nacional de Justiça, por meio da qual foi declarada a vacância de uma serventia extrajudicial, provida sem o concurso público.

E, aqui, é um agravo regimental em uma petição contra decisão monocrática, em que eu mesmo declinei da competência para julgamento do feito, determinando a remessa dos autos à Justiça Federal do Paraná, revogando liminar anteriormente deferida e declarando a perda do objeto do agravo regimental.

A Primeira Turma iniciou o julgamento desse caso na sessão virtual de 23 de agosto de 2019. Foi interrompido por pedido de vista do Ministro Alexandre de Moraes, e a vista foi devolvida em sessão presencial.

No dia 10 de setembro de 2019, a Primeira Turma julgou a Reclamação 15.564, em agravo regimental, em que se discutia a competência do Supremo para conhecer de ações que envolvessem o Conselho Nacional de Justiça.

Eu não estava circunstancialmente presente nessa sessão, mas ali prevaleceu o seu voto-vista, Ministro-Presidente Luiz Fux, em que Vossa

PET 4770 AGR / DF

Excelência revisitou a jurisprudência tradicional da Casa para reconhecer a competência da Corte para apreciar as ações ordinárias contra atos do Conselho Nacional de Justiça, em caráter excepcional, a fim de preservar a sua posição hierárquica e a efetividade de sua atuação finalística.

De acordo com esse precedente, liderado por Vossa Excelência, seriam da competência do Supremo, dentre outras, as ações ordinárias contra atos do Conselho Nacional de Justiça: I) de caráter normativo ou regulamentar que tracem modelos de políticas nacionais no âmbito do Judiciário; II) que desconstituam um ato normativo de tribunal local; III) que envolvam interesse direto e exclusivo de todos os membros do Poder Judiciário, consubstanciado em seus direitos, garantias e deveres; IV) que versem sobre serventias judiciais e extrajudiciais. E eu transcrevo, aqui, no meu voto, a ementa do acórdão de Vossa Excelência.

E digo mais: essa decisão - a de Vossa Excelência - está alinhada com uma série de precedentes que traziam ponderações em relação ao impedimento tradicional acerca do alcance e sentido do art. 102, I, "r", da Constituição Federal. E cito precedentes dos Ministros e Ministras Cármen Lúcia, Dias Toffoli.

Em 10 de dezembro de 2019, a Primeira Turma decidiu afetar ao Plenário o julgamento da AO 2.415, também agravo regimental, em que discutida a mesma questão aqui posta. O feito teve o seu exame iniciado no Plenário Virtual, e, após a colheita de nove votos, o julgamento foi interrompido com pedido de vista do Ministro Dias Toffoli. A vista foi devolvida na última semana, e a análise do processo será retomada na sessão virtual que começa no dia 20 de novembro, faltando apenas o voto da Ministra Cármen Lúcia.

Analisada a votação, Presidente, é possível divisar três correntes distintas. O Ministro Marco Aurélio, Relator, votou no sentido de reafirmar a jurisprudência da Corte, assentando a sua competência para

PET 4770 AGR / DF

processar e julgar apenas as ações mandamentais impetradas contra o CNJ e o CNMP. Esse entendimento foi acompanhado pela Ministra Rosa Weber e pelos Ministros Edson Fachin e Celso de Mello, nosso querido ex-Decano - agora o nosso Decano, igualmente querido, é o Ministro Marco Aurélio.

O Ministro Alexandre de Moraes abriu divergência. Consignou que o art. 102, I, "r", conferiu ao Supremo atribuição para processar e julgar as ações contra o CNJ e o CNMP sem estabelecer qualquer restrição acerca da natureza das ações e observou que, quando o legislador constituinte pretendeu circunscrever a competência da Corte ao conhecimento de ações mandamentais, o fez expressamente. Aduziu que a coerência da atuação do CNJ e do Conselho Nacional do Ministério Público estaria comprometida se os seus atos estivessem submetidos a um controle difuso pelas diversas instâncias do Poder Judiciário. Aludiu ainda o Ministro Alexandre Moraes à possibilidade de a parte escolher o juízo em que pretende mitigar, apenas modificando a natureza da demanda ajuizada, em ofensa ao princípio do juiz natural. E, por fim, sustentou serem da alçada do Supremo todas as demandas formuladas contra atos do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público independentemente da sua natureza processual. A orientação foi esposada pelos Ministros Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski e Dias Toffoli.

O Ministro Luiz Fux também divergiu, tendo reiterado o entendimento proferido na Reclamação 15.564, antes transcrita, e defendeu a competência do Supremo para processar e julgar as ações contra o CNJ dentro daquele elenco a que me referi anteriormente de cinco possibilidades.

Eu acompanhei naquela ocasião e, portanto, coerentemente, Presidente, agora que a matéria vem a Plenário físico, eu estou votando no sentido de revermos o entendimento que havíamos firmado e que eu

PET 4770 AGR / DF

seguira na minha decisão que foi objeto de agravo, de que só haveria competência do Supremo Tribunal Federal no caso das ações mandamentais, e não no caso de ações ordinárias, como é o exemplo desta aqui.

Tendo eu já narrado o cenário em que se coloca essa discussão, agora, por brevidade, vou apenas me limitar a ler a ementa do meu voto, em que procuro consolidar a posição que estou assumindo, reajustando posição anterior que a rigor não era minha, era uma posição de Plenário que eu fiz aplicar neste caso.

Então, digo eu, lendo a ementa do meu voto:

1. Agravo interno interposto contra decisão em que reconheci a incompetência do STF, ao argumento de que esta Corte não teria atribuição para julgar ações de rito comum que impugnam atos do CNJ.

2. No caso dos autos, trata-se de ação ordinária, autuada como petição, contra decisão proferida pelo Conselho Nacional de Justiça, por meio da qual declarada a vacância de serventia extrajudicial – o Ofício de Registro de Imóveis da Comarca de Jaguapitã, no Estado do Paraná.

3. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se consolidou no sentido de que a sua competência para processar e julgar demandas que impugnam atos do CNJ e do CNMP (art. 102, I, "r", CF) estaria limitada às ações tipicamente constitucionais: mandados de segurança, mandados de injunção, *habeas corpus* e *habeas data* (AO 1.706 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 18.02.2014; AO 1.814-QO/MG, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe de 03.12.2014; AO 1.894 AgR, de minha relatoria, DJe 17.08.2018; AO 1.672 AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 15.10.2015). Na decisão monocrática ora agravada, segui a orientação então firmada pelo Plenário.

4. No entanto, essa interpretação restritiva da regra de competência

PET 4770 AGR / DF

tem sido reiteradamente mitigada em decisões da Segunda Turma e do Plenário desta Corte. Em tais precedentes, o Tribunal excepcionou o entendimento anterior, para reconhecer ser de sua alçada processar e julgar ações ordinárias nas quais questionados atos praticados pelo CNJ e pelo CNMP (No Plenário: Pet 4.656-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 04.12.2017. Na Segunda Turma: Rcl 16.575 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 21.8.2015; e Rcl 24.563 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, DJe 21.2.2017).

Em momento recente, também a Primeira Turma modificou a sua posição na matéria, ao examinar a Reclamação 15.564, sob a relatoria do Min. Luiz Fux. Embora não tenha participado desse julgamento, entendo ser correta a solução nele proposta. Por isso, reajusto o meu voto para endossá-la.

5. O art. 102, I, "r", CF estabelece a competência do STF para julgar originariamente "as ações contra o Conselho Nacional de Justiça e contra o Conselho Nacional do Ministério Público". A Constituição não discriminou as espécies de ação que seriam da alçada desta Corte, do que se extrai que procurou fixar uma atribuição mais ampla para a análise de tais demandas. Essa leitura é corroborada pelo fato de que, quando pretendeu restringir a competência do Tribunal apenas às ações mandamentais, o constituinte o fez de forma expressa (art. 102, I, "d", "i" e "q", CF).

6. Isso não significa, porém, que a Corte deva afirmar a sua competência para conhecer de toda e qualquer ação ordinária contra atos do CNJ. A regra de competência em questão deve ser interpretada de acordo com os fins que justificaram a sua edição. A outorga de atribuição ao STF para processar e julgar ações contra o Conselho é um mecanismo institucional delineado pelo legislador constituinte para proteger e mesmo viabilizar a atuação desses órgãos de controle. A percepção é a de que a realização de sua missão constitucional restaria impossibilitada ou

PET 4770 AGR / DF

seriamente comprometida se os atos por eles praticados estivessem sujeitos ao crivo de juízos de primeira instância. Em primeiro lugar, porque a atuação do CNJ não raramente recai sobre questões locais delicadas e que mobilizam diversos interesses, sendo o distanciamento das instâncias de controle jurisdicional um elemento essencial para o desempenho apropriado das suas funções. Em segundo lugar, porque o órgão de controle também atua em questões de abrangência nacional, que demandam um tratamento uniforme e uma ação coordenada e, por essa razão, não poderiam ser adequadamente enfrentadas por juízos difusos. Em terceiro lugar, porque a submissão de atos do CNJ à análise de órgãos jurisdicionais diferentes da Suprema Corte representaria a subordinação da atividade da instância fiscalizadora aos órgãos e agentes públicos por ela fiscalizados, em subversão do sistema de controle proposto na Constituição Federal.

Já estou encerrando, Presidente. Peço desculpas por estar lendo, mas, na verdade, eu me preparei mesmo foi para votar a questão anterior, a complexa questão tributária. Se pudesse ter adivinhado que haveria um pedido de vista, teria me preparado para ser mais breve. Não tive tempo para ser breve, mesmo assim estou acelerando e caminho então para minha conclusão, Presidente.

7. Assim sendo, conforme bem pontuou o Ministro Luiz Fux na Rcl 15.564 AgR, a competência desta Corte para o exame de ações ordinárias se justifica sempre que questionados atos do CNJ:

"(...) de cunho finalístico, concernentes aos objetivos precípuos de sua criação, a fim de que a posição e proteção institucionais conferidas ao Conselho não sejam indevidamente desfiguradas."

A título meramente exemplificativo, Sua Excelência destacou que seriam da alçada deste Supremo Tribunal Federal ações de rito comum em que impugnados atos do CNJ:

"(i) de caráter normativo ou regulamentar que traçam

PET 4770 AGR / DF

modelos de políticas nacionais no âmbito do Judiciário, (ii) que desconstituam ato normativo de tribunal local, (iii) que envolvam interesse direto e exclusivo de todos os membros do Poder Judiciário, consubstanciado em seus direitos, garantias e deveres, e (iv) que versam sobre serventias judiciais e extrajudiciais, notadamente em matéria de obrigatoriedade de realização de concurso público, regime jurídico e conformação dessas serventias com os preceitos constitucionais insculpidos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal."

8. Na espécie, o autor propôs ação ordinária contra decisão do Conselho Nacional de Justiça que declarou a vacância da serventia por ele titularizada, por ter considerado irregular o ato de investidura, realizada sem a prévia aprovação em concurso público.

O ato impugnado foi inequivocamente praticado pelo Conselho Nacional de Justiça no exercício de sua atividade-fim, uma vez que consubstancia o controle de juridicidade de ato de provimento de serventia judicial. Daí porque, Presidente, eu estou estabelecendo a competência do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar a ação. Portanto, eu estou reajustando a minha decisão monocrática inicialmente proferida e dando provimento ao agravo interno que declarou a incompetência desta Corte para determinar o regular processamento da ação.

Eu fiz esse breve relato para contextualizar porque, em verdade, nós estamos mudando, em Plenário, uma jurisprudência que vínhamos praticando com muitas decisões monocráticas, registrando uma tendência à sua modificação e agora eu a estou consolidando, neste momento, ao trazer este feito, que foi afetado ao Plenário físico. Portanto, estou dando provimento ao agravo interno e reconhecendo a competência do Supremo Tribunal Federal para o julgamento deste caso, que envolveu uma decisão do Conselho Nacional de Justiça declarando vaga uma serventia do Estado do Paraná que havia sido provida sem o concurso público exigido

PET 4770 AGR / DF

constitucionalmente.

É como voto, Presidente.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AG.REG. NA PETIÇÃO 4.770

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. ROBERTO BARROSO

AGTE.(S) : UNIÃO

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AGDO.(A/S) : ANTONIO RIBEIRO SVENCISKAS

ADV.(A/S) : ROMEU FELIPE BACELLAR FILHO (16601/PR) E OUTRO(A/S)

Decisão: Após o voto do Ministro Luís Roberto Barroso, Relator, que negava provimento ao agravo regimental, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Primeira Turma, Sessão Virtual de 23.8.2019 a 29.8.2019.

Decisão: A Turma, por unanimidade, decidiu afetar o julgamento do agravo ao Tribunal Pleno. Presidência do Ministro Luiz Fux. Primeira Turma, 17.12.2019.

Decisão: Após o voto do Ministro Roberto Barroso (Relator), que dava provimento ao agravo interno e reconhecia a competência do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar a causa, o julgamento foi suspenso. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 11.11.2020 (Sessão realizada inteiramente por videoconferência - Resolução 672/2020/STF).

Presidência do Senhor Ministro Luiz Fux. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Nunes Marques.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Augusto Brandão de Aras.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

12/11/2020

PLENÁRIO

AG.REG. NA PETIÇÃO 4.770 DISTRITO FEDERAL

VOTO - VOGAL

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (VOTO-VOGAL): Trata-se de agravo interno, afetado pela Primeira Turma ao Plenário, em face da decisão do Min. Roberto Barroso, que não reconheceu a competência desta Corte para processar e julgar ação em face de ato praticado pelo Conselho Nacional de Justiça, em decisão assim fundamentada:

“1. A matéria foi assim resumida na decisão em que o Ministro Joaquim Barbosa concedeu a medida liminar (fls. 277-9):

‘Trata-se de ação ajuizada por Antônio Ribeiro Svenciskas contra a União, com o objetivo de desconstituir decisão tomada pelo Conselho Nacional de Justiça nos autos do Procedimento de Controle Administrativo 2008.10.00.009641.

Narra o autor ter o CNJ declarado vaga a serventia por ele titularizada, na medida em que o respectivo provimento seria nulo por ausência de prévia aprovação em concurso público (Ofício de Registro de Imóveis da Comarca de Jaguapitã.

Segundo argumenta, o provimento da serventia é válido, eis que observados os requisitos postos no art. 208 da Constituição de 1967, tal como emendada em 1969.

Sustenta-se também que a Administração teria perdido o direito de exercer o controle de validade do ato de investidura, na medida em que ocorrido há mais de cinco anos (Decreto Judiciário 127/2001 arts. 2º, XIII e 52 da Lei 9.784/1999).

Noutro momento, aponta-se que a decisão impugnada foi omissa por não ter versado sobre a situação específica do autor, bem como violou expectativas justas e estabilizadas, em evidente afronta aos

PET 4770 AGR / DF

princípios da boa-fé e da segurança jurídica.

Para robustecer suas teses, registra a existência de decisões proferidas por membros desta Corte em sentido favorável à pretensão apresentada.

Ante o exposto, pede-se a desconstituição da decisão prolatada pelo CNJ que afastou o autor da titularidade da serventia até então ocupada. Pede-se, também, a antecipação dos efeitos da tutela final pretendida.

Autuada como Petição, a ação foi-me distribuída por prevenção (MS 28.472 fls. 120).

Determinada a citação da ré antes do exame da medida antecipatória, sobreveio a contestação de fls. 141-154. Em especial, a ré destaca a imprescindibilidade da prévia aprovação em concurso público como requisito para assunção de serventia extrajudicial, para sugerir a evidente má-fé [do autor], já que plenamente ciente da irregularidade do ato Decreto Judiciário nº 127/01 [...] (Fls. 151).

Réplica à fls. 252-265.

É o relatório.

Examino o pedido para antecipação dos efeitos da tutela.

Sem me comprometer de pronto com qualquer das teses articuladas pela parte-autora, registro a concessão de medidas cautelares semelhantes àquela pleiteada nestes autos, fundadas na plausibilidade da alegada perda do poder-dever de a Administração rever atos de titularização em atividade notarial praticados há mais de cinco anos da data em que iniciado o controle.

Confirmam-se, por exemplo, o MS 28.276-MC (rel. min. Eros Grau DJe-201 DIVULG 23/10/2009 PUBLIC 26/10/2009), o MS 28.232-MC (rel. min. Cezar Peluso, DJe-174 DIVULG 15/09/2009 PUBLIC 16/09/2009), e o MS 28.207-MC (rel. min. Cezar Peluso, DJe-164 DIVULG 31/08/2009 PUBLIC 01/09/2009).

Por oportuno, registro os seguintes trechos de

PET 4770 AGR / DF

decisão proferida pelo eminente Ministro Celso de Mello:

‘DECISÃO DO SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Esta decisão é por mim proferida em face da ausência eventual, nesta Suprema Corte, do eminente Ministro-Presidente e de seu substituto regimental (fls. 1.748), justificando-se, em consequência, a aplicação da norma inscrita no art. 37, I, do RISTF.

Em razão do indeferimento, pelo eminente Relator da causa, do pleito de concessão de medida cautelar, o ora impetrante formula pedido de reconsideração (fls. 1.687/1.704), que passo a apreciar. E, ao fazê-lo, defiro-o, tendo em vista a existência de decisões concessivas de liminares mandamentais proferidas em casos que me parecem rigorosamente idênticos ao que ora se examina (MS 28.059/DF, Rel. Min. CEZAR PELUSO - MS 28.064-MC/DF, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA MS 28.122-MC/DF, Rel. Min. CEZAR PELUSO MS 28.123-MC/DF, Rel. Min. CEZAR PELUSO).

Impressiona-me, ao menos para efeito de formulação de um juízo de caráter estritamente deliberatório, a alegação de ofensa ao postulado da segurança jurídica (fls. 25 e 1.702). Cabe ter presente, em face do contexto ora em exame, que a situação que o impetrante pretende preservar, ao menos até final julgamento desta ação mandamental, perdura há mais de 19 (dezenove) anos! A fluência de tão longo período de tempo culmina por consolidar justas expectativas no espírito do administrado e, também, por inculcar, nele, a confiança da plena regularidade dos atos estatais praticados, não se justificando ante a aparência de direito que legitimamente resulta de tais circunstâncias a ruptura abrupta da situação de estabilidade em que

PET 4770 AGR / DF

se mantinham, até então, as relações de direito público entre o agente estatal, de um lado, e o Poder Público, de outro.

[...]'. (MS 28.060 , DJ e 146, de 04.08.2009).

Por força do princípio da colegialidade, considero adequado, ao menos neste momento de juízo inicial, harmonizar a cautela dispensada aos quadros marcados pela discussão sobre o alcance da regra de decadência às funções do Conselho Nacional de Justiça.

Contudo, ressalto que a concessão desta medida liminar tem por objetivo tão-somente assegurar a eficácia da jurisdição e o resultado útil do processo, por meio da preservação do quadro fático-jurídico atual. É notório que as medida liminares são precárias, efêmeras e podem ser reexaminadas a qualquer momento pelo órgão jurisdicional, se houver modificação das circunstâncias que deram ensejo à tutela de emergência.

Portanto, a medida liminar que ora se concede não pode ser interpretada de modo a estabilizar quaisquer expectativas ou a consolidar situações fáticas ou jurídicas.

Ante o exposto, concedo a medida liminar pleiteada, para suspender a eficácia do acórdão prolatado nos autos do PCA 2008.10.00.000964-1, tão-somente em relação à parte-autora, até o julgamento final desta ação.

Comunique-se o teor desta decisão à ré e ao Conselho Nacional de Justiça.

No prazo comum de cinco dias, especifiquem as partes as provas que desejam produzir, de modo a apontar expressamente seu objetivo e a respectiva pertinência'.

2. Em sua contestação (fls. 141-54), a União defendeu a validade do ato do Conselho Nacional de Justiça.

3. A parte autora apresentou réplica, em que reitera as alegações de decadência administrativa e licitude da sua efetivação (fls. 252-65).

PET 4770 AGR / DF

4. A União dispensou a produção de novas provas (fl. 297) e interpôs agravo contra a decisão concessiva da liminar (fls. 299-308).

5. A Procuradoria-Geral da República opinou no sentido da improcedência do pedido (fls. 314-8).

6. É o relatório. DECIDO .

7. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se firmou no sentido de que a competência prevista no art. 102, I, r, da Constituição deve ser interpretada de forma estrita, alcançando apenas os casos em que o CNJ tenha personalidade judiciária para figurar no feito (i.e. , em mandados de segurança, habeas corpus , habeas data). Como se passa com qualquer ato praticado pela Administração do Judiciário da União, a impugnação das decisões do CNJ, por via de ação ordinária, deve ser promovida perante a Justiça Federal. Nessa linha, confira-se a seguinte manifestação do Ministro Sepúlveda Pertence (Relator) na Pet 3.674 QO/DF, em que foi acompanhado pela unanimidade da Corte:

‘Esta expressão contra [do art. 102, I, r, da Carta] é rombuda. Na verdade, não há ações contra um órgão colegiado da União’.

[...] então, eu tomo [...] aquelas ações em que, na tradição da linguagem forense, se dizem propostas contra o Presidente da República, contra o Congresso Nacional, vale dizer, mandado de segurança, o habeas corpus , os writs [...]. Para mim, parte é a União, embora nestes procedimentos mandado de segurança, habeas corpus etc. ela seja apresentada, pelo menos em primeiro grau, pela autoridade coatora, pelo autor do ato impugnado.

8. A incompetência do Tribunal em situações como a presente tem sido amplamente reconhecida. Vejam-se, nesse sentido, as seguintes decisões monocráticas:

‘Impende destacar, ainda, que a competência

PET 4770 AGR / DF

originária do Supremo Tribunal Federal, cuidando-se de impugnação a deliberações emanadas do Conselho Nacional de Justiça, tem sido reconhecida na hipótese de impetração, contra referido órgão do Poder Judiciário (CNJ), de mandado de segurança.

Tratando-se, porém, de ação civil originária, como no caso, não se configura a competência originária desta Suprema Corte, considerado o entendimento prevalecente na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (ACO 1.733/DF, Rel. Min. AYRES BRITTO - ACO 1.734/DF, Rel. Min. AYRES BRITTO - Pet 4.309-TA/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO Pet 4.404/DF, Rel. Min. EROS GRAU - Pet 4.492/DF, Rel. Min. EROS GRAU - Pet 4.571-MC/MS, Rel. Min. CELSO DE MELLO)'. (ACO 1.801 MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello)

‘o CNJ é um órgão do Poder Judiciário, nos termos do inciso I-A do art. 92 da Magna Lei. Donde se concluir que é a União, e não o CNJ, a pessoa legitimada a figurar no pólo passivo de ações ordinárias em que se questionem atos daquele Conselho.

[...] Por óbvio, essa não é a interpretação quando se cuide de mandado de segurança, mandado de injunção e habeas data contra atos do CNJ. Nessas hipóteses, o pólo passivo é ocupado diretamente por aquele Conselho ou pelo seu presidente, como autoridade impetrada, ainda que a União figure como parte. Isso diante da chamada personalidade judiciária que é conferida aos órgãos das pessoas político-administrativas para defesa de seus atos e prerrogativas nessas ações constitucionais mandamentais.

[...] Nessa linha de raciocínio, o Supremo Tribunal Federal deu-se por incompetente para processar e julgar ações populares contra atos do CNJ, situação semelhante à tratada nestes autos’. (ACO 1.734/DF, Rel. Min. Carlos Ayres Britto)

PET 4770 AGR / DF

‘1. Ao formalizar esta ação cível originária, os autores evocaram as alíneas ‘f’ e ‘r’ do inciso I do artigo 102 da Constituição Federal. Observem o disposto nos mencionados preceitos, que vêm merecendo do Supremo apreciação estrita:

[...]

2. São autores desta ação pessoas naturais e ré a União. Não há conflito alcançado pela citada alínea f do inciso I do artigo 102 da Carta da República, tampouco o Conselho Nacional de Justiça figura no polo passivo, considerada a natureza administrativa. Somente em situações excepcionais, admite-se ao órgão, que não possui personalidade jurídica própria, a capacidade de ser parte no processo, as quais não se encontram presentes no caso em exame.

3. Remetam o processo à Justiça Federal do Distrito Federal, ante a incompetência deste Tribunal’. (ACO 1.796/DF, Rel. Min. Marco Aurélio)

‘Nas ações ordinárias ajuizadas contra a União - ente dotado de personalidade jurídica-, ainda que envolvendo discussão acerca de ato emanado do Conselho Nacional de Justiça, a competência é da Justiça Federal’. (ACO 1.718/DF, Rel. Min. Rosa Weber)

9. Diante do exposto, com base no art. 21, § 1º, do RI/STF, declaro a incompetência desta Corte para apreciar a presente demanda, determinando sua remessa à Justiça Federal do Paraná. Perde o efeito a decisão liminar anteriormente proferida, ficando sem objeto o agravo regimental interposto pela União”.

O julgamento do agravo ocorreu na sessão virtual de 23.8.2019 a 29.8.2019, tendo o relator votado pela negativa de provimento ao agravo, com posterior pedido de vista do Min. Alexandre de Moraes.

Posteriormente, em 17.12.2019, o feito voltou à pauta da Primeira

PET 4770 AGR / DF

Turma, a qual deliberou encaminhar o recurso para apreciação do Plenário do STF, tal como se percebe da ata de julgamento:

“A Turma, por unanimidade, decidiu afetar o julgamento do agravo ao Tribunal Pleno. Presidência do Ministro Luiz Fux. Primeira Turma, 17.12.2019”.

Pois bem.

1) Atribuições do Conselho Nacional de Justiça

Tratando-se de atuação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), suas deliberações devem estrita observância às diretrizes constitucional-administrativas, mais notadamente ao § 4º do art. 103-B da CF, *in verbis*:

“Art. 103-B. omissis.

(...)

§ 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:

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;

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 ao exato cumprimento da lei**, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União;

III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços

PET 4770 AGR / DF

auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso e determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;

IV - representar ao Ministério Público, no caso de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade;

V - rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de juízes e membros de tribunais julgados há menos de um ano;

VI - elaborar semestralmente relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário;

VII - elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa". (grifo nosso)

Acerca da extensão dos poderes constitucionais de ambos os Órgãos de controle (CNJ e CNMP), esta Corte teve oportunidade de analisar várias situações envolvendo tal mister constitucional, tal como o controle sobre: vitaliciedade; processo administrativo disciplinar; observância aos princípios constitucionais do art. 37 da CF; atos de concurso público; contratos; lista de antiguidade da magistratura, correição em serventias extrajudiciais etc. Transcrevo as seguintes ementas, *in litteris*:

“MANDADO DE SEGURANÇA. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. DECRETAÇÃO DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA DISCIPLINAR CONTRA MAGISTRADA. PRAZO PRESCRICIONAL

PET 4770 AGR / DF

COMPUTADO CONSOANTE O ART. 142 DA LEI 8.112/1990. CONDUTA TIPIFICADA COMO CRIME. ALEGADA DESCONFORMIDADE COM ORDENAMENTO JURÍDICO E A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. IMPETRAÇÃO DE MANDADO DE SEGURANÇA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. ATUAÇÃO COMO CUSTOS LEGIS. ILEGITIMIDADE ATIVA *AD CAUSAM*. PRECEDENTE. MANDADO DE SEGURANÇA NÃO CONHECIDO”. (MS 33.736, Rel. Min. Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe 23.8.2017, grifo nosso)

“MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO CONTRA ATO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA QUE EXAMINOU A VALIDADE DA LISTA DE ANTIGUIDADE DE MAGISTRADOS ELABORADA PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE PERNAMBUCO. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE OU ABUSIVIDADE. 1. Ao invalidar ato administrativo concreto do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco – elaboração de lista de antiguidade, para fins de concursos de remoção e promoção -, que não observara a preponderância do critério de classificação no concurso de ingresso na magistratura, para desempate entre juízes com posse ocorrida na mesma data, a autoridade impetrada atuou dentro dos limites de suas atribuições constitucionais de zelar pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura e de controlar a atuação administrativa do Judiciário (art. 103-B, § 4º, I e II, da Carta Magna). 2. O exame da validade da lista de antiguidade de magistrados elaborada pelo Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco, à luz de critério extraído dos arts. 93, I, da Magna Carta e 80, § 1º, I, da Lei Orgânica da Magistratura Nacional, em absoluto se confunde com o controle de constitucionalidade do art. 129 da Lei Complementar estadual pernambucana nº 100/2007 (Código de Organização Judiciária do Estado de Pernambuco). Admitida, por outro lado, a remissão a julgados desta Corte, em controle concentrado de constitucionalidade, a título de reforço na

PET 4770 AGR / DF

fundamentação de decisão administrativa do Conselho Nacional de Justiça. Precedentes. **3. Não está eivado de ilegalidade ou abusividade ato do CNJ que, calcado nos arts. 93, I, da Constituição da República e 80, § 1º, I, da Lei Complementar nº 35/1979, determina a observância da ordem de classificação no concurso de ingresso na magistratura, como critério preponderante de desempate, na elaboração de lista de antiguidade, entre juízes cuja posse tenha ocorrido no mesmo dia.** Nesse sentido decidiu esta Turma, ao julgamento do MS 28.494, sob a relatoria do Ministro Luiz Fux. 4. Não há afronta aos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança, pois o ato impugnado não alcança remoções e promoções já aperfeiçoadas. 5. Segurança denegada”. (MS 34.076, Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, DJe 16.11.2016, grifo nosso)

“AGRAVO REGIMENTAL NO MANDADO DE SEGURANÇA. **CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. INGRESSO NOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTROS DO RIO GRANDE DO SUL. CUMULAÇÃO IRRESTRITA DE DIPLOMAS DE CURSOS DE PÓS-GRADUAÇÃO NA PROVA DE TÍTULOS. ALEGADA CONTRARIEDADE AO INTERESSE PÚBLICO, AOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE E DA IMPESSOALIDADE: INOCORRÊNCIA DA INAPLICABILIDADE DA RESOLUÇÃO/CNJ N. 187/2014 AOS CONCURSOS PÚBLICOS EM ANDAMENTO. PROVAS JÁ REALIZADAS. SEGURANÇA JURÍDICA. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO**”. (MS-AgR 33.919, Rel. Min. Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe 30.5.2016, grifo nosso)

“Agravos regimentais em mandado de segurança. **Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Procedimento de controle administrativo. Determinação dirigida ao Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão (TJMA).** Mandado de segurança

PET 4770 AGR / DF

individual impetrado por desembargador do TJMA. Ilegitimidade ad causam do impetrante para impugnar ato que não lhe fora diretamente dirigido. Precedente. Agravo regimental não provido. **1. Ato coator consistente em deliberação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), para que o Tribunal de Justiça Local se abstivesse de enviar o Projeto de Lei que dispõe sobre Cargos, Carreiras e Vencimentos dos Servidores à Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, adequando-o ao disposto no art. 2º, § 2º, da Resolução CNJ nº 88/2009.** 2. Membro de Tribunal de Justiça não detém legitimidade para se insurgir, via mandado de segurança, contra deliberação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) afeta unicamente à competência do Tribunal local, pois o Supremo Tribunal já decidiu não atrair a legitimidade para a impetração de mandado de segurança a hipótese em que o ato apontado como coator incide lateralmente na esfera jurídica do impetrante. Precedente. 3. Agravo regimental não provido". (MS-AgR 33.926, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, DJe 31.5.2016, grifo nosso)

O STF tem trilhado o caminho de reconhecer a legitimidade da atuação administrativa desses órgãos, mesmo quando haja certo tolhimento da autonomia dos Tribunais controlados, diante do controle interno administrativo, financeiro e disciplinar introduzido pela EC 45/2004, cuja constitucionalidade foi reconhecida por esta Corte na ADI 3.367, Rel. Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, DJ 17.3.2006, tal como se percebe da ementa a seguir descrita:

"1. AÇÃO. Condição. Interesse processual, ou de agir. Caracterização. Ação direta de inconstitucionalidade. Propositura antes da publicação oficial da Emenda Constitucional nº 45/2004. Publicação superveniente, antes do julgamento da causa. Suficiência. Carência da ação não configurada. Preliminar repelida. Inteligência do art. 267, VI, do CPC. Devendo as condições da ação coexistir à data da sentença, considera-se presente o interesse processual, ou de

PET 4770 AGR / DF

agir, em ação direta de inconstitucionalidade de Emenda Constitucional que só foi publicada, oficialmente, no curso do processo, mas antes da sentença. **2. INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Emenda Constitucional nº 45/2004. Poder Judiciário. Conselho Nacional de Justiça. Instituição e disciplina. Natureza meramente administrativa. Órgão interno de controle administrativo, financeiro e disciplinar da magistratura. Constitucionalidade reconhecida. Separação e independência dos Poderes. História, significado e alcance concreto do princípio. Ofensa a cláusula constitucional imutável (cláusula pétrea). Inexistência. Subsistência do núcleo político do princípio, mediante preservação da função jurisdicional, típica do Judiciário, e das condições materiais do seu exercício imparcial e independente. Precedentes e súmula 649. Inaplicabilidade ao caso. Interpretação dos arts. 2º e 60, § 4º, III, da CF. Ação julgada improcedente** . Votos vencidos. São constitucionais as normas que, introduzidas pela Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004, instituem e disciplinam o Conselho Nacional de Justiça, como órgão administrativo do Poder Judiciário nacional. **3. PODER JUDICIÁRIO. Caráter nacional. Regime orgânico unitário. Controle administrativo, financeiro e disciplinar. Órgão interno ou externo**. Conselho de Justiça. Criação por Estado membro. Inadmissibilidade. Falta de competência constitucional. Os Estados membros carecem de competência constitucional para instituir, como órgão interno ou externo do Judiciário, conselho destinado ao controle da atividade administrativa, financeira ou disciplinar da respectiva Justiça. **4. PODER JUDICIÁRIO. Conselho Nacional de Justiça. Órgão de natureza exclusivamente administrativa. Atribuições de controle da atividade administrativa, financeira e disciplinar da magistratura**. Competência relativa apenas aos órgãos e juízes situados, hierarquicamente, abaixo do Supremo Tribunal Federal. Preeminência deste, como órgão máximo do Poder Judiciário, sobre o Conselho, cujos atos e decisões estão sujeitos

PET 4770 AGR / DF

a seu controle jurisdicional. Inteligência dos art. 102, *caput*, inc. I, letra 'r', e § 4º, da CF. O Conselho Nacional de Justiça não tem nenhuma competência sobre o Supremo Tribunal Federal e seus ministros, sendo esse o órgão máximo do Poder Judiciário nacional, a que aquele está sujeito. 5. PODER JUDICIÁRIO. Conselho Nacional de Justiça. Competência. Magistratura. Magistrado vitalício. Cargo. Perda mediante decisão administrativa. Previsão em texto aprovado pela Câmara dos Deputados e constante do Projeto que resultou na Emenda Constitucional nº 45/2004. Supressão pelo Senado Federal. Reapreciação pela Câmara. Desnecessidade. Subsistência do sentido normativo do texto residual aprovado e promulgado (art. 103-B, § 4º, III). Expressão que, ademais, ofenderia o disposto no art. 95, I, parte final, da CF. Ofensa ao art. 60, § 2º, da CF. Não ocorrência. Arguição repelida. Precedentes. Não precisa ser reapreciada pela Câmara dos Deputados expressão suprimida pelo Senado Federal em texto de projeto que, na redação remanescente, aprovada de ambas as Casas do Congresso, não perdeu sentido normativo. 6. PODER JUDICIÁRIO. Conselho Nacional de Justiça. Membro. Advogados e cidadãos. Exercício do mandato. Atividades incompatíveis com tal exercício. Proibição não constante das normas da Emenda Constitucional nº 45/2004. Pendência de projeto tendente a torná-la expressa, mediante acréscimo de § 8º ao art. 103-B da CF. Irrelevância. Ofensa ao princípio da isonomia. Não ocorrência. Impedimentos já previstos à conjugação dos arts. 95, § único, e 127, § 5º, II, da CF. Ação direta de inconstitucionalidade. Pedido aditado. Improcedência. Nenhum dos advogados ou cidadãos membros do Conselho Nacional de Justiça pode, durante o exercício do mandato, exercer atividades incompatíveis com essa condição, tais como exercer outro cargo ou função, salvo uma de magistério, dedicar-se a atividade político-partidária e exercer a advocacia no território nacional". (ADI 3.367, Rel. Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, DJ 17.3.2006, grifo nosso)

PET 4770 AGR / DF

Portanto, respeitados os contornos constitucionais, cada órgão de controle interno pode exercer a análise da legalidade de qualquer ato administrativo do Poder Judiciário (CNJ) e do Ministério Público (CNMP).

E essa competência administrativa abarca – de maneira incontestável – tudo que não seja jurisdicional, alcançando, inclusive, a iniciativa propositiva de projetos de lei, a qual está descrita a seguir:

“Art. 96. Compete privativamente:

I - aos tribunais:

a) eleger seus órgãos diretivos e elaborar seus regimentos internos, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos;

b) organizar suas secretarias e serviços auxiliares e os dos juízos que lhes forem vinculados, velando pelo exercício da atividade correicional respectiva;

c) prover, na forma prevista nesta Constituição, os cargos de juiz de carreira da respectiva jurisdição;

d) **propor a criação de novas varas judiciárias;**

e) prover, por concurso público de provas, ou de provas e títulos, obedecido o disposto no art. 169, parágrafo único, os cargos necessários à administração da Justiça, exceto os de confiança assim definidos em lei;

f) conceder licença, férias e outros afastamentos a seus membros e aos juízes e servidores que lhes forem imediatamente vinculados;

II - ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169:

a) a alteração do número de membros dos tribunais inferiores;

b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros

PET 4770 AGR / DF

e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver;

c) a criação ou extinção dos tribunais inferiores;

d) a alteração da organização e da divisão judiciárias”

(...)

Art. 99. Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira.

§ 1º. Os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias.

§ 2º. O encaminhamento da proposta, ouvidos os outros tribunais interessados, compete:

I - no âmbito da União, aos Presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, com a aprovação dos respectivos tribunais;

II - no âmbito dos Estados e no do Distrito Federal e Territórios, aos Presidentes dos Tribunais de Justiça, com a aprovação dos respectivos tribunais”. (grifo nosso)

Dito de outra forma: no rol das situações descritas nos incisos I e II do art. 96 e no § 2º do art. 99 da Constituição, não existe qualquer ato praticado pelos tribunais pátrios – com exceção do STF – que seja infenso de controle pelo Conselho Nacional de Justiça.

Ora, compete ao CNJ: 1) anuir à proposta orçamentária do Poder Judiciário Federal e do TJDF (Resolução CNJ 68/2009); 2) regular sobre a “*distribuição de orçamento nos órgãos do Poder Judiciário de primeiro e segundo graus*” (Resolução CNJ 195/2014); 3) além de analisar o mérito de “*anteprojeto de lei de iniciativa do Poder Judiciário que impliquem aumento de gastos com pessoal e encargos sociais*” (Resolução CNJ 184/2013), – as quais configuram a vertente mais densa da autonomia orçamentário-financeira e autogestão administrativa.

Em resumo, está inserido no complexo de atribuições do CNJ o “*controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes*”, bem como o zelo “*pelo cumprimento do Estatuto da magistratura*”.

Detém, ainda, poderes para “*apreciar, de ofício ou mediante provocação,*

PET 4770 AGR / DF

a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário”, mais notadamente sendo-lhe permitido “fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei”.

Em outras palavras, o CNJ possui atribuições de atuação estrutural que recaem sobre todo o Poder Judiciário nacional, à exceção do Supremo Tribunal Federal, tendo poderes para uniformizar e/ou corrigir as regras federais e estaduais correspondentes à magistratura que minem a unicidade daquele Poder.

2) Competência para processar e julgar ações em face de atos estruturais praticados pelo CNJ (e CNMP)

De início, entendo que é caso de provimento do agravo para o reconhecimento da competência do Supremo Tribunal Federal para processamento e julgamento da presente ação, nos termos no art. 102, inciso I, alínea “r”, da Constituição Federal, a saber:

“Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

(...)

r) as ações contra o Conselho Nacional de Justiça e contra o Conselho Nacional do Ministério Público”.

Cuida-se, conforme visto, de ação ajuizada por Antônio Ribeiro Svenciskas, em face da União, no intuito de desconstituir decisão tomada pelo CNJ, nos autos do Procedimento de Controle Administrativo 2008.10.00.009641, que declarou vaga a serventia por ele titularizada (Ofício de Registro de Imóveis da Comarca de Jaguapitã), ao raciocínio de que o respectivo provimento seria nulo por ausência de prévia aprovação em concurso público.

É bem verdade que esta Corte, ao julgar a Questão de Ordem na AO 1..814, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, limitou a sua competência para processar e julgar ações que questionam atos do CNJ e do CNMP às

PET 4770 AGR / DF

ações tipicamente constitucionais: mandado de segurança, mandado de injunção, *habeas corpus* e *habeas data*.

O acórdão restou assim ementado:

“COMPETÊNCIA AÇÃO RITO ORDINÁRIO UNIÃO MÓVEL ATO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Cabe à Justiça Federal processar e julgar ação ajuizada contra a União presente ato do Conselho Nacional de Justiça. A alínea ‘r’ do inciso I do artigo 102 da Carta da República, interpretada de forma sistemática, revela a competência do Supremo apenas para os mandados de segurança”. (AO 1.814 QO, Rel. Min. Marco Aurélio, Pleno, DJe 3.12.2014)

Assim, embora a competência para as ações constitucionais manteve-se como sendo do STF, a mesma atribuição constitucional para o conhecimento e julgamento das ações de rito ordinário restou definida como sendo da Justiça Federal.

A partir de 2014, portanto, as decisões do CNJ passaram a ser impugnáveis não só perante o STF (via ações constitucionais), como também perante a Justiça Federal (competente para julgar as ações ordinárias).

Considero importante lembrar as lições do Ministro Teori Zavascki, que, na AC 3.511-AgR, explicita as medidas de garantia previstas pela legislação para proteger o sistema de excessos eventuais:

“(…)

2. Portanto, segundo a orientação adotada pelo Plenário, as ações a que se refere o art. 102, I, r da Constituição Federal são apenas as ações constitucionais de mandado de segurança, mandado de injunção, *habeas data* e *habeas corpus*. As demais ações em que se questionam atos do Conselho Nacional de Justiça CNJ e do Conselho nacional do Ministério Público CNMP submetem-se, conseqüentemente, ao regime de competência estabelecido pelas normas comuns de direito processual.

PET 4770 AGR / DF

3. Poder-se-ia argumentar, contra essa orientação, que não faz sentido submeter a juízo de primeiro grau a possibilidade de anular ou suspender, até liminarmente, ato emanado daqueles Conselhos. Essa preocupação, na verdade, se estende a atos administrativos de outras autoridades e órgãos, como o Presidente da República, o próprio Supremo Tribunal Federal, e assim por diante, cujo ataque, por mandado de segurança, é submetido a órgão jurisdicional superior. Ocorre, todavia, que a própria Constituição estabeleceu distintos regimes de competência em casos tais, que é definida segundo o critério da natureza do procedimento adotado. Assim, quando contestados por mandado de segurança ação de procedimento especialíssimo, dirigido contra a própria autoridade que editou o ato atacado, que nela comparecerá diretamente a competência é atribuída a um órgão jurisdicional de nível superior. Assim, por exemplo, mandados de segurança contra atos do Presidente da República e do STF, serão da competência do STF (CF, art. 102, I, d); contra atos de Ministros de Estado ou do STJ, serão da competência do STJ (CF, art. 105, I, b) e assim por diante. Todavia, quando esses mesmos atos são contestados por outra via procedimental, a demanda será da competência do juízo de primeiro grau, nela figurando como parte demandada, não a autoridade que editou o ato atacado, mas a pessoa jurídica de direito público a que integra.

Pois bem, nesses casos, o próprio legislador, certamente preocupado com eventuais excessos ilegítimos, cercou o procedimento comum com diversas medidas de garantia. Assim, há expressa vedação legal a concessão de medidas provisórias, cautelares ou antecipatórias, em ações dessa natureza. É o que estabelece o § 1º do art. 2º da Lei 8.437, de 30.06.92 (Dispõe sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público e dá outras providências), a saber:

‘§ 1º. Não será cabível, no juízo de primeiro grau, medida cautelar inominada ou a sua liminar, quando impugnado ato de autoridade sujeita, na via de mandado

PET 4770 AGR / DF

de segurança, à competência originária de tribunal’.

Da mesma forma, a sentença de primeiro grau, em certos casos, não terá exequibilidade imediata, ficando submetida a reexame necessário e a recurso de apelação, ambos com efeito suspensivo (art. 3º da Lei 8.347/92). Ademais, tanto a sentença, quanto a liminar, podem ter sua execução suspensa por ato da presidência do tribunal nas situações indicadas no art. 4º e seu § 1º da mesma Lei 8.347/92, a saber:

‘Art. 4º. Compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

§ 1º. Aplica-se o disposto neste artigo à sentença proferida em processo de ação cautelar inominada, no processo de ação popular e na ação civil pública, enquanto não transitada em julgado’.

Cumprir registrar que essas disposições, constantes dos artigos 1º, 3º e 4º da Lei 8.347/92, são também aplicáveis à tutela antecipada prevista nos arts. 273 e 461 do CPC, conforme previsão expressa do art. 1º da lei 9.494, de 10.09.97 (Disciplina a aplicação da tutela antecipada contra a Fazenda Pública (...), cuja constitucionalidade foi afirmada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADC 4-MC, Min. Sydney Sanches, DJ de 21.05.99”.

Esse raciocínio foi construído a partir da premissa de que a decisão judicial capaz de afastar liminarmente/provisoriamente a eficácia de ato do CNJ, considerando todo o sistema processual pertinente, seria apenas

PET 4770 AGR / DF

a formalizada pelo Supremo Tribunal Federal.

Isso porque, o provimento jurisdicional, nas ações de rito ordinário movidas em face da União em razão de ato emanado do CNJ, só seria exequível após seu trânsito em julgado, diante da vedação legal de concessão de tutela de urgência pelos Tribunais inferiores.

Todavia, passou a ser bastante comum os juízes passarem a rever decisões do CNJ/CNMP através da concessão indiscriminada de liminares, que, a rigor, não poderiam ser conferidas em franca contrariedade à Lei 8.437/1992 (§ 1º do art. 2º), razão pela qual creio que esta Corte deve repensar sua jurisprudência para reassentar sua competência para processar e julgar atos do CNJ/CNMP.

Esse entendimento foi por mim declinado nos autos da ADI 4.412 MC, DJe 27.11.2019, ao externar que se impõe a revisão da jurisprudência desta Corte, firmada na AO 1.814, quanto à competência para julgar as ações envolvendo os atos dos Conselhos constitucionais.

Nesse sentido já se posicionou a Primeira Turma desta Corte:

“AGRAVO REGIMENTAL. RECLAMAÇÃO. ALEGAÇÃO DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA PROCESSAR E JULGAR AÇÕES ORDINÁRIAS CONTRA ATOS DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. ARTIGO 102, I, *r*, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS OUTORGADAS AO CNJ. OBSERVÂNCIA DA RELAÇÃO HIERÁRQUICA CONSTITUCIONALMENTE ESTABELECIDA. VOTO PELO PROVIMENTO DO AGRAVO INTERNO. 1. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) é órgão de controle da atividade administrativa, financeira e disciplinar da magistratura, exercendo relevante papel na racionalização, transparência e eficiência da administração judiciária. Criado pela Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004, tem o escopo de conferir efetividade às promessas constitucionais de essência republicana e democrática, notadamente os princípios da publicidade, moralidade, impessoalidade e eficiência, insculpidos no caput do artigo 37

PET 4770 AGR / DF

da Constituição. 2. A singularidade da posição institucional do CNJ na estrutura judiciária brasileira resulta no alcance nacional de suas prerrogativas, que incidem sobre todos os órgãos e juízes hierarquicamente inferiores ao Supremo Tribunal Federal, salvo esta Suprema Corte, posto órgão de cúpula do Poder Judiciário pátrio (ADI 3.367, Rel. Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, DJ de 17/3/2006). 3. O Conselho Nacional de Justiça, em perspectiva histórica, simbolizou verdadeira abertura das portas do Judiciário para que representantes da sociedade tomem parte no controle administrativo-financeiro e ético-disciplinar da atuação do Poder, robustecendo-lhe o caráter republicano e democrático (ADI 3.367, Ministro relator Cezar Peluso, Tribunal Pleno, DJ de 17/3/2006) e representa expressiva conquista do Estado democrático de direito, dotando de maior transparência os atos praticados pelos Tribunais e operando como um polo coordenador de políticas nacionais judiciárias. 4. A ratio iuris da criação do CNJ correspondeu à necessidade sociopolítica de um órgão nacional de controle das atividades judiciárias, nascedouro de um planejamento integrado em prol de maior eficiência e publicidade do sistema de justiça. 5. *In casu* , a controvérsia jurídico-constitucional reside em definir se esta Suprema Corte ostenta competência originária para processar e julgar ações ordinárias contra atos do CNJ de caráter normativo ou regulamentar, que traçam modelos de políticas nacionais no âmbito do Judiciário, nos termos do artigo 102, inc. I, alínea r, da Constituição Federal. 6. As cláusulas constitucionais que definem a competência originária do Supremo Tribunal Federal estão sujeitas à construção exegética de seu alcance e significado. É que a natureza expressa e taxativa das atribuições da Corte não afasta o labor hermenêutico para definir seu campo de incidência. Em outros termos, as competências insculpidas no art. 102 da Carta da República não consubstanciam molduras rígidas ou inflexíveis, mas espelham tipos normativos sujeitos à conformação por esta Suprema Corte . Precedentes: ADI 2.797, Rel. Min. Sepúlveda

PET 4770 AGR / DF

Pertence, Tribunal Pleno, DJ de 19/12/2006; AP 937 QO, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe de 11/12/2018; ACO 1.048 QO, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ de 31/10/2007 e ACO 1.295 AgR-segundo, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe de 2/12/2010. 7. A jurisprudência desta Corte, nada obstante predicar que a competência do STF para julgar demandas contra atos do CNJ se limita às ações de natureza mandamental, admitiu, no julgamento do agravo interno na petição 4.656, o conhecimento do mérito de ação ordinária ajuizada no STF contra decisão administrativa do CNJ, assentando que a restrição do permissivo constitucional da al. r do inc. I do art. 102 da Constituição da República às ações de natureza mandamental resultaria em conferir à Justiça federal de primeira instância, na espécie vertente, a possibilidade de definir os poderes atribuídos ao Conselho Nacional de Justiça no cumprimento de sua missão, subvertendo, assim, a relação hierárquica constitucionalmente estabelecida (Pet 4.656 AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe de 4/12/2017). 8. A competência do STF prescrita no artigo 102, I, r, da Constituição espelha um mecanismo assecuratório das funções do CNJ e da imperatividade de suas decisões, concebido no afã de que provimentos jurisdicionais dispersos não paralitem a eficácia dos atos do Conselho. Por essa razão, a competência originária desta Suprema Corte prevista no artigo 102, I, rda Constituição não deve ser interpretada com foco apenas na natureza processual da demanda, mas, antes, no objeto do ato do CNJ impugnado. Precedentes: Pet 4.656 AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe de 4/12/2017; Rcl 16.575 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, DJe de 21/8/2015; Rcl 24.563 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, DJe de 21/2/2017; Rcl 14.733, decisão monocrática, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 6/4/2015 e Rcl 15.551, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 14/2/2014. 9. A dispersão das ações ordinárias contra atos do CNJ nos juízos federais de primeira instância tem o condão de subverter a posição que foi constitucionalmente

PET 4770 AGR / DF

outorgada ao Conselho, fragilizando sua autoridade institucional e a própria efetividade de sua missão. Decerto, a submissão de atos e deliberações do CNJ à jurisdição de membros e órgãos subordinados a sua atividade fiscalizatória espelha um indesejável conflito no sistema e uma dilapidação de seu status hierárquico no sistema constitucional . 10. O design institucional do CNJ concebido pela Emenda Constitucional 45/2004 desautoriza que qualquer definição de âmbito nacional seja cassada por juiz de primeiro grau ou que políticas públicas nacionais moldadas pelo órgão sejam desconstituídas mediante a pulverização de ações nos juízos federais. 11. A Constituição Federal, quando pretendeu restringir a competência originária do STF a ações de natureza constitucional, o fez taxativa e especificamente nas alíneas d, i e q do inciso I do artigo 102, sendo certo que em outros dispositivos do artigo 102, I, v. g. nas alíneas n e r , a Carta Maior não impôs expressa restrição quanto ao instrumento processual a ser utilizado . 12. A exegese do artigo 102, I, r, da Constituição Federal, reclama a valoração (i) do caráter genérico da expressão ações acolhida no dispositivo; (ii) das competências e da posição institucional do CNJ no sistema constitucional pátrio; (iii) da natureza das atribuições constitucionais do STF e (iv) da hierarquia ínsita à estrutura do Poder Judiciário. 13. A hermenêutica sistemático-teleológica do artigo 102, I, r, da Constituição conduz a que somente sejam submetidas a processo e julgamento no STF as ações ordinárias que impugnam atos do CNJ de cunho finalístico, concernentes aos objetivos precípuos de sua criação, a fim de que a posição e proteção institucionais conferidas ao Conselho não sejam indevidamente desfiguradas. 14. As ações ordinárias contra atos do CNJ devem ser, em regra, processadas e julgadas na Justiça Federal e, somente excepcionalmente, para preservar a posição hierárquica e atuação finalística do Conselho, é que deve ser inaugurada a competência do STF. 15. Deveras, revela-se fundamental resguardar a capacidade decisória do STF, evitando a

PET 4770 AGR / DF

banalização da jurisdição extraordinária e preservando a própria funcionalidade da Corte. 16. **A competência primária desta Corte alcança as ações ordinárias que impugnam atos do Conselho Nacional de Justiça** (i) de caráter normativo ou regulamentar que traçam modelos de políticas nacionais no âmbito do Judiciário, (ii) que desconstituam ato normativo de tribunal local, (iii) que envolvam interesse direto e exclusivo de todos os membros do Poder Judiciário, consubstanciado em seus direitos, garantias e deveres, e **(iv) que versam sobre serventias judiciais e extrajudiciais**. 17. *In casu*, a ação originária questiona a Resolução 151, de 5/7/2012, do Conselho Nacional de Justiça e foi ajuizada com o objetivo de impedir a divulgação dos nomes e das remunerações individualizadas de servidores da Justiça Federal do Paraná e do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. 18. À luz do ato do CNJ impugnado, verifica-se que a pretensão deduzida pela demanda consubstancia resolução de alcance nacional, fundamentada na Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/11), impondo reconhecer a competência desta Suprema Corte para processar e julgar a ação originária. 19. Ex positis, voto pelo PROVIMENTO do agravo regimental, para julgar procedente a reclamação e assentar a competência do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar o feito, determinando-se a remessa dos autos”. (Rcl-AgR 15.564, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 5.11.2019, grifo nosso)

Compreendo, embora tenha sido oportuna a delimitação da competência do STF para julgar as ações envolvendo o CNJ e o CNMP, de modo a evitar que qualquer ação venha a bater às portas da Suprema Corte, parece-me claro que principalmente as ações que envolvam atos do CNJ relacionados com sua atividade-fim – de repercussão regional ou nacional – impõem à competência originária desta Corte, sob pena de subverter a lógica de sua criação.

Essa parece ser, exemplificativamente, a situação das ações relacionadas a (i) atos de caráter normativo ou regulamentar que traçam modelos de políticas nacionais no âmbito do Judiciário; (ii) decisões que

PET 4770 AGR / DF

desconstituam ato normativo de tribunal local; (iii) decisões que envolvam interesse direto e exclusivo de todos os membros do Poder Judiciário, consubstanciado em seus direitos, garantias e deveres; ou ainda (iv) que versem sobre serventias judiciais e extrajudiciais.

Dessa forma, retorna-se a competência desta Suprema Corte julgar as ações que impugnem os atos do CNJ relacionados às diretrizes constitucional-administrativas, mais notadamente, ao § 4º do art. 103-B da CF, motivo pelo qual esta Corte é competente para conhecer e julgar a presente demanda.

3) Voto

Ante o exposto, acompanho o relator para votar pelo provimento do agravo, assentando que compete ao STF processar e julgar ação ajuizada em face da União para discutir ato praticado pelo Conselho Nacional de Justiça (e também do Conselho Nacional do Ministério Público), disposto no § 4º do art. 103-B da CF, relacionados com sua atividade fim, sobretudo quando envolver repercussão regional ou nacional, na linha do que decidido na Rcl-AgR 15.564, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 5.11.2019.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AG.REG. NA PETIÇÃO 4.770

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. ROBERTO BARROSO

AGTE.(S) : UNIÃO

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AGDO.(A/S) : ANTONIO RIBEIRO SVENCISKAS

ADV.(A/S) : ROMEU FELIPE BACELLAR FILHO (16601/PR) E OUTRO(A/S)

Decisão: Após o voto do Ministro Luís Roberto Barroso, Relator, que negava provimento ao agravo regimental, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Primeira Turma, Sessão Virtual de 23.8.2019 a 29.8.2019.

Decisão: A Turma, por unanimidade, decidiu afetar o julgamento do agravo ao Tribunal Pleno. Presidência do Ministro Luiz Fux. Primeira Turma, 17.12.2019.

Decisão: Após o voto do Ministro Roberto Barroso (Relator), que dava provimento ao agravo interno e reconhecia a competência do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar a causa, o julgamento foi suspenso. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 11.11.2020 (Sessão realizada inteiramente por videoconferência - Resolução 672/2020/STF).

Decisão: Após o voto do Ministro Gilmar Mendes, que acompanhava o Relator para dar provimento ao agravo interno e reconhecer a competência do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar a causa, o julgamento foi suspenso. Ausente, justificadamente, o Ministro Dias Toffoli. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 12.11.2020 (Sessão realizada inteiramente por videoconferência - Resolução 672/2020/STF).

Presidência do Senhor Ministro Luiz Fux. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Nunes Marques.

Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Dias Toffoli.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Augusto Brandão de Aras.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

18/11/2020

PLENÁRIO

AG.REG. NA PETIÇÃO 4.770 DISTRITO FEDERAL

VOTO VOGAL

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: A questão debatida no presente recurso cinge-se à determinação da correta interpretação a ser conferida ao art. 102, I, “r”, da **Constituição Federal**, segundo o qual compete à Suprema Corte processar e julgar, originariamente, “as ações contra o Conselho Nacional de Justiça e contra o Conselho Nacional do Ministério Público”.

Tal como enfatizado pelo Ministro Relator, a jurisprudência tradicional desta Corte (ACO 1.680-AgR/AL, Ministro Teori Zavascki; ACO 1.733/DF, Ministro Ayres Britto; Pet 3.986-AgR/TO, Ministro Ricardo Lewandowski; Pet 4.309-TA/DF, Ministro Celso de Mello; Pet 4.404/DF, Ministro Eros Grau) firmou-se no sentido de que a expressão “ações contra o Conselho Nacional de Justiça” compreende apenas as **ações mandamentais de estatura constitucional** (mandado de segurança, *habeas data*, *habeas corpus* e mandado de injunção), no âmbito das quais referido órgão de controle ostenta personalidade judiciária, o que lhe confere legitimidade para figurar no polo passivo da relação jurídico-processual.

Ainda segundo essa orientação restritiva, as demais ações de natureza ordinária em que se discutem atos e deliberações oriundos do CNJ devem ser movidas contra a União, por ser ela o ente detentor de personalidade jurídica ao qual são imputadas as manifestações volitivas exaradas por seus órgãos. A circunstância de a União figurar no polo passivo da ação judicial atrairia – conclui a corrente interpretativa em questão – a incidência do art. 109, I, da CF, de modo a inserir no âmbito de competência da **Justiça Federal** o processamento e julgamento de mencionadas demandas.

PET 4770 AGR / DF

Mais recentemente, entretanto, em 26 de novembro de 2019, consolidou-se, na **Segunda Turma** desta Suprema Corte (**Rcl 15.551-AgR/GO**, Ministra Cármen Lúcia), orientação menos restritiva a respeito do alcance da norma disposta no art. 102, I, “r”, da CF, segundo a qual compete ao STF processar e julgar, originariamente, ações que tenham como causa de pedir atos proferidos pelo CNJ **no exercício de sua atividade-fim**.

Essa linha de intelecção funda-se, essencialmente, em dois argumentos de ordem teleológico-sistemática.

Em primeiro lugar, sustenta-se que, quando o legislador constituinte pretendeu restringir as classes processuais sujeitas à competência do STF, ele o fez expressamente, tal como procedeu na alínea “d” do mesmo artigo. A ausência de qualquer menção a instrumentos processuais específicos na alínea “r” denotaria a intenção do constituinte originário de alcançar com referida norma de competência toda e qualquer espécie de ação que possua como objeto ato oriundo do CNJ.

Em segundo lugar, não se revelaria congruente que juízes e Tribunais locais pudessem apreciar a validade de atos e deliberações emanados do órgão que recebeu a incumbência constitucional de fiscalizar os membros da magistratura. É preciso lembrar, nesse contexto, que o STF não se submete à atuação fiscalizatória do CNJ (conforme decidido na **ADI 3.367/DF**, Ministro Cezar Peluso), o que reforça a vocação do STF como instância natural para a apreciação da validade dos atos produzidos por aquele órgão administrativo, quando impugnados em sede jurisdicional.

A *ratio decidendi* é a mesma que fora utilizada por esta Suprema Corte ao afastar da sua competência jurisdicional ações em que todos os

PET 4770 AGR / DF

membros da magistratura não sejam direta ou indiretamente interessados (AO 1.840-AgR, Ministro Ricardo Lewandowski; ARE 744.436-AgR, Ministra Rosa Weber).

O conceito de atividade-fim merece um refinamento interpretativo, para dar mais clareza semântica ao texto constitucional e harmonizá-lo com o sistema de competência em geral.

A autotutela que a magistratura pode exercer sobre seus próprios direitos e deveres supera a autorreferência da regra de competência e gera uma inconsistência lógico-política em que os controlados podem controlar os controladores, o que só pode ser obstado com a fixação da competência para o STF.

Entendo, Senhor Presidente, ser a segunda corrente a que me referi o melhor norte interpretativo para a correta definição do sentido e alcance do art. 102, I, "r", da CF, pois, além de não restringir demasiadamente o espectro de competência desta Corte Constitucional com base em uma visão excessivamente formal, possui, ainda, a vantagem de não sobrecarregar este Tribunal com processos que, por não guardarem conexão com as atividades-fim do CNJ, apresentam menor envergadura.

Remanesce, contudo, saber o que vem a ser, precisamente, atividade-fim do CNJ. Considerando-se a vasta gama de atribuições desempenhadas pelo Conselho, é natural que o termo "*atividade-fim*" carregue algum grau de imprecisão conceitual. Penso, entretanto, que **o art. 103-B, § 4º, que indica o conjunto de atribuições cometidas pelo legislador constituinte a esse elevado órgão de fiscalização, fornece-nos a clareza e a segurança necessárias para a delimitação das atividades que, por concretizarem as missões precípua para as quais o CNJ foi criado, atraem a competência desta Corte Suprema para julgar as ações a elas relacionadas.**

PET 4770 AGR / DF

Transcrevo, por sua importância, o dispositivo constitucional supracitado:

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

III – receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção ou a disponibilidade e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

IV – representar ao Ministério Público, no caso de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

V – rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de juízes e membros de tribunais julgados há menos de um ano; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

PET 4770 AGR / DF

VI – elaborar semestralmente relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

VII – elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)”

Em suma: todas as atividades descritas no art. 103-B, § 4º, da CF constituem o que se convencionou chamar de “atividade-fim” e, por conseguinte, todas as ações que tenham como causa de pedir referidas atividades estarão compreendidas na competência desta Corte Suprema, por força do art. 102, I, “r”, da Constituição da República.

Fixadas essas balizas interpretativas, Senhor Presidente, cumpre definir se o caso ora em apreço, relativo a vacância de serventia extrajudicial em razão de provimento sem concurso público, atrai ou não a incidência do art. 102, I, “r”, da CF, compreendido à luz da orientação anteriormente exposta de que essa norma de competência abrange apenas os atos que guardem vinculação com as atividades-fim dos órgãos de controle nele referidos.

Nesse contexto, cumpre destacar que a Segunda Turma entendeu, no julgamento da **Rcl 24.563-Agr/RN**, Ministro Dias Toffoli, que o tema atinente à vacância de **serventias extrajudiciais** (tema versado no processo em exame) não se insere entre as atividades-fim do CNJ, **circunstância essa que afastaria a competência do STF para apreciar tais demandas.**

PET 4770 AGR / DF

Mostra-se pertinente transcrever o seguinte trecho da decisão monocrática proferida pelo Ministro Dias Toffoli em referido processo, que traz um rol de matérias que, por não dizerem respeito às atividades-fim do CNJ – segundo entendimento do ilustre Ministro –, não atrairiam a competência desta Corte:

“Por outro lado, não vislumbro, em sede de ação ordinária, a competência do STF para apreciar demandas cujos objetos sejam, ‘verbi gratia’, deliberações do CNJ que (i) atinjam tão somente servidores dos órgãos fiscalizados ou mesmo as serventias extrajudiciais fiscalizadas pelos tribunais locais; (ii) revejam atos administrativos gerais dos tribunais (assim considerados os que não se sujeitam a regulamentação distinta do Judiciário – de que seriam exemplo os relacionados a concursos públicos ou licitações dos tribunais locais), ou (iii) decisões outras – de naturezas diversas – que não digam respeito a interesse exclusivo de toda magistratura.”

Entendo, com a devida vênia ao ilustre Ministro, que a fiscalização desempenhada pelo CNJ sobre as serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro constitui atividade-fim daquele órgão, porquanto prevista no art. 103-B, § 4º, III, que constitui, conforme exposto anteriormente, **o núcleo definidor das principais atividades cometidas ao CNJ pelo legislador constituinte.**

As ações fiscalizatórias sobre serventias extrajudiciais – tema que, como se viu, por sua excepcional importância, mereceu a atenção do legislador constituinte ao prevê-la no art. 103-B, § 4º, III – não podem ser compreendidas na mesma categoria de concursos públicos e licitações, atividades, essas sim, de natureza estritamente administrativa e burocrática, que podem ser perfeitamente apreciadas pelos demais órgãos do Poder Judiciário sem risco de subversão da lógica constitucional de repartição de competências e da nulificação das elevadas atividades fiscalizatórias e disciplinadoras do Conselho Nacional de Justiça.

PET 4770 AGR / DF

Por fim, o item iii do fragmento acima transcrito, embora não diga respeito diretamente à causa ora em discussão, merece um adendo: existem decisões proferidas em processos administrativo-disciplinares que, por não envolverem o interesse direto de toda a magistratura, poderiam ser compreendidas na categoria “decisões que não dizem respeito a interesse exclusivo de toda a magistratura”. Creio ser pertinente, contudo, esclarecer que a atuação punitiva e disciplinar integra o núcleo de atribuições do CNJ (art. 103-B, § 4º), razão pela qual entendo que ações que impugnam decisões de natureza punitiva ou disciplinar emanadas daquele órgão também devem ser apreciadas por esta Corte.

São essas as razões, Senhor Presidente, que me levam a acompanhar o Ministro Relator, **para dar provimento ao agravo regimental, a fim de que a presente ação seja processada e julgada por esta Suprema Corte.**

É como voto.

18/11/2020

PLENÁRIO

AG.REG. NA PETIÇÃO 4.770 DISTRITO FEDERAL

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES -

Presidente, também cumprimento as sustentações orais realizadas na semana passada - Doutor Alberto Pavie Ribeiro e Doutor Cristovam Dionísio de Barros Cavalcanti Júnior - o Professor José Levi, Advogado-Geral da União, e, por fim, o nosso Procurador-Geral da República, Doutor Augusto Aras.

Presidente, a questão já está bem colocada. Faço um bloco único em relação aos três casos, aos três processos, salientando a importância da decisão do Supremo Tribunal Federal na data de hoje.

Digo isso, como quem relatou aproximadamente quase quatrocentos mandados de segurança relacionados à atividade do Conselho Nacional de Justiça sobre fiscalização de concursos de cartórios.

Ministra Rosa, hoje nossa Presidente, Ministro Marco Aurélio, nosso Decano, Ministro Luís Roberto Barroso e Vossa Excelência, Presidente Luiz Fux, tivemos, na Primeira Turma - devem-se recordar -, por três oportunidades, grandes problemas de descumprimento de

PET 4770 AGR / DF

decisão do próprio Supremo Tribunal Federal. Aqueles que tiveram seus interesses afastados pelo CNJ e confirmada essa decisão pelo Supremo Tribunal Federal entenderam, por bem, de uma forma, diria, não tão leal processualmente, ingressar na primeira instância. Por decisões enviesadas, liminares da primeira instância acabaram suspendendo a própria decisão transitada em julgado do Supremo Tribunal Federal. Tivemos que lidar com isso em três casos, recordo-me bem: Espírito Santo - Vila Velha - e, outros dois, no Paraná.

A questão hoje em evidência é exatamente decidir a quem a Constituição deu competência para processar e julgar ações, independentemente da natureza, contra decisões do Conselho Nacional de Justiça e, também, do Conselho Nacional do Ministério Público proferidas no desempenho - é importantíssimo destacar desde o início - de suas atribuições constitucionais.

Entendo - e já assim me manifestei, ano passado, na Rcl 15.564 - e continuou guardando, com a devida vênia às posições em contrário, extrema reserva da jurisprudência que foi se consolidando no Supremo Tribunal Federal. Uma jurisprudência defensiva em relação a ações ajuizadas contra decisões do CNJ e do CNMP, no sentido de que

PET 4770 AGR / DF

somente as ações de cunho constitucional já citadas aqui pelo Ministro Nunes Marques - mandado de segurança, *habeas data* e mandado de injunção - seriam de competência do Supremo Tribunal Federal. As demais, não.

Sempre guardei extrema reserva em relação a esse posicionamento, respeitando a então posição prevalente do Supremo Tribunal Federal, mas apontando minha divergência. Sempre entendi - e aqui reforço meu entendimento - que, com a promulgação da Emenda nº 45, o legislador constituinte derivado criou dois órgãos de cúpula administrativa, seja do Poder Judiciário, no caso do CNJ, seja da instituição Ministério Público, no caso do CNMP, com uma finalidade: criar um verdadeiro mecanismo de controle administrativo, em nível nacional, das atividades atinentes a planejamento, fiscalização administrativa e controle disciplinar de todos os demais órgãos e membros que compõem o Poder Judiciário e a instituição Ministério Público, respectivamente.

A partir dessa criação - e temos que ter a ideia do contexto da criação e da elaboração do Texto Constitucional -, a relevância dessa nova função - até, então, inédita - de órgãos com função

PET 4770 AGR / DF

nacional de controle administrativo, planejamento, fiscalização e disciplinar mereceu também, por parte do Congresso Nacional, no exercício do poder constituinte derivado, atenção quanto ao exercício natural do controle judicial dessa atividade administrativa.

Foi dito da tribuna que afastar eventualmente a possibilidade de a Justiça Federal rever as decisões do CNJ seria contra o art. 5º da Constituição, que prevê a inafastabilidade da prestação jurisdicional, da revisão jurisdicional. Não é verdade. Tanto não é verdade, que a criação desses órgãos mereceu, por parte, como disse, do Poder Constituinte, uma preocupação expressa de quem exerceria o controle judicial. Fez questão o Congresso Nacional de estabelecer, no art. 102, I, *r*, ser competência do Supremo Tribunal Federal o processo e julgamento das ações - aqui sem qualquer limitação - contra o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público.

Certamente, entendo que não foi por acaso a ênfase dada, pelo Congresso Nacional, na EC nº 45, a essa atribuição ao Supremo Tribunal Federal. Por óbvio, se esses órgãos foram criados para nacionalizar o controle administrativo, financeiro e disciplinar, tanto do Judiciário quanto do Ministério Público - dois órgãos de cúpula

PET 4770 AGR / DF

administrativa no sistema nacional de Justiça, Judiciário e Ministério Público -, para que se mantivesse a coerência do sistema de controle exercido por esses órgãos sobre as estruturas internas do Judiciário e do Ministério Público, somente seria possível reservar o controle jurisdicional ao Supremo Tribunal Federal - sob pena de fracionamento de decisões judiciais, sob pena de um controle absolutamente difuso, espalhado pelos demais membros do Poder Judiciário e, conseqüentemente, a frustração da Emenda nº 45, dessa nacionalização do controle administrativo, financeiro e disciplinar -, sempre com a possibilidade de controle judicial das decisões desses órgãos pelo Supremo Tribunal Federal.

Essa questão foi amplamente debatida no Congresso Nacional antes da promulgação da Emenda nº 45. Todos com certeza se recordam, o próprio Supremo Tribunal Federal - é importante aqui recordar -, em fevereiro de 2004, antes da promulgação da Emenda nº 45, em dezembro de 2004, em sessão administrativa, postou-se, por maioria, contra a criação do CNJ, dizendo que isso poderia ser uma invasão à autonomia e independência do Poder Judiciário.

Em dezembro, foi criado o CNJ. Depois, em ação direta

PET 4770 AGR / DF

de inconstitucionalidade, o Supremo Tribunal Federal, em posicionamento jurisdicional, conversou com sua decisão administrativa, disse que aquela posição anterior era administrativa, mas que, jurisdicionalmente, não haveria a possibilidade de se declarar inconstitucional o Conselho Nacional de Justiça. E por quê? Aqui é o que interessa na presente hipótese. Entre outras questões, o eminente Ministro Cezar Peluso, Relator da ADI 3.367, salientou três pontos caracterizadores do Conselho Nacional de Justiça que afastavam a possibilidade de declaração de inconstitucionalidade. É importante lembrar - por isso fiz a referência histórica - que o Ministro Cezar Peluso, administrativamente, em fevereiro de 2004, assim como a maioria do Supremo Tribunal Federal, havia se posicionado contra a criação de um conselho, mas, jurisdicionalmente, como Relator e também seguido pela maioria do Supremo Tribunal Federal, entendeu que era constitucional. E por quê?

Primeiro, por ser órgão integrante do Poder Judiciário.

Segundo, por sua composição apresentar maioria absoluta de membros do próprio Poder Judiciário.

O terceiro ponto, Presidente, Ministros, é o que nos interessa mais neste momento. O terceiro ponto caracterizador da

PET 4770 AGR / DF

constitucionalidade do CNJ, reconhecida na ADI 3.367, foi que havia a possibilidade de controle de suas decisões pelo órgão de cúpula do Poder Judiciário, qual seja, o Supremo Tribunal Federal.

Naquele momento, o Supremo reconheceu a constitucionalidade do CNJ como órgão administrativo interno do Poder Judiciário - não controle externo. Um dos três pontos principais desse reconhecimento foi exatamente que o Supremo Tribunal Federal não só não estaria submetido ao Conselho Nacional de Justiça, como, como órgão máximo do Poder Judiciário, realizaria a ampla revisão judicial de todas as decisões do CNJ. Isso foi um ponto definidor da constitucionalidade do CNJ.

Essas três características marcantes demonstram, dentro dessa lógica interpretativa, a necessidade de mantermos a coesão do que foi criado pela Emenda nº 45, no art. 102, I, *r*, ou seja, órgãos nacionais, órgãos de cúpula, órgãos de controle administrativo, financeiro e disciplinar, só que órgãos que devem respeito à Constituição, órgãos cuja revisão judicial pode e deve ser feita somente pelo órgão máximo do sistema judicial brasileiro, o Supremo Tribunal Federal.

E foi assim, Presidente, ao longo dos primeiros anos do

PET 4770 AGR / DF

Conselho Nacional de Justiça. Fiz parte da primeira composição do CNJ, de 2005 a 2007, até 2008 e 2009 e bem me recordo: nos primeiros anos e nas primeiras composições do Conselho Nacional de Justiça, todas as ações contrárias às decisões do CNJ eram de competência do Supremo. Em determinado momento houve - e foi um dos fundamentos do Supremo - um aumento - a meu ver, prejudicial - de ingerência do CNJ e do CNMP em assuntos absolutamente rotineiros do Poder Judiciário e do Ministério Público.

Lembro-me de uma decisão do CNJ que mudou a escala de motoristas de um Tribunal de Justiça. A partir do momento em que o CNJ e o CNMP acabaram ampliando, erroneamente, suas importantíssimas missões constitucionais, o Supremo Tribunal Federal, em jurisprudência defensiva, restringiu sua competência somente para determinadas ações. Os precedentes já foram citados - não os irei repetir - e o Supremo passou a fazer uma distinção entre as ações tipicamente constitucionais e as demais ações.

Entendo que é o momento - até em virtude de o Conselho Nacional de Justiça já ter passado daquela fase, em virtude da necessidade de uma coesão maior entre decisões e aplicação eficaz - de

PET 4770 AGR / DF

voltarmos ao posicionamento inicial, ao posicionamento originário do Supremo Tribunal Federal. Acho que a Corte deve retornar a esse posicionamento no intuito de garantir a efetividade dos Conselhos Nacional de Justiça e Nacional do Ministério Público e preservar a segurança jurídica, com uma ampla, geral e célere possibilidade de análise das decisões diretamente pelo Supremo Tribunal Federal.

As decisões do CNJ e do CNMP, no âmbito de suas competências constitucionais, sempre têm reflexos nacionais, então a revisão deve ser feita pelo Supremo Tribunal Federal para que não haja um desvirtuamento das decisões ou o próprio descumprimento das decisões desses dois importantes órgãos.

A realidade atual vem, a meu ver, demonstrar o acerto dessa alteração. Volto a dizer, com todas as vênias às posições em contrário, porque passamos a conviver com uma insegurança jurídica gerada por um controle judicial difuso dos atos administrativos emanados dos dois Conselhos - o que se agravou, inclusive, com o inadequado critério dessa competência definida sob o estrito ângulo processual.

Por que é importante colocar essa questão? Porque a

PET 4770 AGR / DF

atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal permite uma loteria, permite que aqueles que se julgam prejudicados possam burlar decisões do Supremo Tribunal Federal, aqueles que se julgam prejudicados possam jogar com as decisões do Supremo Tribunal Federal.

Como? De uma forma muito simples. Sabemos que, com as alterações processuais civis, pouca diferença existe, do ponto de vista instrumental e de finalidade, entre um mandado de segurança e uma ação em que se pede uma tutela emergencial. Do ponto de vista finalístico, pouquíssima diferença teremos.

E o que passou a ocorrer? Cito sempre o exemplo dos cartórios, porque, como disse, na Primeira Turma, na verdade, foram julgados mais de 670 mandados de segurança - 380 de minha relatoria e os anteriores de relatoria do saudoso Ministro Teori Zavascki. Um dos litisconsortes, no procedimento administrativo do CNJ, ao ter seus interesses contrariados, entrava com mandado de segurança no Supremo. Se obtivesse decisão favorável, o outro ingressava também. Se não obtivesse a liminar, o outro ingressava com uma ação ordinária em primeira instância pedindo tutela de urgência e, se obtivesse, o primeiro desistia do mandado de segurança.

PET 4770 AGR / DF

Isso era uma verdadeira loteria judicial, quando não acarretou, eu diria, verdadeira fraude processual. Como Relator, officiei às corregedorias locais e ao próprio CNJ os exemplos anteriores que citei. O CNJ decidiu em mandado de segurança; e o Supremo manteve a decisão. Com o trânsito em julgado, depois vem uma ação ordinária, disfarçando-se a causa de pedir e o pedido, e uma liminar de primeira instância torna sem efeito a decisão do Supremo Tribunal Federal.

Ora, não é possível essa insegurança jurídica e não é possível permitirmos que órgãos coordenados, supervisionados, fiscalizados e disciplinados, do ponto de vista financeiro ou administrativo, pelo CNJ, possam conceder liminares afastando as decisões do CNJ. O CNJ, do ponto de vista administrativo, pune um magistrado e esse magistrado consegue - como já ocorreu na prática -, com o juiz da sala ao lado, na Justiça Federal, do seu colega ao lado, uma liminar suspendendo essa aplicação.

Não foi para isso que o legislador constituinte derivado, a partir da Emenda nº 45, criou o CNJ e o CNMP: para que suas decisões só tivessem aplicabilidade, vigência e eficácia se a primeira instância concordasse. Não foi para isso!

PET 4770 AGR / DF

Podemos concordar ou não com a existência do CNJ e do CNMP, mas o Supremo Tribunal Federal entendeu que ambos os Conselhos são constitucionais e a sua missão prevista na Constituição deve ser realizada. Essa missão não pode, obviamente, estar submetida ao beneplácito, ao referendo da primeira instância. Essas decisões só podem ser revistas pelo Supremo Tribunal Federal, independentemente da ação que se ajuíze contra essas decisões. Senão, volto a insistir, vamos continuar a ter essa loteria: um entra com mandado de segurança, não conseguiu a liminar, desiste ou seu litisconsorte, no procedimento disciplinar, entra com uma ação originária. E, aí, vamos jogar com a sorte.

A Constituição foi clara: a Emenda nº 45 criou estrutura em que não há controle externo do Poder Judiciário, nem do Ministério Público. São órgãos que fazem parte da própria estrutura e do sistema de Justiça. E a quem compete rever suas decisões nesse sistema de Justiça? A quem compete a revisão judicial dos atos administrativos, das decisões administrativas, desses dois Conselhos? Ao órgão máximo do sistema de Justiça, ao órgão máximo do Poder Judiciário, o Supremo Tribunal Federal.

Não podemos permitir que se continue optando por

PET 4770 AGR / DF

ações declaratórias de nulidade com pedido de tutela de urgência para simplesmente mascarar o que seria o mandado de segurança. Qualquer que seja a ação entendo ser da competência do Supremo Tribunal Federal. Obviamente, essa preocupação foi colocada já no voto do eminente Ministro Luís Roberto Barroso, do eminente Ministro Gilmar Mendes e agora também no do eminente Ministro Kassio Nunes Marques.

O que a Constituição quis foi que o controle jurisdicional das competências constitucionais do CNJ e do CNMP fosse realizado pelo Supremo Tribunal Federal. Não quis e não previu que, eventualmente, ações contra uma licitação do diretor administrativo do CNJ fossem de competência do Supremo.

Entendo que, na estrutura de criação da Emenda nº 45, quando no exercício das competências constitucionais previstas, no caso do CNJ, no art. 103-B, § 4º, e, no caso do CNMP, no art. 130-A, § 2º, o processo e julgamento das ações contra decisões do exercício dessas competências é do Supremo Tribunal Federal.

Presidente, concluo dando provimento aos agravos na Pet 4.770 e na Rcl 33.459 e entendo importante que já tiremos dessas decisões uma tese para resolver definitivamente a questão.

PET 4770 AGR / DF

Dou provimento e proponho que fixemos a tese de que:

Nos termos do art. 102, I, *r*, da Constituição Federal, é competência absoluta do Supremo Tribunal Federal processar e julgar originariamente todas as ações ajuizadas contra decisões do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público proferidas no exercício de suas competências constitucionais, respectivamente, previstas nos arts. 103-B, § 4º, e 103-A, § 2º.

Com isso, evitamos que cheguem, ao Supremo Tribunal Federal, ações que não tenham relação com o exercício finalístico de ambos os Conselhos.

Com base nessa tese que entendo a correta, na ADI 4.412, acompanho integralmente o eminente Ministro-Relator, Gilmar Mendes, pedindo vênias à divergência inaugurada pelo Ministro Nunes Marques, uma vez que, se a competência é absoluta do Supremo Tribunal Federal, não é possível que o Conselho Nacional de Justiça não possa exigir o cumprimento imediato de suas decisões.

Não se coloca aqui, com bem ressaltado na semana passada pelo eminente Ministro Gilmar Mendes, que o CNJ irá desconstituir decisão judicial de primeira instância. Não! Coloca-se aqui que o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério

PET 4770 AGR / DF

Público devem ter - faz parte até da própria ideia da teoria dos poderes implícitos - o poder de exigir que os órgãos administrativos cumpram as decisões proferidas. Se esses órgãos administrativos - órgãos judiciários, no caso do CNJ, promotorias, procuradorias ou membros do Ministério Público, no caso do CNMP -, não concordarem em cumprir, devem procurar o Supremo Tribunal Federal. Não podemos inverter a lógica, sob pena de a decisão que estamos dando na Pet 4.770 e na Rcl 33.459 não ter validade alguma. Só o Supremo pode processar e julgar ações contra decisões do CNJ e do CNMP proferidas no exercício de competência constitucional. O CNJ dá a decisão, o órgão judiciário concede em primeira instância uma liminar e fala "não vou cumprir essa decisão". Ora, vai cumprir, se não quiser cumprir, que entre no Supremo Tribunal Federal.

Entendo que a ADI 4.412 nada mais é do que o complemento da tese que devemos fixar na Pet 4.770 e na Rcl 33.459. Faz parte da própria função do Conselho, assim como faz parte da própria função dos órgãos jurisdicionais, fazer cumprir suas decisões. Estamos acostumados a isso. No âmbito jurisdicional, a mesma coisa: se o Tribunal dá uma decisão, vai fazer cumprir. Da mesma forma em âmbito

PET 4770 AGR / DF

administrativo: dá-se a decisão, deve ser cumprida, salvo se houver decisão judicial em contrário do Supremo Tribunal Federal, único órgão competente para tanto.

Presidente, em conclusão, exatamente com a sugestão da fixação de tese, dou provimento aos agravos na Petição e na Reclamação e acompanho o Relator na ADI 4.412 pela improcedência, mantendo-se a constitucionalidade do Regimento Interno.

É o voto, Presidente.

18/11/2020

PLENÁRIO

AG.REG. NA PETIÇÃO 4.770 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Trata-se de Agravo Interno interposto pela União em face de decisão monocrática proferida pelo Min. ROBERTO BARROSO, que assentou a incompetência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL para apreciar Ação Originária ajuizada com o intuito de anular decisão do Conselho Nacional de Justiça que, no bojo do Procedimento de Controle Administrativo nº 2008.10.00.009641, declarou a vacância de serventia extrajudicial.

A União sustenta que *“se a intenção da Emenda Constitucional n.º 45/04 fosse, realmente, limitar a competência do Supremo Tribunal Federal aos mandados de segurança e habeas data contra atos do Conselho Nacional de Justiça, ela teria adotado, na redação da alínea r, a mesma fórmula consagrada na alínea d (‘Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: r- processar e julgar, originariamente: (...) r) o mandado de segurança e o habeas-data contra atos do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público’) -ou, de forma ainda mais simples, teria apenas acrescentado, à relação de pessoas e órgãos já constante da alínea d, o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público: (‘d) o habeas-corpus, sendo paciente qualquer das pessoas referidas nas alíneas anteriores; o mandado de segurança e o habeas-data contra atos do Presidente da República, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, do Procurador-Geral da República, do Conselho Nacional de Justiça, do Conselho Nacional do Ministério Público e do próprio Supremo Tribunal Federal’)*”.

Acrescenta, ainda, que *“a opção por uma terceira forma de expressão dessa nova norma revela, inquestionavelmente, que a voluntas legislatoris consistia em conferir ampla competência ao Supremo Tribunal Federal para julgar as ações (independentemente de sua natureza) propostas contra o Conselho Nacional de Justiça”*.

Argumenta, por fim, que *“é natural que os atos do Conselho Nacional de*

PET 4770 AGR / DF

Justiça não sejam submetidos ao controle jurisdicional de nenhum outro órgão do Poder Judiciário que não o Supremo Tribunal Federal, sob pena de se poder confundir, em um único órgão, as funções de controlado e de controlador”.

Os autos foram pautados para Julgamento pela Primeira Turma do STF, em sessão virtual iniciada em 23/8/2019, ocasião em que, após a apresentação do voto do Relator pelo DESPROVIMENTO do agravo, pedi vista dos autos.

Após, em Sessão do dia 17/12/2019, a primeira Turma afetou o julgamento do agravo regimental ao Plenário.

É o breve Relatório.

A decisão declinatória de competência traz em evidência o tema atinente à competência originária do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL para o processamento de demandas que atacam atos proferidos pelo Conselho Nacional de Justiça e pelo Conselho Nacional do Ministério Público no desempenho de suas respectivas atribuições constitucionais. O cenário atual, em que prevalece orientação restritiva quanto ao reconhecimento da competência originária desta CORTE para o conhecimento de demandas desta natureza, indica a presença de distorção quanto ao efetivo controle judicial dos atos praticados por esses órgãos, o que justifica o reexame da matéria com possível modificação do entendimento então vigente.

Conforme já afirmei ao proferir voto sobre a presente controvérsia, quando do julgamento da Rcl 15.564-AgR (Rel. Min. ROSA WEBER, na 1ª Turma da CORTE), guardo extrema reserva da jurisprudência defensiva do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL em relação às ações ajuizadas contra decisões do CNJ e do CNMP.

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 45, o CNJ e o CNMP foram criados, como órgãos de cúpula administrativa, para compor um mecanismo de controle administrativo, em nível nacional, das atividades atinentes ao planejamento, fiscalização e controle disciplinar dos demais órgãos e membros que compõem o Poder Judiciário e o Ministério Público, respectivamente.

PET 4770 AGR / DF

A relevância dessa nova função também mereceu atenção do constituinte quanto ao exercício natural do controle judicial de toda essa atividade administrativa. Nesse campo de atuação, diz a Constituição, em seu artigo 102, I, "r", que é competência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL processar e julgar as ações contra o Conselho Nacional de Justiça e contra o Conselho Nacional do Ministério Público.

Certamente, não foi por acaso a ênfase dada pelo constituinte ao atribuir ao SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL a competência originária para conhecer de ações, frise-se, de qualquer natureza, que tenham por finalidade atacar atos desses dois órgãos de cúpula administrativa do sistema nacional de Justiça. Com efeito, a fim de manter a coerência do sistema de controle exercido por esses órgãos sobre a estrutura interna do Poder Judiciário e do Ministério Público, notadamente quanto ao macro planejamento, estruturação e planejamento, bem como ao cumprimento dos deveres disciplinares de seus membros, centrou-se o controle judicial desses atos na mais alta corte do Poder Judiciário, evitando-se, com isso, um conflituoso controle difuso a ser realizado espalhadamente pelos demais membros do Poder Judiciário; que, por sua vez, também são passíveis de correição, pelo próprio CNJ.

Caso as ações judiciais contra as decisões do CNJ e do CNMP pudessem ser avaliadas em primeira instância, a lógica do sistema estaria subvertida, além da real possibilidade do convívio com decisões conflitantes.

Essa questão foi amplamente debatida no Congresso Nacional – pré promulgação da Emenda Constitucional nº 45 - por uma simples razão: dizia-se que, se os Conselhos tivessem as funções de supervisão, planejamento, fiscalização administrativa, financeira e disciplinar do Judiciário e do Ministério Público; seria necessário que, acima deles, jurisdicionalmente, somente poderia estar presente o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL para analisar o acerto ou não de suas decisões, e corrigir determinados e específicos erros, mantendo a coesão de todo o sistema de Justiça no país.

Exatamente por esses motivos e pela expressa determinação

PET 4770 AGR / DF

constitucional, nos primeiros anos após a criação dos conselhos, o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL analisava todas as ações decorrentes das decisões do CNJ e CNMP.

Posteriormente, em virtude do aumento de ingerência do CNJ e CNMP em diversos assuntos rotineiros do Poder Judiciário e do Ministério Público, nossa CORTE acabou por alterar seu posicionamento, conforme podemos verificar nos precedentes apontados pelo Relator e passou a fazer distinção entre ações tipicamente constitucionais, como mandado de segurança ou mandado de injunção, por exemplo – que continuaram a ser julgadas no SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – e as demais ações ordinária, que passaram a ser de competência da primeira instância, segundo as regras ordinárias de competência.

Entendo de extrema importância a oportunidade de que, nesse momento, a CORTE retorne ao seu posicionamento inicial, no intuito de garantir efetividade dos Conselhos Nacional de Justiça e Nacional do Ministério Público e preservar a segurança jurídica, com ampla, geral e célere possibilidade de análise de suas decisões somente pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

Observe-se, que houve diversas reflexões da CORTE na alteração do posicionamento que consagrava sua ampla competência sobre todas as ações ajuizadas em face de decisões do CNJ e CNMP.

No precedente de Plenário que firmou a tese de incompetência da CORTE (AO 1814-QO, Rel. Min. MARCO AURÉLIO), o Min. DIAS TOFFOLI, ao proferir voto, embora tenha, no caso concreto, acompanhado o Relator, já apontava a ressalva de seu entendimento ao afirmar que *“a Constituição Federal, ao tratar da competência originária do Supremo Tribunal Federal, quando pretendeu restringi-la a ações de natureza constitucional, o fez taxativa e especificamente”*, conforme se verifica:

“Tenho, entretanto, que a atração do feito ao rol de demandas originariamente atribuídas a esta Corte há que ser, paulatinamente, definida a partir de perspectiva dúplice: de um lado, restritiva, a ponto de preservar a feição excepcional da competência da Corte Suprema; de outro, amplificada, de modo

PET 4770 AGR / DF

a não delimitar a apreciação originária do Supremo Tribunal com foco apenas na natureza processual da demanda, sem antes analisar a substância da matéria deduzida.

De fato, parece-me temerário se reduzir o alcance do art. 102, inciso I, alínea r, da Constituição de 1988, a partir de interpretação de índole formal sobre o dispositivo, de modo a se conceber que, ante a incapacidade processual dos referidos conselhos, a competência originária do STF para processar e julgar “as ações contra o Conselho Nacional de Justiça e contra o Conselho Nacional do Ministério Público” se restrinja aos feitos de natureza mandamental.

A Constituição Federal, ao tratar da competência originária do Supremo Tribunal Federal, quando pretendeu restringi-la a ações de natureza constitucional, o fez taxativa e especificamente.

Assim o foi quanto a: i) mandados de segurança e habeas data contra atos do Presidente da República, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, do Procurador-Geral da República e do próprio Supremo Tribunal Federal; ii) habeas corpus quando o coator ou paciente for autoridade ou funcionário cujos atos estejam sujeitos diretamente à jurisdição do Supremo Tribunal Federal; e iii) mandados de injunção (art. 102, I, d, i e q, da CF).

Diante dessa explícita opção constitucional, exclui-se, em tais casos, a possibilidade de manejar ações de índole diversa para impugnar, perante o Supremo Tribunal Federal, atos praticados por aquelas autoridades.

Além da competência do Supremo Tribunal Federal ser de direito estrito, vale, no caso, dada a evidência, per se, do enunciado constitucional, o brocardo *inclusio unius, exclusio alterius* (MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. pp. 195-198).”

No mesmo sentido, podemos mencionar o voto proferido pelo Min. LUIZ FUX, quando do julgamento da Rcl 15.564, pela Primeira Turma da CORTE, no qual foi assentado que “a competência originária desta Suprema

PET 4770 AGR / DF

Corte prevista no artigo 102, I, 'r' da Constituição não deve ser interpretada com foco apenas na natureza processual da demanda", conforme se infere do seguinte trecho:

“Com efeito, a despeito da possibilidade e da frequência jurisprudencial com que técnicas hermenêuticas restritivas ou extensivas são operadas por esta Corte, é necessário verificar no caso concreto se, “mediante fórmulas pretensamente alternativas, não se está a violar a própria decisão fundamental do constituinte” (MENDES, Gilmar Ferreira; STRECK, Lenio Luiz. Comentário ao art. 102, I, “r”. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar; STRECK, Lenio (coords.). Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva-Almedina, 2018, p. 1.479). As legítimas opções do legislador constituinte não devem ser substituídas pela vontade do Tribunal. É que a força normativa da Constituição é incompatível com reduções ou ampliações desproporcionais ou irrazoáveis do âmbito de incidência das competências desta Suprema Corte, que deve atuar em consonância com as orientações que o constituinte lhe outorgou.

[...]

A Segunda Turma do STF também atenuou a interpretação restritiva do art. 102, I, “r”, da Constituição Federal, assentando a impropriedade de se delimitar a apreciação originária do Supremo Tribunal com foco apenas na natureza processual da demanda, sem a análise da matéria deduzida.

[...]

Em síntese, extrai-se da jurisprudência colacionada que o entendimento tradicional vem sendo paulatinamente alterado, de modo que, em hipóteses específicas, a Corte tem atenuado a regra geral da interpretação restritiva do art. 102, I, “r”, da Constituição Federal. Os julgados demonstram que a competência originária desta Corte deve alcançar as demandas que impugnem atos de cunho finalístico do Conselho, que guardem nexos com a razão máxima de sua criação, de modo a não subverter a posição que lhe foi constitucionalmente

PET 4770 AGR / DF

atribuída.”

Outra não foi a conclusão a que chegou o Plenário da CORTE, ao apreciar a Rcl. 4.656, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, na qual se firmou o entendimento de que

“a restrição do permissivo constitucional da al. ‘r’ do inc. I do art. 102 da Constituição da República às ações de natureza mandamental resultaria em conferir à Justiça federal de primeira instância, na espécie vertente, a possibilidade de definir os poderes atribuídos ao Conselho Nacional de Justiça no cumprimento de sua missão, subvertendo, assim, a relação hierárquica constitucionalmente estabelecida”.

Conforme destacado na Ementa do referido julgado:

“PETIÇÃO. LEI N. 8.223/2007 DA PARAÍBA. CRIAÇÃO LEGAL DE CARGOS EM COMISSÃO NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA ESTADUAL (ART. 5º DA LEI N. 82.231/2007 DA PARAÍBA): ASSISTENTES ADMINISTRATIVOS. ATO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. EXONERAÇÃO DETERMINADA. AÇÃO ANULATÓRIA: ALEGAÇÃO DE INCOMPETÊNCIA DO CNJ PARA DECLARAR INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI. PETIÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.

1. A restrição do permissivo constitucional da al. r do inc. I do art. 102 da Constituição da República às ações de natureza mandamental resultaria em conferir à Justiça federal de primeira instância, na espécie vertente, a possibilidade de definir os poderes atribuídos ao Conselho Nacional de Justiça no cumprimento de sua missão, subvertendo, assim, a relação hierárquica constitucionalmente estabelecida. Reconhecimento da competência deste Supremo Tribunal para apreciar a presente ação ordinária: mitigação da interpretação restritiva da al. r do inc. I do art. 102 adotada na Questão de Ordem na Ação Originária n. 1.814 (Relator o Ministro Marco Aurélio, Plenário,

PET 4770 AGR / DF

DJe 3.12.2014) e no Agravo Regimental na Ação Cível Originária n. 1.680 (Relator o Ministro Teori Zavascki, Dje 1º.12.2014), ambos julgados na sessão plenária de 24.9.2014.

2. Atuação do órgão de controle administrativo, financeiro e disciplinar da magistratura nacional nos limites da respectiva competência, afastando a validade dos atos administrativos e a aplicação de lei estadual na qual embasados e reputada pelo Conselho Nacional de Justiça contrária ao princípio constitucional de ingresso no serviço público por concurso público, pela ausência dos requisitos caracterizadores do cargo comissionado.

3. Insere-se entre as competências constitucionalmente atribuídas ao Conselho Nacional de Justiça a possibilidade de afastar, por inconstitucionalidade, a aplicação de lei aproveitada como base de ato administrativo objeto de controle, determinando aos órgãos submetidos a seu espaço de influência a observância desse entendimento, por ato expresso e formal tomado pela maioria absoluta dos membros dos Conselho.

4. Ausência de desrespeito ao contraditório: sendo exoneráveis ad nutum e a exoneração não configurando punição por ato imputado aos servidores atingidos pela decisão do Conselho Nacional de Justiça, mostra-se prescindível a atuação de cada qual dos interessados no processo administrativo, notadamente pela ausência de questão de natureza subjetiva na matéria discutida pelo órgão de controle do Poder Judiciário.

5. Além dos indícios de cometimento de ofensa ao decidido na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.233/PB, a leitura das atribuições conferidas ao cargo criado pelo art. 5º da Lei n. 8.223/2007, da Paraíba, evidencia burla ao comando constitucional previsto no inc. V do art. 37 da Constituição da República: declaração incidental de inconstitucionalidade.

6. Petição (ação anulatória) julgada improcedente.”

A realidade atual vem a demonstrar o acerto das ressalvas feitas nos

PET 4770 AGR / DF

votos ora reproduzidos, uma vez que se convive com a insegurança jurídica gerada por um controle judicial difuso dos atos administrativos emanados do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o que se agravou, inclusive, com o inadequado critério de competência definido sob o estrito ângulo processual.

O contexto hoje formado mostra que as matérias decididas pelo Conselho Nacional de Justiça e pelo Conselho Nacional do Ministério Público, ainda que, por vezes, não guardem a magnitude esperada, devem ser revistas, no âmbito do controle judicial, somente pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, sob pena de subversão completa do próprio sistema constitucional, acarretando, em última instância, uma fragilidade da autoridade institucional do órgão que é responsável pelo controle da atividade administrativa, financeira e disciplinar do Poder Judiciário e do Ministério Público.

E, ainda para agravar a situação, a manutenção dessa interpretação restritiva do dispositivo constitucional que prevê a competência da CORTE para apreciar as ações interpostas contra ato do CNJ e CNMP, fundada em critério estritamente instrumental, abre espaço para situações teratológicas. Isso porque, como é cediço, é perfeitamente possível a existência de mais de uma via processual adequada à obtenção de uma mesma tutela jurisdicional, o que, segundo o critério de competência ora prevalente, permite ao jurisdicionado a escolha do juízo competente, frustrando, entre outros, o princípio do juiz natural. Mais precisamente, mesmo diante do cabimento de ação mandamental para impugnar ato de um desses órgãos de cúpula administrativa, ter-se-ia por deslocada a competência originária da SUPREMA CORTE com a simples opção, pela parte, do ajuizamento de ação declaratória de nulidade deste mesmo ato administrativo a ser ajuizada em primeira instância.

A manutenção desse entendimento, inclusive, permite que litisconsortes em procedimentos administrativos julgados pelo CNJ possam, em determinadas situações, escolher ações contestatórias diversas. Uns optando pela via do mandado de segurança perante o STF, outros por ações declaratórias de nulidade, com pedido de tutela de

PET 4770 AGR / DF

urgência, na 1ª instância. Não bastasse a possibilidade de decisões antagônicas e grave insegurança jurídica, com desprestígio à própria SUPREMA CORTE, teríamos a possibilidade de manipulação do juízo natural, em hipóteses onde, eventualmente, a liminar em mandado de segurança fosse negada pelo STF para um dos antigos litisconsortes no procedimento administrativo no CNJ; enquanto, na ação ordinária, a tutela de urgência fosse concedida para o outro antigo litisconsorte. Tal situação, instauraria ampla possibilidade de desistência do mandado de segurança ajuizado no STF, para novo ajuizamento de ação ordinária em 1ª instância, inclusive com pedido de distribuição por conexão.

Exatamente, para evitar tais situações, garantir a segurança jurídica e a higidez do sistema de controle administrativo estabelecido pela Constituição Federal com a criação do CNJ, o legislador constituinte reformar estabeleceu expressa e taxativamente, sem exclusão de qualquer hipótese, a competência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL para as ações ajuizadas contra decisões do CNJ e CNMP.

Diante do exposto, com todas as vênias, DIVIRJO do Relator para DAR PROVIMENTO AO AGRAVO, RECONHECENDO A COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL para a Ação Originária ajuizada com o intuito de anular decisão do Conselho Nacional de Justiça que, no Procedimento de Controle Administrativo nº 2008.10.00.009641, declarou a vacância de serventia extrajudicial.

Sugiro, para plena garantia de segurança jurídica, a seguinte TESE de julgamento:

“Nos termos do artigo 102, inciso I, “r” da Constituição Federal, é competência absoluta do Supremo Tribunal Federal, processar e julgar, originalmente, todas as ações ajuizadas contra decisões do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público proferidas no exercício de suas competências constitucionais, respectivamente, previstas no artigos 103-B, § 4º, e 130-A, § 2º”.

É como voto.

18/11/2020

PLENÁRIO

AG.REG. NA PETIÇÃO 4.770 DISTRITO FEDERAL

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Senhor Presidente, saúdo Vossa Excelência, as eminentes Ministras e os eminentes Pares. Saúdo, de modo especial, a relatoria dos três feitos - Ministra Rosa Weber, Ministro Roberto Barroso e Ministro Gilmar Mendes -, bem como as sustentações orais que aportaram à matéria no que diz respeito a esses três feitos em julgamento conjunto.

Estamos a julgar, como já reiterado, o Agravo Regimental na Petição 4.770, da relatoria do eminente Ministro Roberto Barroso, o Agravo Regimental na Reclamação 33.459, da relatoria da eminente Ministra Rosa Weber, e a Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.412, da relatoria do eminente Ministro Gilmar Mendes.

A questão central, como já foi muito bem esgrimida no voto dos eminentes Ministros-Relatores e dos eminentes Ministros que me antecederam, diz respeito às funções constitucionais do Conselho Nacional de Justiça, o CNJ, e do Conselho Nacional do Ministério Público, o CNMP, obviamente, quando postas, ou confrontadas, ou arrostadas pela competência deste Supremo Tribunal Federal.

Senhor Presidente, entendo que a matéria já está suficientemente exposta e irei juntar a alongada análise que resultou do estudo que fiz da matéria. E, com exceção de me deter um pouquinho mais no tema da reclamação da relatoria da eminente Ministra Rosa Weber, serei bastante sintético e a ênfase que, portanto, estarei aplicando aqui é a da síntese, eis que comungo das premissas e das fundamentações que me antecederam no sentido de referir-me às premissas e fundamentações dos eminentes Ministros-Relatores.

Tais premissas e tais fundamentações, que estão na declaração de voto que vou juntar - que tem um pouco mais de duas dezenas de páginas -, resolvem o tema vertido na Petição 4.470, ou seja, aferindo a competência para apreciação desse feito, resolvem a matéria precisamente na linha que veio o voto de Sua Excelência o eminente

PET 4770 AGR / DF

Ministro-Relator.

A matéria de fato já foi julgada por diversas vezes, nesta Corte, por meio de mandado de segurança. O eminente Ministro Alexandre de Moraes acabou de dar a ênfase necessária a esse ponto. E compreendo que, dada a necessidade de que a uniformização da orientação quanto ao provimento das serventias vacantes após a Constituição de 88 não seja uma questão regional e sim nacional, também no ponto já enfatizado, o tema, entendo, também se insere no rol das competências que remetem, de um lado, àquelas conferidas constitucionalmente ao CNJ, na dicção do § 4º do art. 103, *b*, II e III da Constituição, e, por via de consequência, a competência para julgamento de mérito é do Supremo Tribunal Federal, razão pela qual também compreendo em dar esse destino ao agravo regimental interposto pela União, acompanhando o eminente Ministro-Relator que dá provimento ao agravo regimental e fixa a competência deste Tribunal para o julgamento da ação, eis que a questão referente à própria finalidade que a Constituição da República atribuiu ao CNJ é aquela que emerge desse tema controvertido.

Portanto, na Pet 4.470, acompanho o Relator.

E, na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.412, tal como trilhou o eminente Ministro-Relator, também assento a plena cognoscibilidade da ação, uma vez presentes os requisitos constitucionais, nomeadamente a legitimidade ativa e a viabilidade do objeto do exame.

E, tal como Sua Excelência, entendo não assistir razão jurídica à requerente por entender plena a compatibilidade do art. 106 do Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça com a Constituição da República.

Com a devida vênia da compreensão em sentido diverso, também compreendo que esse dispositivo é decorrência lógico-normativa do conjunto de atribuições constitucionais que são e foram deferidas ao CNJ.

Pois bem, no que concerne, Senhor Presidente, ao último dos feitos nesta ordem que estou a mencionar - porque, aqui, tal como em outras searas, os últimos são os primeiros -, então, a esse vem a minha primeira preocupação para explicitar o que poderia ser uma incoerência aparente,

PET 4770 AGR / DF

mas entendo não seja. Também aqui na Reclamação 33.459, em sede de agravo regimental, estou acompanhando a eminente Ministra Rosa Weber. Entendo não existir divergência nem incoerência em acompanhar os demais Relatores.

E procuro me explicitar e me explicar, eis que, em face do acervo jurisprudencial que já veio à colação neste debate e do histórico que faço nessa declaração de voto, na qual reconstruí esse percurso da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre essa matéria, percurso esse que não irei repetir, eis que já ficou evidenciado no voto de Suas Excelências, a Ministra e os Ministros-Relatores, parece-me - essa é a conclusão a que cheguei - que a superação do precedente assentado na AO 1.814 não impacta os fundamentos da decisão monocrática da eminente Ministra Rosa Weber, que negou seguimento à reclamação constitucional.

Com isso, o que estou a dizer é que, a despeito do elastecimento da competência do Supremo Tribunal Federal que ora se opera - pelos votos até agora proferidos, vai nessa direção e, talvez, venha se operar -, o Tribunal, em meu modo de ver, não se transforma em juízo revisor universal das decisões dos conselhos constitucionais. A *ratio decidendi* dos recentes precedentes, que superam o critério formal e processual anterior, reside com efeito na dimensão finalística da competência do Supremo Tribunal Federal. Este é o critério que deve balizar a análise do caso concreto. Ou seja, superar-se o critério formal e processual anteriormente existentes e adotar-se uma dimensão finalística da competência deste Supremo Tribunal Federal.

À luz do caso concreto e nesta reclamação constitucional, vemos que ela decorre de pretensão que restou aforada pela União, visando a anulação de decisões que, no âmbito da Justiça Federal, sobrestaram os efeitos da sanção disciplinar aplicada pelo Conselho Nacional do Ministério Público.

A dimensão sancionatória concreta não tangencia o critério finalístico de generalidade e transcendência, que atrai a competência do Supremo Tribunal Federal. Aqui, os efeitos são localizados e contidos em

PET 4770 AGR / DF

um universo fático-probatório que não impacta as diretrizes constitucionais do CNMP. Ademais, em se tratando do Conselho Nacional do Ministério Público, a prática sancionatória não colide, ao menos *prima facie*, com os princípios da autonomia do Poder Judiciário de um modo geral. Não se discute, portanto, hierarquia constitucional normativa, mas simplesmente a concretização de faculdades expressamente outorgadas pela Constituição, no caso, pelo § 2º do art 130-A. Não há que se cogitar, segundo o olhar que tenho, da função unificadora do Supremo Tribunal Federal para dirimir conflito entre jurisdição e atividades de controle que se dá propriamente dito nos casos atinentes a esse conselho.

Não diviso, no caso concreto, elementos bastantes para identificar usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal, mirada sobre o ponto de vista finalístico das diretrizes normativas vinculantes aplicáveis ao conselho em questão.

Por isso, à luz dos votos anteriores, entendo que há coerência, aqui, em acompanhar, diante do caso concreto, a eminente Ministra Rosa Weber. Por essa razão também voto com Sua Excelência, negando seguimento à reclamação como consequência do julgamento do agravo regimental.

É como voto, Senhor Presidente. Acompanho os três Relatores.

18/11/2020

PLENÁRIO

AG.REG. NA PETIÇÃO 4.770 DISTRITO FEDERAL

VOTO VOGAL

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN:

1. Trata-se do julgamento conjunto do Agravo Regimental na Petição 4.770, de relatoria do e. Ministro Luís Roberto Barroso; do Agravo Regimental na Reclamação 33.459, de relatoria da e. Ministra Rosa Weber; e da ADI 4.412, de relatoria do e. Ministro Gilmar Mendes. Todos estes processos respeitam às funções constitucionais do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), albergando igualmente discussões relativas à competência deste Supremo Tribunal Federal para dirimir controvérsias da qual façam parte estes Conselhos.

Acolho, inicialmente, o bem lançado dos relatórios dos e. Ministros Luís Roberto Barroso, Rosa Weber e Gilmar Mendes.

2. Rememoro, para fins argumentativos, que o Agravo Regimental na Petição 4.770 fora interposto pela União, em face de decisão do i. Relator do feito, que declarou a incompetência do Supremo Tribunal Federal para apreciar a julgar demanda relativa à ação cível que impugnava decisão do Conselho Nacional de Justiça.

Na origem, tratava-se de ação ordinária ajuizada por Antônio Ribeiro Svenciskas, então serventário titular do Ofício de Registro de Imóveis da Comarca de Jaguapitã – Paraná, que intentava desconstituir decisão prolatada pelo Conselho Nacional de Justiça, nos autos de Procedimento de Controle Administrativo 2008.10.00.009641, por meio da qual se declarou a vacância da serventia por ele titularizada, em virtude da irregularidade na ocupação da titularidade em 2001, pois não houve concurso público, a despeito da previsão contida no artigo 236 da Constituição da República.

No agravo regimental, a União sustenta que : (i) a competência para

PET 4770 AGR / DF

o julgamento de todas as ações contra o Conselho Nacional de Justiça é expressa no artigo 102, I, “r” do texto constitucional, e não comporta reduções não explicitadas pelo constituinte; (ii) o CNJ possui a função constitucional de realizar o controle da atuação administrativa e financeira de todos os órgãos do Judiciário, à exceção do Supremo Tribunal Federal, restando indevido que os órgãos por ele controlados possam exercer a tarefa de controlá-lo, por meio de decisões judiciais em instâncias ordinárias.

3. Rememoro, igualmente, que o Agravo Regimental na Reclamação 33.459 se insurge contra decisão monocrática que negou o seguimento à reclamação constitucional, fundamentando-se no entendimento de que apenas em casos pontuais e excepcionais, configurado risco de subversão de relação hierárquica constitucionalmente estabelecida, esta Suprema Corte reconhece a sua competência originária para processar e julgar ação ordinária voltada a invalidar ato sancionador do Conselho Nacional do Ministério Público.

Na origem, tratava-se de ação ordinária, ajuizada por Promotora de Justiça que, irredimida com a aplicação de sanção disciplinar no âmbito do CNMP, requereu a declaração de nulidade de decisão prolatada no Procedimento Avocado nº 1.00322/2018-68. Fora, então, deferido seu pedido de antecipação de tutela para suspender a decisão do CNMP, determinado-se que as penas a ela impostas restassem sobrestadas.

4. Rememoro, por fim, que a ADI 4.412 foi ajuizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros, e visa à declaração da inconstitucionalidade do art. 106 do Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça (RICNJ).

Alega a requerente que, ao determinar que decisões judiciais contrárias às decisões do CNJ não produzirão efeitos em relação a estas, o dispositivo vergastado não apenas viola a cláusula constitucional do devido processo legal, senão também usurpa a competência do Supremo Tribunal Federal.

Isto ocorreria porque a referida norma atribui ao CNJ, independentemente da instauração de processo administrativo, a

PET 4770 AGR / DF

faculdade de fazer prevalecer sua decisão administrativa em detrimento de decisão judicial. A desconstituição das decisões contrárias seria automática, a despeito de o Supremo Tribunal Federal ser a instância legitimada para, na forma do art. 102, I, "1", da CRFB/88 resolver, em sede de reclamação constitucional, eventuais conflitos de competência.

O e. Relator, Ministro Gilmar Mendes, deferiu parcialmente medida cautelar requerida pela Advocacia-Geral da União para suspender todas as ações ordinárias, em trâmite na Justiça Federal, que impugnem atos do CNJ praticados no âmbito de suas competências constitucionais estabelecidas no art. 103-B, § 4º da Constituição da República.

Era o que se tinha, brevemente a rememorar.

Parâmetros de controle e evolução jurisprudencial

4. O objeto das três ações ora sob exame é contíguo à questão de saber se o contido no artigo 102, inciso I, alínea r do texto constitucional abarca o conhecimento e julgamento de ações contra os Conselhos Constitucionais, e qual a extensão deixada pelo legislador constituinte ao exercício da competência do Supremo Tribunal Federal.

A jurisprudência desta Corte inclinou-se por interpretar o rol de competências constitucionais contido no artigo 102 da Carta Maior como de direito estrito, a impedir um alargamento de sua abrangência que venha a comprometer o exercício de sua função primordial, qual seja, a de guardião da Constituição.

No caso ora em análise, o dispositivo constitucional assim dispõe:

“Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

(...)

r) as ações contra o Conselho Nacional de Justiça e contra o Conselho Nacional do Ministério Público; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

(...)”

PET 4770 AGR / DF

Especificamente quanto à norma em comento, compreendeu-se que, a despeito de sua redação literal aparentemente abrangente, somente as ações nas quais o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público possuíssem personalidade judiciária para figurar como parte demandada seria possível o conhecimento e julgamento pelo Supremo Tribunal Federal. Nas demais ações, em se considerando que os órgãos não detêm personalidade jurídica, sendo apresentados e representados pela União Federal, a competência seria da Justiça Federal de 1ª instância, nos termos do artigo 109, I, da Constituição.

O posicionamento restou firmado como precedente no julgamento conjunto da AO 1814-QO e da ACO 1680-AgR, conforme demonstram as seguintes ementas:

“COMPETÊNCIA – AÇÃO – RITO ORDINÁRIO – UNIÃO – MÓVEL – ATO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Cabe à Justiça Federal processar e julgar ação ajuizada contra a União presente ato do Conselho Nacional de Justiça. A alínea “r” do inciso I do artigo 102 da Carta da República, interpretada de forma sistemática, revela a competência do Supremo apenas para os mandados de segurança.”

(AO 1814 QO, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 24/09/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-237 DIVULG 02-12-2014 PUBLIC 03-12-2014)

“Ementa: CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO PROPOSTA CONTRA O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. ART. 102, I, R, DA CONSTITUIÇÃO. INTERPRETAÇÃO RESTRITA DA COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 1. Não se enquadra na competência originária do Supremo Tribunal Federal, de que trata o art. 102, I, r, da CF, ação de rito comum ordinário, promovida por detentores de delegação provisória de serviços notariais, visando à anulação de atos do Conselho

PET 4770 AGR / DF

Nacional de Justiça – CNJ sobre o regime dos serviços das serventias (relação de vacâncias, apresentação de balancetes de emolumentos e submissão a teto remuneratório). 2. Agravos regimentais improvidos.”

(ACO 1680 AgR, Relator(a): TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 24/09/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-235 DIVULG 28-11-2014 PUBLIC 01-12-2014)

Nada obstante o resultado dos julgamentos acima descritos, já naquela oportunidade houve a prolação de votos que, se concordaram com a conclusão dos julgados, propuseram à Corte um repensar de sua jurisprudência, a fim de substituir um critério exclusivamente processual – qual seja, a composição do polo passivo da demanda – por um critério material para a definição da competência do Tribunal em face de ações questionando atos do Conselho Nacional de Justiça.

O Min. Dias Toffoli já apontava a necessidade de um debate acerca da temática:

“Ademais, entendo, no rumo das ponderações que adiantei acima – e já ultrapassando a mera literalidade do dispositivo – **que não é a “pessoalidade” na integração do polo passivo o elemento definidor da competência originária desta Corte, mas, sim, o objeto do ato do CNJ**, sendo apenas subsequente a definição quanto à adequada representação processual de tais órgãos, nada impedindo – ressalte-se – que essa se faça por intermédio da União.

Importa destacar que não desconsidero, com isso, a natureza residual da competência originária desta Corte.

Com efeito, **reafirmo as conclusões já obtidas por este Plenário quanto à necessidade de, em alguma medida, restringir-se o uso de ações de natureza cível não previstas expressamente no rol do art. 102, I, da Constituição Federal, em face do regime de direito estrito a que a competência originária do STF está submetida.**

Admitir o contrário seria estabelecer o Supremo Tribunal

PET 4770 AGR / DF

Federal como instância revisora de todos os atos e deliberações dos conselhos ali referidos, o que – de certo – não foi o intuito do poder reformador. Afinal, se nem os atos do Presidente da República estão de todo inseridos na competência originária desta Corte, por que os atos daqueles conselhos estariam?

Alguma restrição – repito – é imperioso que seja firmada. Tenho, entretanto, que a contenção interpretativa a ser realizada com tal desiderato não deve ser exercida sob óptica literal, sob pena de esvaziamento parcial do conteúdo da norma.

É que compreendo que a inserção do dispositivo em questão no rol de competências originárias da Corte não buscou apenas garantir que os **atos de autoridade** dos conselhos ali referidos fossem objeto de apreciação pelo Supremo, por meio de ações mandamentais. **Vislumbro, em verdade, na previsão constitucional, um mecanismo assecuratório da própria finalidade do CNJ e da imperatividade de suas decisões, em face dos órgãos e dos membros submetidos a sua autoridade.**

Isto porque a preservação da competência constitucionalmente atribuída ao CNJ e a própria efetividade de sua missão restariam fatalmente prejudicadas se todos os atos e deliberações que proferisse estivessem sujeitos à jurisdição dos membros e órgãos submetidos a sua atividade fiscalizatória e de controle.

Seria uma verdadeira subversão da posição constitucional atribuída a esse órgão; posição, ressalte-se, em grande medida fundada na histórica constatação de uso muitas vezes desequilibrado do poder e do Direito pelas elites judiciárias locais.”

Em julgamento de dezembro de 2016, o Tribunal deu mais uma demonstração de que pretende revisar essa jurisprudência mais restritiva quanto à hermenêutica da norma ora em debate, ao conhecer e julgar uma ação coletiva ajuizada por Sindicato em face de decisão do Conselho Nacional de Justiça que determinou a exoneração de servidores ocupantes de cargo em comissão diante da inconstitucionalidade notória da lei que admitiu a contratação. O acórdão da Pet nº 4656 tem a seguinte

PET 4770 AGR / DF

ementa:

“EMENTA: PETIÇÃO. LEI N. 8.223/2007 DA PARAÍBA. CRIAÇÃO LEGAL DE CARGOS EM COMISSÃO NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA ESTADUAL (ART. 5º DA LEI N. 82.231/2007 DA PARAÍBA): ASSISTENTES ADMINISTRATIVOS. ATO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. EXONERAÇÃO DETERMINADA. AÇÃO ANULATÓRIA: ALEGAÇÃO DE INCOMPETÊNCIA DO CNJ PARA DECLARAR INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI. PETIÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. **1. A restrição do permissivo constitucional da al. r do inc. I do art. 102 da Constituição da República às ações de natureza mandamental resultaria em conferir à Justiça federal de primeira instância, na espécie vertente, a possibilidade de definir os poderes atribuídos ao Conselho Nacional de Justiça no cumprimento de sua missão, subvertendo, assim, a relação hierárquica constitucionalmente estabelecida. Reconhecimento da competência deste Supremo Tribunal para apreciar a presente ação ordinária: mitigação da interpretação restritiva da al. r do inc. I do art. 102 adotada na Questão de Ordem na Ação Originária n. 1.814 (Relator o Ministro Marco Aurélio, Plenário, DJe 3.12.2014) e no Agravo Regimental na Ação Cível Originária n. 1.680 (Relator o Ministro Teori Zavascki, DJe 1º.12.2014), ambos julgados na sessão plenária de 24.9.2014. 2. Atuação do órgão de controle administrativo, financeiro e disciplinar da magistratura nacional nos limites da respectiva competência, afastando a validade dos atos administrativos e a aplicação de lei estadual na qual embasados e reputada pelo Conselho Nacional de Justiça contrária ao princípio constitucional de ingresso no serviço público por concurso público, pela ausência dos requisitos caracterizadores do cargo comissionado. 3. Insere-se entre as competências constitucionalmente atribuídas ao Conselho Nacional de Justiça a possibilidade de afastar, por inconstitucionalidade, a aplicação de lei aproveitada como base de ato administrativo**

PET 4770 AGR / DF

objeto de controle, determinando aos órgãos submetidos a seu espaço de influência a observância desse entendimento, por ato expresse e formal tomado pela maioria absoluta dos membros dos Conselho. 4. Ausência de desrespeito ao contraditório: sendo exoneráveis ad nutum e a exoneração não configurando punição por ato imputado aos servidores atingidos pela decisão do Conselho Nacional de Justiça, mostra-se prescindível a atuação de cada qual dos interessados no processo administrativo, notadamente pela ausência de questão de natureza subjetiva na matéria discutida pelo órgão de controle do Poder Judiciário. 5. Além dos indícios de cometimento de ofensa ao decidido na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.233/PB, a leitura das atribuições conferidas ao cargo criado pelo art. 5º da Lei n. 8.223/2007, da Paraíba, evidencia burla ao comando constitucional previsto no inc. V do art. 37 da Constituição da República: declaração incidental de inconstitucionalidade. 6. Petição (ação anulatória) julgada improcedente.”

(Pet 4656, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 19/12/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO Dje-278 DIVULG 01-12-2017 PUBLIC 04-12-2017)

Faz-se necessário portanto, antes de passar à análise mais específica dos casos concretos, aferir a correta hermenêutica do artigo 102, inciso I, alínea *r*, do texto constitucional, a fim de assegurar a consecução da finalidade que pretendeu o constituinte reformador quando da criação do Conselho Nacional de Justiça pela Emenda Constitucional nº 45/2004.

De fato, o rol de competências do CNJ, introduzido pelo artigo 103-B, §4º da Constituição, delineia a relevância das funções de controle administrativo, financeiro e correicional realizado pelo órgão, em verdadeiro controle externo do Poder Judiciário:

“Art. 103-B. O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de 15 (quinze) membros com mandato de 2 (dois) anos, admitida 1 (uma) recondução, sendo:

PET 4770 AGR / DF

(...)

§ 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:

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;

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 ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União;

III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção ou a disponibilidade e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;

IV - representar ao Ministério Público, no caso de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade;

V - rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de juízes e membros de tribunais julgados há menos de um ano;

VI - elaborar semestralmente relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário;

VII - elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no

PET 4770 AGR / DF

País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa.”

Nas palavras de José Afonso da Silva:

“Esse tipo de órgão externo é benéfico à eficácia das funções judiciais, não só por sua colaboração na formulação de uma verdadeira política judicial como, também, porque impede que os integrantes do Poder Judiciário se convertam num corpo fechado e estratificado (assim se exprime Héctor Fix-Zamudio, ‘Función del Poder Judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos’, em volume com o mesmo título, Madri, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 45). Sob outro aspecto, não é desprezível a ideia de que esse tipo de órgão contribua para dar legitimidade democrática aos integrantes do Poder Judiciário, cuja investidura não nasce da fonte primária da democracia, que é o povo. O Conselho Nacional de Justiça, criado pelo art. 103-B, introduzido na Constituição pela Emenda Constitucional 45/2004, assume algumas dessas funções; e, por isso, juntamente com o Conselho Nacional do Ministério Público, certamente poderá prestar bons serviços ao sistema nacional de administração da Justiça, embora seja tipicamente um órgão interno do Poder Judiciário, pelo predomínio de magistrados em sua composição.”

(SILVA, José Afonso da. Comentário Contextual à Constituição. 8.ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 577.)

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3367, a legitimidade constitucional do Conselho Nacional de Justiça foi reafirmada por esta Corte, assentando-se sua feição de controle das atividades do Poder Judiciário, bem como sua submissão exclusivamente ao Supremo Tribunal Federal:

“EMENTAS: 1. AÇÃO. Condição. Interesse processual, ou

PET 4770 AGR / DF

de agir. Caracterização. Ação direta de inconstitucionalidade. Propositura antes da publicação oficial da Emenda Constitucional nº 45/2004. Publicação superveniente, antes do julgamento da causa. Suficiência. Carência da ação não configurada. Preliminar repelida. Inteligência do art. 267, VI, do CPC. Devendo as condições da ação coexistir à data da sentença, considera-se presente o interesse processual, ou de agir, em ação direta de inconstitucionalidade de Emenda Constitucional que só foi publicada, oficialmente, no curso do processo, mas antes da sentença. 2. **INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Emenda Constitucional nº 45/2004. Poder Judiciário. Conselho Nacional de Justiça. Instituição e disciplina. Natureza meramente administrativa. Órgão interno de controle administrativo, financeiro e disciplinar da magistratura. Constitucionalidade reconhecida. Separação e independência dos Poderes. História, significado e alcance concreto do princípio. Ofensa a cláusula constitucional imutável (cláusula pétrea). Inexistência. Subsistência do núcleo político do princípio, mediante preservação da função jurisdicional, típica do Judiciário, e das condições materiais do seu exercício imparcial e independente. Precedentes e súmula 649. Inaplicabilidade ao caso. Interpretação dos arts. 2º e 60, § 4º, III, da CF. Ação julgada improcedente. Votos vencidos. São constitucionais as normas que, introduzidas pela Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004, instituem e disciplinam o Conselho Nacional de Justiça, como órgão administrativo do Poder Judiciário nacional.** 3. **PODER JUDICIÁRIO.** Caráter nacional. Regime orgânico unitário. Controle administrativo, financeiro e disciplinar. Órgão interno ou externo. Conselho de Justiça. Criação por Estado membro. Inadmissibilidade. Falta de competência constitucional. Os Estados membros carecem de competência constitucional para instituir, como órgão interno ou externo do Judiciário, conselho destinado ao controle da atividade administrativa, financeira ou disciplinar da respectiva Justiça. 4. **PODER JUDICIÁRIO.**

PET 4770 AGR / DF

Conselho Nacional de Justiça. Órgão de natureza exclusivamente administrativa. Atribuições de controle da atividade administrativa, financeira e disciplinar da magistratura. Competência relativa apenas aos órgãos e juízes situados, hierarquicamente, abaixo do Supremo Tribunal Federal. Preeminência deste, como órgão máximo do Poder Judiciário, sobre o Conselho, cujos atos e decisões estão sujeitos a seu controle jurisdicional. Inteligência dos art. 102, caput, inc. I, letra "r", e § 4º, da CF. O Conselho Nacional de Justiça não tem nenhuma competência sobre o Supremo Tribunal Federal e seus ministros, sendo esse o órgão máximo do Poder Judiciário nacional, a que aquele está sujeito. 5. PODER JUDICIÁRIO. Conselho Nacional de Justiça. Competência. Magistratura. Magistrado vitalício. Cargo. Perda mediante decisão administrativa. Previsão em texto aprovado pela Câmara dos Deputados e constante do Projeto que resultou na Emenda Constitucional nº 45/2004. Supressão pelo Senado Federal. Reapreciação pela Câmara. Desnecessidade. Subsistência do sentido normativo do texto residual aprovado e promulgado (art. 103-B, § 4º, III). Expressão que, ademais, ofenderia o disposto no art. 95, I, parte final, da CF. Ofensa ao art. 60, § 2º, da CF. Não ocorrência. Argüição repelida. Precedentes. Não precisa ser reapreciada pela Câmara dos Deputados expressão suprimida pelo Senado Federal em texto de projeto que, na redação remanescente, aprovada de ambas as Casas do Congresso, não perdeu sentido normativo. 6. PODER JUDICIÁRIO. Conselho Nacional de Justiça. Membro. Advogados e cidadãos. Exercício do mandato. Atividades incompatíveis com tal exercício. Proibição não constante das normas da Emenda Constitucional nº 45/2004. Pendência de projeto tendente a torná-la expressa, mediante acréscimo de § 8º ao art. 103-B da CF. Irrelevância. Ofensa ao princípio da isonomia. Não ocorrência. Impedimentos já previstos à conjugação dos arts. 95, § único, e 127, § 5º, II, da CF. Ação direta de inconstitucionalidade. Pedido aditado. Improcedência. Nenhum dos advogados ou cidadãos membros do Conselho

PET 4770 AGR / DF

Nacional de Justiça pode, durante o exercício do mandato, exercer atividades incompatíveis com essa condição, tais como exercer outro cargo ou função, salvo uma de magistério, dedicar-se a atividade político-partidária e exercer a advocacia no território nacional.

(ADI 3367, Relator(a): CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 13/04/2005, DJ 17-03-2006 PP-00004 EMENT VOL-02225-01 PP-00182 REPUBLICAÇÃO: DJ 22-09-2006 PP-00029)

Portanto, a interpretação acerca do alcance da alínea *r* do inciso I do art. 102 precisa coadunar-se com o fortalecimento da autoridade das decisões do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, dada a relevância das atribuições a eles conferida pelo constituinte reformador.

O posicionamento que compreende uma restrição da competência desta Corte, para analisar apenas ações nas quais o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público possam figurar, de acordo com as normas processuais vigentes, no polo passivo da demanda em nome próprio – mandados de segurança, *habeas corpus*, *habeas data* e mandados de injunção – privilegia o aspecto meramente processual da relação estabelecida, e tem o condão de gerar uma inconsistência no sistema constitucional: a mesma temática, ou por vezes a mesma decisão do CNJ ou do CNMP, se vier ao conhecimento desta Corte por meio de um mandado de segurança, aqui será conhecida e julgada, mas se for impugnada por meio de uma ação ordinária, será apreciada pela jurisdição ordinária de 1ª instância, podendo levar a decisões conflitantes, desestabilizando a autoridade das decisões do Conselho.

Ademais, compreendo que se deve ler a legislação processual à luz da Constituição, e não o contrário. Se o constituinte reformador compreende pela possibilidade de conferir uma legitimação passiva extraordinária ao CNJ e ao CNMP, não cabe ao intérprete restringi-la se a hermenêutica constitucional não possibilitar tal latitude.

De outra parte, a prolação de decisões com o potencial de paralisar ou de restringir o poder controlador conferido pelo constituinte ao CNJ

PET 4770 AGR / DF

por juízes e Tribunais que lhe são administrativa e disciplinarmente submetidos pode, como bem asseverou a i. Relatora da Pet nº 4656, à subversão da “*relação hierárquica constitucionalmente estabelecida*”, não pela mera circunstância de serem apreciados atos de um superior, mas pela virtual possibilidade de submeter a conformação constitucional do Conselho àquele que se submete a sua autoridade e tem sua atividade por ele controlada.

A busca por critérios apreensíveis do texto constitucional, a fim de corretamente balizar a competência desta Corte no conhecimento das ações em face do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público já foi objeto de análise em julgamentos anteriores.

De fato, no julgamento conjunto da AO 1814-QO e da ACO 1680-AgR, o Min. Dias Toffoli assim se posicionou:

“O Conselho Nacional de Justiça não possui atuação jurisdicional, é certo, mas detém atuação finalística no Poder que integra, qual seja, o controle “da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes” (art. 103-B, § 4º).

***Mutatis mutandis*, não vislumbro de que modo um ato proferido pelo Conselho Nacional de Justiça, exercido no âmbito de sua atividade finalística e relativo a sua função precípua, possa estar sob jurisdição diversa à desta Corte, única instância acima do referido conselho na escala hierárquica do Judiciário (art. 92, CF).**

Nessa linha de raciocínio, os atos **administrativos** do CNJ – como os atos de qualquer órgão do Judiciário – se submetem à jurisdição de primeira instância (porque nenhuma subversão hierárquica pode daí decorrer); **os atos finalísticos, por outro lado, e tão somente os que digam respeito à missão precípua do Conselho (quais sejam: os que incidam frontalmente sobre interesses diretos de tribunais e membros da magistratura), devem ser submetidos à competência originária desta Corte.**

Ressalto, ademais, que as garantias de que cercaram as Leis nº 8.437/92 e nº 9.494/97 a Administração Pública são

PET 4770 AGR / DF

apenas **meios** de que essa dispõe para a salvaguarda imediata do interesse público, nas hipóteses em que suas demandas estejam submetidas às instâncias ordinárias; **não são, contudo, elas próprias, elementos definidores ou determinantes da competência para a apreciação da demanda.** É sempre prévia a identificação de competência para o processo e o julgamento de uma causa ao regramento que lhe será atribuído, e as lógicas seguidas para uma e outra definição não são necessariamente coincidentes.

Parece-me, desse modo, que a mais condizente interpretação constitucional para a situação posta seria a seguinte: (i) a gradação hierárquico-constitucional (inserta no art. 92) define – em um primeiro momento – **o Supremo Tribunal Federal como instância julgadora de demandas em face do CNJ.**

Em seguida, (ii) a interpretação sistemática – sobretudo quando observadas as limitações, tão bem lembradas nos votos que me antecederam, à competência originária do STF para a apreciação de seus próprios atos (art. 102, I, d) – conduz, igualmente, à **exclusão da competência originária desta Corte para as demandas em face do CNJ que não se refiram à atuação fim do Conselho.**

E, por fim, (iii) a interpretação teleológica sobre o próprio dispositivo (art. 102, I, r), impõe, ainda, que se restrinja o âmbito da competência originária desta Corte tão somente às demandas de cunho finalístico **que respeitem à razão máxima de criação daquele Conselho, de modo a não subverter a posição que lhe foi constitucionalmente atribuída.**

Nessa senda, **seriam, fatalmente, de competência primária desta Corte:** (i) demandas relacionadas ao **exercício do poder disciplinar do CNJ sobre os membros da magistratura;** (ii) ações em face de **decisões do Conselho que desconstituam ato normativo ou deliberação de tribunal local relacionados a matérias a esse diretamente afetas** (como foi o caso da Rcl nº 15.551/GO); e (iii) outras em que **a atuação do CNJ se dê, precipuamente, na consecução de sua atividade**

PET 4770 AGR / DF

fim, quando direta e especialmente incidente sobre membros e órgãos a ele diretamente subordinados.

Por outro lado, **não vislumbro, em sede de ação ordinária, a competência do STF** para apreciar demandas cujos objetos sejam, **verbi gratia**, deliberações do CNJ que (i) **atinjam tão somente servidores dos órgãos fiscalizados ou mesmo as serventias extrajudiciais fiscalizadas pelos tribunais locais;** (ii) **revejam atos administrativos gerais dos tribunais** (assim considerados os que não se sujeitam a regulamentação distinta do Judiciário – de que seriam exemplo os relacionados a concursos públicos ou licitações dos tribunais locais), ou (iii) **decisões outras – de naturezas diversas – que não digam respeito a interesse exclusivo de toda magistratura.”**

Em recente julgamento, a Primeira Turma deste Tribunal também buscou o estabelecimento de critérios para a aferição da competência desta Corte na apreciação dos atos do CNJ aqui impugnados:

“Ementa: AGRAVO REGIMENTAL. RECLAMAÇÃO. ALEGAÇÃO DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA PROCESSAR E JULGAR AÇÕES ORDINÁRIAS CONTRA ATOS DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. ARTIGO 102, I, “r”, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS OUTORGADAS AO CNJ. OBSERVÂNCIA DA RELAÇÃO HIERÁRQUICA CONSTITUCIONALMENTE ESTABELECIDADA. VOTO PELO PROVIMENTO DO AGRAVO INTERNO. 1. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) é órgão de controle da atividade administrativa, financeira e disciplinar da magistratura, exercendo relevante papel na racionalização, transparência e eficiência da administração judiciária. Criado pela Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004, tem o escopo de conferir efetividade às promessas constitucionais de essência republicana e democrática, notadamente os princípios da publicidade, moralidade, impessoalidade e eficiência,

PET 4770 AGR / DF

insculpidos no caput do artigo 37 da Constituição. 2. A singularidade da posição institucional do CNJ na estrutura judiciária brasileira resulta no alcance nacional de suas prerrogativas, que incidem sobre todos os órgãos e juízes hierarquicamente inferiores ao Supremo Tribunal Federal, salvo esta Suprema Corte, posto órgão de cúpula do Poder Judiciário pátrio (ADI 3.367, Rel. Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, DJ de 17/3/2006). 3. O Conselho Nacional de Justiça, em perspectiva histórica, simbolizou verdadeira “abertura das portas do Judiciário para que representantes da sociedade tomem parte no controle administrativo-financeiro e ético-disciplinar da atuação do Poder, robustecendo-lhe o caráter republicano e democrático” (ADI 3.367, Ministro relator Cezar Peluso, Tribunal Pleno, DJ de 17/3/2006) e representa expressiva conquista do Estado democrático de direito, dotando de maior transparência os atos praticados pelos Tribunais e operando como um polo coordenador de políticas nacionais judiciárias. 4. A ratio iuris da criação do CNJ correspondeu à necessidade sociopolítica de um órgão nacional de controle das atividades judiciárias, nascedouro de um planejamento integrado em prol de maior eficiência e publicidade do sistema de justiça. 5. In casu, a controvérsia jurídico-constitucional reside em definir se esta Suprema Corte ostenta competência originária para processar e julgar ações ordinárias contra atos do CNJ de caráter normativo ou regulamentar, que traçam modelos de políticas nacionais no âmbito do Judiciário, nos termos do artigo 102, inc. I, alínea “r”, da Constituição Federal. 6. **As cláusulas constitucionais que definem a competência originária do Supremo Tribunal Federal estão sujeitas à construção exegética de seu alcance e significado. É que a natureza expressa e taxativa das atribuições da Corte não afasta o labor hermenêutico para definir seu campo de incidência. Em outros termos, as competências insculpidas no art. 102 da Carta da República não consubstanciam molduras rígidas ou inflexíveis, mas espelham tipos normativos sujeitos à conformação por esta Suprema Corte. Precedentes:**

PET 4770 AGR / DF

ADI 2.797, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ de 19/12/2006; AP 937 QO, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe de 11/12/2018; ACO 1.048 QO, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ de 31/10/2007 e ACO 1.295 AgRsegundo, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe de 2/12/2010. 7. A jurisprudência desta Corte, nada obstante predicar que a competência do STF para julgar demandas contra atos do CNJ se limita às ações de natureza mandamental, admitiu, no julgamento do agravo interno na petição 4.656, o conhecimento do mérito de ação ordinária ajuizada no STF contra decisão administrativa do CNJ, assentando que “a restrição do permissivo constitucional da al. r do inc. I do art. 102 da Constituição da República às ações de natureza mandamental resultaria em conferir à Justiça federal de primeira instância, na espécie vertente, a possibilidade de definir os poderes atribuídos ao Conselho Nacional de Justiça no cumprimento de sua missão, subvertendo, assim, a relação hierárquica constitucionalmente estabelecida” (Pet 4.656 AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe de 4/12/2017). 8. **A competência do STF prescrita no artigo 102, I, “r”, da Constituição espelha um mecanismo assecuratório das funções do CNJ e da imperatividade de suas decisões, concebido no afã de que provimentos jurisdicionais dispersos não paralitem a eficácia dos atos do Conselho. Por essa razão, a competência originária desta Suprema Corte prevista no artigo 102, I, “r” da Constituição não deve ser interpretada com foco apenas na natureza processual da demanda, mas, antes, no objeto do ato do CNJ impugnado.** Precedentes: Pet 4.656 AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe de 4/12/2017; Rcl 16.575 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, DJe de 21/8/2015; Rcl 24.563 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, DJe de 21/2/2017; Rcl 14.733, decisão monocrática, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 6/4/2015 e Rcl 15.551, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 14/2/2014. 9. A dispersão das ações ordinárias contra atos do CNJ nos juízos federais de primeira instância tem o condão de subverter a posição que foi

PET 4770 AGR / DF

constitucionalmente outorgada ao Conselho, fragilizando sua autoridade institucional e a própria efetividade de sua missão. Decerto, a submissão de atos e deliberações do CNJ à jurisdição de membros e órgãos subordinados a sua atividade fiscalizatória espelha um indesejável conflito no sistema e uma dilapidação de seu status hierárquico no sistema constitucional.

10. O design institucional do CNJ concebido pela Emenda Constitucional 45/2004 desautoriza que qualquer definição de âmbito nacional seja cassada por juiz de primeiro grau ou que políticas públicas nacionais moldadas pelo órgão sejam desconstituídas mediante a pulverização de ações nos juízos federais.

11. A Constituição Federal, quando pretendeu restringir a competência originária do STF a ações de natureza constitucional, o fez taxativa e especificamente nas alíneas “d”, “i” e “q” do inciso I do artigo 102, sendo certo que em outros dispositivos do artigo 102, I, v.g. nas alíneas “n” e “r”, a Carta Maior não impôs expressa restrição quanto ao instrumento processual a ser utilizado.

12. A exegese do artigo 102, I, “r”, da Constituição Federal, reclama a valoração (i) do caráter genérico da expressão “ações” acolhida no dispositivo; (ii) das competências e da posição institucional do CNJ no sistema constitucional pátrio; (iii) da natureza das atribuições constitucionais do STF e (iv) da hierarquia ínsita à estrutura do Poder Judiciário.

13. **A hermenêutica sistemático-teleológica do artigo 102, I, “r”, da Constituição conduz a que somente sejam submetidas a processo e julgamento no STF as ações ordinárias que impugnam atos do CNJ de cunho finalístico, concernentes aos objetivos precípuos de sua criação, a fim de que a posição e proteção institucionais conferidas ao Conselho não sejam indevidamente desfiguradas.**

14. **As ações ordinárias contra atos do CNJ devem ser, em regra, processadas e julgadas na Justiça Federal e, somente excepcionalmente, para preservar a posição hierárquica e atuação finalística do Conselho, é que deve ser inaugurada a competência do STF.**

15. Deveras, revela-se fundamental resguardar a capacidade decisória do STF, evitando a

PET 4770 AGR / DF

banalização da jurisdição extraordinária e preservando a própria funcionalidade da Corte. 16. **A competência primária desta Corte alcança as ações ordinárias que impugnam atos do Conselho Nacional de Justiça (i) de caráter normativo ou regulamentar que traçam modelos de políticas nacionais no âmbito do Judiciário, (ii) que desconstituam ato normativo de tribunal local, (iii) que envolvam interesse direto e exclusivo de todos os membros do Poder Judiciário, consubstanciado em seus direitos, garantias e deveres, e (iv) que versam sobre serventias judiciais e extrajudiciais.** 17. In casu, a ação originária questiona a Resolução 151, de 5/7/2012, do Conselho Nacional de Justiça e foi ajuizada com o objetivo de impedir a divulgação dos nomes e das remunerações individualizadas de servidores da Justiça Federal do Paraná e do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. 18. À luz do ato do CNJ impugnado, verifica-se que a pretensão deduzida pela demanda consubstancia resolução de alcance nacional, fundamentada na Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/11), impondo reconhecer a competência desta Suprema Corte para processar e julgar a ação originária. 19. Ex positis, voto pelo PROVIMENTO do agravo regimental, para julgar procedente a reclamação e assentar a competência do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar o feito, determinando-se a remessa dos autos.”

(Rcl 15564 AgR, Relator(a): ROSA WEBER, Relator(a) p/ Acórdão: LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 10/09/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-242 DIVULG 05-11-2019 PUBLIC 06-11-2019)

Evidentemente, não se está a pugnar que esta Corte se transforme em revisora universal das decisões do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, eis que tal postura – a despeito da posição de vértice do Poder Judiciário disposta no artigo 92 da Constituição – sequer se aplica às decisões judiciais emanadas das diversas instâncias judiciais brasileiras.

No entanto, a necessidade de mitigação do critério exclusivamente

PET 4770 AGR / DF

processual, a fim de se tutelar o adequado desempenho das relevantes funções do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, deve guiar o intérprete na busca por um critério constitucionalmente adequado à definição da competência deste Tribunal no julgamento das ações ajuizadas em face do CNJ e do CNMP, de modo a assegurar, sobretudo no caso daquele, a autoridade de suas decisões perante os órgãos a ele subordinados.

É preciso, como bem pontuou o Min. Gilmar Mendes na decisão que concedeu a medida liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.112, definir se a competência desta Corte abarca as ações que *“impugnem os atos do CNJ relacionados às diretrizes constitucional-administrativas, mais notadamente ao § 4º do art. 103-B da CF”*.

E, de fato, tudo indica, a depreender-se dos precedentes acima citados, que a Corte caminha para a construção de um consenso em torno da atribuição de um caráter finalístico à competência do STF quanto às ações ajuizadas em face do CNJ e do CNMP, impugnando seus atos e decisões, de modo a assegurar o fiel desempenho de suas atribuições.

Assim, em meu sentir, a adequada hermenêutica do artigo 102, inciso I, alínea r do texto constitucional deve manter na competência do Supremo Tribunal Federal o julgamento das ações contra o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público que impugnem atos inerentes à conformação constitucional dos órgãos. Em relação ao Conselho Nacional de Justiça, isto implica garantir a autoridade de suas decisões e a posição hierárquica que a Constituição lhe outorgou dentro do sistema judiciário brasileiro, nos termos do artigo 103-B, §4º, a qual somente cede perante a condição de vértice ocupada pelo STF.

Nesse sentido, na ambiência normativa do CNJ, conforme acima se exemplificou, temas como a autonomia dos Tribunais, as normas e regulamentações expedidas pelos órgãos, a desconstituição de atos normativos dos órgãos a ele subordinados, questões de interesse exclusivo da magistratura nacional, atividade correicional em face de membros do Poder Judiciário, normatização das serventias judiciais e

PET 4770 AGR / DF

extrajudiciais, atraem a competência desta Corte para o conhecimento e julgamento das ações, eis que envolvem a concretização da própria conformação constitucional do Conselho Nacional de Justiça.

Como já se definira no julgamento da ADI 3367:

“E já não experimentei, porque, para além de todos os mecanismos intrínsecos de resguardo da autonomia do Poder Judiciário, pressupostos alguns na Emenda e previstos outros na precedente ordem constitucional, a cujo respeito terá sido longo o discurso do meu voto, dei com a competência, atribuída a esta Corte, de revisão da constitucionalidade e da legitimidade dos atos do Conselho Nacional de Justiça. **Está aí, nessa nobre responsabilidade que o constituinte derivado depositou nos ombros desta Casa, a garantia última e específica que a obriga, como órgão supremo do Poder Judiciário e guardião da Constituição da República, a velar pela independência e imparcialidade dos juízes, aos quais já não sobra pretexto para se arrecearem de coisa alguma.**

Ninguém pode, aliás, alimentar nenhuma dúvida a respeito da posição constitucional de *superioridade absoluta* desta Corte, como órgão supremo do Judiciário e, como tal, armado de preeminência hierárquica sobre o Conselho, cujos atos e decisões, todos de natureza só administrativa, estão sujeitos a seu incontestável controle jurisdicional.”

Essa evolução normativa determina, a meu sentido, o conteúdo do direito que deve agora ser aplicado aos casos concretos.

Aplicação do Direito à Pet 4.470-AgR:

5. Assim, dentro desse espectro, que entendo, com a devida vênia, que já se avizinhava quando do julgamento da Pet nº 4656 por este Plenário, deve ser aferida a competência para apreciação do presente feito, o qual em sua origem trata de impugnação à seguinte decisão do CNJ:

PET 4770 AGR / DF

“PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO PARANÁ. ATOS IRREGULARES. EFETIVAÇÃO DE TITULARES SEM A REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO. PEDIDO DE DESCONSTITUIÇÃO. PARCIALMENTE PROCEDENTE. INVALIDADE DE DECRETOS JUDICIÁRIOS. DESCONSTITUIÇÃO DE REMOÇÕES IRREGULARES. RECURSO ADMINISTRATIVO. MATÉRIA ENFRENTADA PELO CONSELHEIRO RELATOR. INEXISTÊNCIA DE NULIDADE. NEGADO PROVIMENTO.

1. O artigo 25 do novo RI/CNJ autoriza que o relator defira monocraticamente “pedido em estrita obediência a Enunciado Administrativo ou entendimento firmado pelo CNJ ou pelo Supremo Tribunal Federal”.

2. Não se aplica a decadência administrativa quando o ato estiver em total afronta aos preceitos constitucionais, conforme ressalva prevista no novo RI/CNJ. A aprovação em concurso é a única forma de aquisição permanente do direito de exercício da titularidade de serventia extrajudicial, conforme previsão constitucional.

3. A Resolução n. 80/CNJ declara a vacância dos serviços notariais e de registro cujos atuais responsáveis não tenham sido investidos por meio de concurso público de provas e títulos específico para a outorga de delegações de notas e de registro, na forma da CF/88, excepcionando-se apenas os substitutos efetivados com base no art. 208 da CF/67, quando observados o período de cinco anos de substituição e a vacância da unidade em momento anterior à promulgação da CF/88.

4. A exigência de concurso público para as remoções tem status constitucional. Por conseguinte, não se pode admitir o provimento derivado, senão por meio da realização de certame específico para tanto.”

(CNJ - RA - Recurso Administrativo em PCA - Procedimento de Controle Administrativo - 0000964-42.2008.2.00.0000 - Rel. MORGANA DE ALMEIDA RICHIA - 89ª Sessão Ordinária - julgado em 08/09/2009).

PET 4770 AGR / DF

A matéria, de fato, já foi julgada por diversas vezes nesta Corte, por meio de mandados de segurança. E compreendo que, dada a necessidade de que a uniformização da orientação quanto ao provimento das serventias vacantes após a Constituição de 1988 não seja uma questão regional, mas sim nacional, devidamente regulamentada pela Resolução nº 80/2009 CNJ, o tema insere-se no rol de competências constitucionalmente conferidas ao Conselho Nacional de Justiça, conforme dicção do art. 103-B, §4º, incisos II e III; assim, **a competência para o julgamento de mérito é do Supremo Tribunal Federal, razão pela qual compreendo que merece provimento o agravo regimental interposto pela União.**

Desta feita, voto por acompanhar integralmente o voto do i. Relator, dando provimento ao agravo regimental da União, para fixar a competência desta Corte para o julgamento da ação, eis que em debate questão referente à própria finalidade que a Constituição da República atribuiu ao Conselho Nacional de Justiça.

É como voto.

Aplicação do Direito à Rcl. 33.459-AgR:

6. Em face do acervo jurisprudencial que acabo de reconstruir, parece-me que a superação do precedente assentado na AO 1.814 não impacta os fundamentos da decisão monocrática da e. Relatora, que negou seguimento à reclamação constitucional.

A despeito do elastecimento da competência do Supremo Tribunal Federal que ora se opera, a Corte não se transforma em juízo revisor universal das decisões dos Conselhos Constitucionais. A *ration decidendi* dos recentes precedentes que superam o critério formal e processual anterior reside, com efeito, na dimensão finalística da competência do Supremo Tribunal Federal. É, portanto, este o critério que deve balizar a análise do caso concreto.

Rememoro que se trata de Reclamação Constitucional, ajuizada pela

PET 4770 AGR / DF

União, visando à anulação de decisões que, no âmbito da Justiça Federal, sobrestiveram os efeitos de sanção disciplinar aplicada pelo Conselho Nacional do Ministério Público.

A dimensão sancionatória concreta não tangencia o critério finalístico de generalidade e transcendência que atrai a competência do Supremo Tribunal Federal. Aqui, os efeitos são localizados e contidos em universo fático-probatório que não impacta as diretrizes constitucionais do CNMP.

Ademais, em se tratando do Conselho Nacional do Ministério Público, a prática sancionatória não colide *prima facie* com os princípios da autonomia do judiciário. Não se discute, portanto, de hierarquia institucional ou normativa, mas tão simplesmente da concretização de faculdades expressamente outorgadas pelo art. 130-A, §2º da CRFB/88.

Não há que se cogitar, portanto, da função unificadora do Supremo Tribunal Federal para dirimir conflitos entre jurisdição e atividade de controle que se dá, propriamente, nos casos envolvendo o CNJ.

Não diviso, portanto, no caso concreto, elementos bastantes para identificar usurpação de competência deste Supremo Tribunal Federal.

Ante o exposto, acompanho a relatora, e. Ministra Rosa Weber, e voto por negar seguimento à Reclamação.

Aplicação do Direito à ADI 4412

7. Princípio por assentar a plena cognoscibilidade da ação, uma vez que deduzo dos autos os requisitos constitucionais para sua propositura, nomeadamente a legitimidade ativa da requerente e a viabilidade do objeto de exame.

No mérito, entendo não assistir razão jurídica à Requerente.

Constato, portanto, a plena compatibilidade do art. 106 do RI-CNJ com a Constituição da República. Entendo, ademais, que este dispositivo é decorrência lógico-normativa do conjunto de atribuições constitucionais expresso no art. 103-B, §4º da CRFB/88, cujo teor permito-me transcrever a seguir:

PET 4770 AGR / DF

“§ 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:

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;

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 ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União;

III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso e determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;

III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção ou a disponibilidade e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;

PET 4770 AGR / DF

IV - representar ao Ministério Público, no caso de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade;

V - rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de juízes e membros de tribunais julgados há menos de um ano;

VI - elaborar semestralmente relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário;

VII - elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa”

Para fundamentar a conclusão a que chego em meu voto, relembro que esta Corte, tanto no julgamento da ADI 3.376, de relatoria do e. Ministro Cezar Peluso, quanto no julgamento da ADC 12, de relatoria do e. Ministro Ayres Britto, sufragou a constitucionalidade da criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e das atribuições a ele concedidas pelo legislador constitucional reformador. Nestas ocasiões, foram fixadas algumas balizas argumentativas importantes que nos permitem melhor compreender a extensão da questão jurídica ora apresentada, a saber, a prevalência das decisões do CNJ sobre decisões de caráter judicial proferidas por órgãos diversos do Supremo Tribunal Federal.

Em primeiro lugar, o e. Ministro Cezar Peluso, em seu voto na ADI 3.376, evidenciou o fato de que a existência do CNJ não é atentatória à autonomia do poder judiciário. Por um lado, porque o Conselho tem natureza administrativa e, no desenho institucional traçado pela Constituição da República, encontra-se inserto no próprio Poder Judiciário (art. 92, I-A da CRFB/88). Por outro, porque o órgão é sucedâneo de uma prática de controle que garante a independência e, por isso, é expressão máxima da autonomia do Judiciário brasileiro. Cito o e. Ministro Cezar Peluso:

PET 4770 AGR / DF

“E esse quadro propõe ainda um dilema: ou o poder de controle intermediário da atuação administrativa e financeira do Judiciário, atribuído ao Conselho Nacional de Justiça, não afronta a independência do Poder, ou será forçoso admitir que o Judiciário nunca foi, entre nós, Poder independente!

(...)

Como se percebe sem grandes ginásticas dialéticas, deu-se apenas dimensão nacional a um poder funcional necessário a todos os ramos do governo, e cujo exercício atém-se, como não podia deixar de ser, às prescrições constitucionais e às normas subalternas da Lei Orgânica da Magistratura e do futuro Estatuto, emanadas todas do Poder Legislativo, segundo os princípios e as regras fundamentais da independência e harmonia dos Poderes”

(ADI 3.367/DF, rel. Min. Cezar Peluso, Pleno, DJ 22/09/2006).

Em segundo lugar, no âmbito do programa da norma, o e. Ministro Ayres Britto, em seu voto na ADC 12, consignou que as competências do CNJ envolvem legítima dimensão de normatização e planificação e, por essa razão, transformam-no em elemento central da higidez democrática do Poder Judiciário:

“30. Da leitura de ambos os textos, creio que o § 4º, em si mesmo considerado, deixa muito claro a extrema relevância do papel do CNJ como órgão central de controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário. Daí porque a esse Conselho cabe aferir o cumprimento dos deveres dos juízes e ainda exercer, de parilha com os poderes que lhe forem conferidos pelo Estatuto da Magistratura, aqueles de pronto arrolados pelos incisos de I a VII desse mesmo § 4º.

31. No âmbito dessas competências de logo avançadas pela Constituição é que se inscrevem, conforme visto, os poderes do inciso II, acima transcrito. Dispositivo que se compõe de mais de um núcleo normativo, quatro deles expressos e um implícito, que me parecem os seguintes:

PET 4770 AGR / DF

I - **núcleos expressos:** a)"zelar pela observância do art. 37" (comando, esse, que, ao contrário do que se lê no inciso de nº I, não se atrela ao segundo por nenhum gerúndio); b)"apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário";

c) "podendo desconstituí-los," (agora, sim, existe um gerúndio), "revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei";

d) "sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União" (isto quando se cuidar, naturalmente, da aplicação de lei em tema de fiscalização "contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial", mais aquelas densificadoras dos princípios da "economicidade", "eficácia e eficiência" das respectivas gestões, pelo fato de que nesses espaços jurídicos é que também se dá a atuação dos Tribunais de Contas, tudo conforme os arts. 70 e 74 da Constituição Federal);

II - **o núcleo inexpresso** é a outorga de competência para o Conselho dispor, primariamente, sobre cada qual dos quatro núcleos expressos, na lógica pressuposição de que a competência para zelar pela observância do art. 37 da Constituição e ainda baixar os atos de sanção de condutas eventualmente contrárias à legalidade **é poder que traz consigo a dimensão da normatividade em abstrato, que já é uma forma de prevenir a irrupção de conflitos. O poder de precaver-se ou acautelar-se para minimizar a possibilidade das transgressões em concreto.**

32. Dá-se que duas outras coordenadas interpretativas parecem reforçar esta compreensão das coisas. A primeira é esta: a Constituição, por efeito da Emenda 45/04, tratou de fixar o regime jurídico de três conselhos judiciários: a) o Conselho da Justiça Federal (inciso II do parágrafo único do art. 105); b) o Conselho Superior da Justiça do Trabalho (inciso II do § 2o do art. 111-A); e c) o Conselho Nacional de Justiça (art. 103-B). Ao cuidar dos dois primeiros Conselhos, ela, Constituição, falou expressamente que as respectivas competências - todas elas,

PET 4770 AGR / DF

ênfatize-se – seriam exercidas "na forma da lei". Esse inequívoco fraseado "na forma da lei" a anteceder, portanto, o rol das competências de cada qual das duas instâncias. Ora, assim não aconteceu com o tratamento normativo dispensado ao Conselho Nacional de Justiça. Aqui, a Magna Carta inventariou as competências que houve por bem deferir ao CNJ, quedando silente quanto a um tipo de atuação necessariamente precedida de lei.

33. O segundo reforço argumentativo está na interpretação panorâmica ou sistemática ou imbricada que se possa fazer dos dispositivos que se integram na compostura vernacular de todo o art. 103-B da Constituição. É que tais dispositivos são tão ciosos da importância do CNJ em ambos os planos da composição e do funcionamento; tão logicamente concatenados para fazer do Conselho um órgão de planejamento estratégico do Poder Judiciário, assim no campo orçamentário como no da celeridade, transparência, segurança, democratização e aparelhamento tecnológico da função jurisdicional do Estado; tão explicitamente assumidos como estrutura normativa de contínua densificação dos estelares princípios do art. 37 da Lei Republicana; tão claramente regrados para tornar o CNJ uma genuína instância do Poder Judiciário, e não uma instituição estranha a esse Poder elementar do Estado, enfim, que negar a esse Conselho o poder de aplicar imediatamente a Constituição-cidadã, tanto em concreto como em abstrato, seria concluir que a Emenda 45 homiziou o novo órgão numa fortaleza de paredes intransponíveis, porém fechada, afinal, com a mais larga porta de papelão. Metáfora de que muito se valia o gênio ético-libertário de Geraldo Ataliba para ensinar como não se deve interpretar o Direito, notadamente o de estirpe constitucional”
(ADC 12-MC, rel. Min. Ayres Britto, Pleno, DJ 01/09/2006).

Extraí-se de ambos precedentes a ideia de que as funções constitucionais do CNJ aportam, como consequência lógica, a disponibilização dos meios normativos necessários para a sua concretização. Neste sentido, retomando a imagem proposta pelo e.

PET 4770 AGR / DF

Ministro Ayres Britto, retirar-se do Conselho Nacional de Justiça o poder de fazer valer suas diretivas equivale a transformá-lo em uma fortaleza com portas de papelão.

Note-se que a redação primeva do art. 106 do RI-CNJ foi objeto do Mandado de Segurança 28.537, no qual, em decisão monocrática, o e. Ministro Cezar Peluso operou importante distinção no que respeita à prevalência das decisões do CNJ sobre decisões judiciais outras que as do Supremo Tribunal Federal. O dispositivo versava originalmente: “*Art. 106. As decisões judiciais que contrariarem as decisões do CNJ não produzirão efeitos em relação a estas, salvo se proferidas pelo Supremo Tribunal Federal*”. O Relator assentou que a norma questionada não poderia, sob nenhuma hipótese, interferir no exercício da função jurisdicional, em sentido estrito, como se instância recursal ou revisora fosse. Afinal, nesta hipótese, estar-se-ia diante de atividade jurisdicional incompatível com a natureza do Conselho. Confira-se, assim, a distinção proposta pelo e. Ministro Cezar Peluso:

“Neste sentido, estou em que lhe é permitido exigir o cumprimento imediato de decisão ou ato seu, quando impugnado perante outro órgão que não o Supremo Tribunal Federal, porque, aí, está diante de decisão visceralmente nula, uma vez editada por órgão absolutamente incompetente (art. 102, I, letra “r” da Constituição da República).

Outra coisa, porém, é expedir, no Regimento Interno, norma que traduza pretensão de atribuir competência jurisdicional e recursal ao CNJ, ou vedação de exame jurisdicional de alegação de lesão ou ameaça de lesão a direito, em afronta direta ao art. 5º, XXXV, da Constituição da República”.

A novel redação do art. 106 do RI-CNJ visou, precisamente, à superação da ambiguidade inicial que então se verificava. Lê-se agora:

“Art. 106. O CNJ determinará à autoridade recalcitrante, sob as cominações do disposto no artigo anterior, o imediato

PET 4770 AGR / DF

cumprimento de decisão ou ato seu, quando impugnado perante outro juízo que não o Supremo Tribunal Federal”.

Evidencia-se, com efeito, a demarcação esboçada no MS 28.537. Em lugar de predicar a ineficácia das decisões judiciais contrárias, o que abria espaço para uma interpretação ampliativa das funções do CNJ, transformando-o em instância recursal, o antecedente da regra do art. 106 cristaliza o poder, ínsito às funções constitucionais do órgão, de dar cumprimento imediato às suas decisões e aplicar diretamente as normas da Constituição da República.

Não vislumbro, portanto, qualquer incompatibilidade com o texto constitucional, notadamente com a cláusula do devido processo legal e com a existência autônoma do Poder Judiciário. Isto se dá em razão dos mesmos fundamentos fixados na ADI 3.367 e na ADC 12: a) natureza administrativa e exercício de controle do próprio Poder Judiciário; b) poderes de autoconcretização decorrentes lógica e normativamente das funções atribuídas pela Constituição da República.

Sobre eventual declaração de inconstitucionalidade do art. 106 do RI-CNJ recairia o ônus argumentativo de superação desta cadeia de precedentes. Não diviso, na evolução do sistema jurídico constitucional brasileiro e nas condições fáticas da sociedade, qualquer indício que aponte nesta direção. Parece-me, ao contrário, ser cada vez mais necessário insistir sobre os fundamentos daquelas decisões, homenageando a dimensão democrática do controle exercido pelo Conselho Nacional de Justiça. Cito, neste particular, a lição do professor Ilton Norberto Robl Filho:

“As competências do CNJ promovem principalmente a *accountability* horizontal, pois o conselho exige informações e justificações dos magistrados, tribunais, servidores auxiliares, cartórios e notários, podendo sancioná-los. De outro lado, por meio da concretização do princípio da publicidade no Judiciário, do recebimento de denúncias de ilícitos disciplinares de agentes judiciais, da existência de ouvidorias de justiça e da

PET 4770 AGR / DF

apresentação de relatórios, o CNJ possibilita o exercício de *accountabilities* sociais, judiciais, institucionais e comportamentais” (ROBL FILHO, Ilton Norberto. **Conselho nacional de justiça: estado democrático de direito e accountability**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 268).

Também não me parece que mereça prosperar o argumento de que o art. 106 do RI-CNJ usurpa as competências deste Supremo Tribunal Federal, em particular aquelas inscritas nas alíneas “l” e “r” do art. 102, I, CRFB/88. A redação do dispositivo é bastante clara no sentido de que as decisões do CNJ não se sobrepõem ao juízo do Supremo Tribunal Federal e, por conseguinte, a este último se reserva o poder de, em face da concretude dos casos apresentados, apreciar os limites do exercício das funções do Conselho e, se necessário, corrigi-las.

O e. Ministro Gilmar Mendes, em decisão monocrática prolatada nos autos, realizou estudo profundo e erudito da evolução das interpretações dadas por este Supremo Tribunal Federal à competência da Corte para a apreciação e o julgamento de ações contra o Conselho Nacional de Justiça.

Percorrendo o caminho que vai do supra referido MS 28.537 às recentes Reclamações 15.564 e 37.840 (ambas de relatoria do e. Ministro Luiz Fux), passando pela importante alteração jurisprudencial ocorrida na Questão de Ordem na Ação Ordinária 1.184, o e. Relator identifica a existência de uma possível antinomia. Esta antinomia se daria porque, nos termos do art. 102, I, r da CRFB/88, em existindo uma limitação da competência do Supremo Tribunal Federal para a apreciação apenas das ações contra o CNJ que tenham natureza constitucional, chegar-se-ia à conclusão paradoxal de que, para as temáticas mobilizadas por ações ordinárias, não se poderia arbitrar o conflito com as instâncias ordinárias.

Compreendo, portanto, que, para os efeitos do que se está presentemente a apreciar, a saber, a constitucionalidade do art. 106 do RICNJ, cinge-se a discussão à prevalência das decisões do Conselho Nacional de Justiça sobre as decisões judiciais que a ela se contraponham.

Nesta ambiência, a questão jurídica se restringe àquele rol de funções que decorrem do texto constitucional e, nos termos da ADI 3.367

PET 4770 AGR / DF

e da ADC 12, aplicam diretamente a Constituição da República. Este é o núcleo normativo que estabelece a relação de precedência das decisões do CNJ e que, por conseguinte, poderá vir a ser controlado eventualmente, pelo Supremo Tribunal Federal.

Ante o exposto, com fulcro nos precedentes indicados neste voto, o dispositivo vergastado afigura-se plenamente compatível com a Constituição da República, devendo a ação direta ser julgada improcedente.

É como voto.

18/11/2020

PLENÁRIO

AG.REG. NA PETIÇÃO 4.770 DISTRITO FEDERAL

ADITAMENTO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)

- Cumprimento os ilustres advogados que estiveram na tribuna.

Retomo brevemente, Presidente, o meu próprio caso da minha relatoria, que é a Pet 4.770, para dizer que estou acompanhando a proposta do Ministro Alexandre de Moraes que, no julgamento desta Pet, assenta a tese que me parece aplicável a todos os casos e, portanto, creio que resolve problemas para o futuro.

Temos defendido, muitos de nós, que as decisões do Plenário do Supremo devem ter uma eficácia vinculante geral, ou seja, os demais tribunais... Sobretudo quando decidimos em Plenário uma questão relevante que impacta muitas ações, não haveria sentido que, depois, tivéssemos que decidir individualmente cada uma para aplicar o mesmo entendimento.

De modo que, como defendemos essa eficácia vinculante geral e como o sistema de votação no Supremo é um sistema agregativo em cada um traz o seu próprio voto, muitas vezes sem ter conhecimento do voto do Relator ou dos Colegas anteriormente, ao final dos votos agregativos, é preciso definir exatamente qual foi a tese jurídica que unificou a posição de todos os Ministros que se pronunciaram. Do contrário, nem sempre isso será totalmente claro, haja vista que os Colegas trazem aportes diferentes e visões diferentes. Entretanto, no fundo, se desejamos que a decisão seja respeitada, é preciso que haja clareza sobre qual foi a *ratio decidendi*, qual foi a tese, qual foi o *holding* da decisão.

Então, revisitando o meu próprio voto, em que dei provimento ao agravo regimental, pelas razões que ali expus, digo que penso que a tese que propôs o Ministro Alexandre de Moraes expressa adequadamente a minha posição e penso que outras posições que foram manifestadas até aqui, de forma tal que incorporam ao meu voto na Pet. 4.770, a tese de que é competência do Supremo Tribunal Federal processar e julgar

PET 4770 AGR / DF

originalmente todas as ações ajuizadas contra o Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público proferidas no exercício de suas competências constitucionais previstas respectivamente nos artigos 103-B, § 4º, e 130-A, § 2º.

Portanto, faço esse complemento, Presidente, ao meu voto, que não altera nem a minha conclusão, nem o meu dispositivo, e penso que está alinhado com a manifestação já veiculada pelo Ministro Nunes Marques e também pelo Ministro Edson Fachin quanto a esse caso específico.

18/11/2020

PLENÁRIO

AG.REG. NA PETIÇÃO 4.770 DISTRITO FEDERAL

ESCLARECIMENTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Ministro Barroso, na verdade, naquele agravo em petição de sua relatoria, Vossa Excelência já dava provimento; não está reajustando.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Eu dava provimento. A única coisa que eu fiz foi incluir na minha decisão a tese proposta pelo Ministro Alexandre de Moraes, apenas isso.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Entendi, foi nesse sentido. Vou anotar.

18/11/2020

PLENÁRIO

AG.REG. NA PETIÇÃO 4.770 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. ROBERTO BARROSO**
AGTE.(S) : **UNIÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
AGDO.(A/S) : **ANTONIO RIBEIRO SVENCISKAS**
ADV.(A/S) : **ROMEU FELIPE BACELLAR FILHO E OUTRO(A/S)**

VOTO VOGAL

A Senhora Ministra Rosa Weber: Valho-me do bem lançado relatório lançado pelo Ministro Luís Roberto Barroso, Relator. Destaco que o problema jurídico-constitucional subjacente ao presente agravo versa sobre a exegese do art. 102, I, “r”, da Constituição Federal (“*Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I - processar e julgar, originariamente: [...] r) as ações contra o Conselho Nacional de Justiça e contra o Conselho Nacional do Ministério Público*”), especificamente com o campo de abrangência do vocábulo “*ações*” inscrito naquele dispositivo constitucional.

Como é sabido, a Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, mediante a inclusão da alínea “r” no inciso I do art. 102 da Constituição da República, conferiu competência originária a este Supremo Tribunal para processar e julgar “*as ações contra o Conselho Nacional de Justiça e contra o Conselho Nacional do Ministério Público*”.

Ocorre que, no julgamento da questão de ordem instaurada na Pet 3.674-QO, de Relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence, o Tribunal Pleno desta Corte delineou algumas importantes balizas iniciais acerca da interpretação do aludido dispositivo constitucional, úteis à análise em torno da competência do STF no tema, ainda que, naquela ocasião, tratasse o Tribunal Pleno especificamente acerca da competência desta Suprema Corte para o julgamento de ação popular contra os aludidos Conselhos. Confira-se a ementa do julgado, *in verbis*:

“Competência originária do Supremo Tribunal para as

PET 4770 AGR / DF

ações contra o Conselho Nacional de Justiça e contra o Conselho Nacional do Ministério Público (CF, art. 102, I, r, com a redação da EC 45/04): inteligência: não inclusão da ação popular, ainda quando nela se vise à declaração de nulidade do ato de qualquer um dos conselhos nela referidos.

1. Tratando-se de ação popular, o Supremo Tribunal Federal - com as únicas ressalvas da incidência da alínea n do art. 102, I, da Constituição ou de a lide substantivar conflito entre a União e Estado-membro -, jamais admitiu a própria competência originária: ao contrário, a incompetência do Tribunal para processar e julgar a ação popular tem sido invariavelmente reafirmada, ainda quando se irroge a responsabilidade pelo ato questionado a dignitário individual - a exemplo do Presidente da República - ou a membro ou membros de órgão colegiado de qualquer dos poderes do Estado cujos atos, na esfera cível - como sucede no mandado de segurança - ou na esfera penal - como ocorre na ação penal originária ou no habeas corpus - estejam sujeitos diretamente à sua jurisdição.

2. Essa não é a hipótese dos integrantes do Conselho Nacional de Justiça ou do Conselho Nacional do Ministério Público: o que a Constituição, com a EC 45/04, inseriu na competência originária do Supremo Tribunal foram as ações contra os respectivos colegiados, e não, aquelas em que se questione a responsabilidade pessoal de um ou mais dos conselheiros, como seria de dar-se na ação popular.”

(Pet 3674-QO/DF, Tribunal Pleno, j. 04/10/2006, DJ 19/12/2006).

À luz do precedente transcrito, a jurisprudência desta Casa tem conferido interpretação **estrita** à competência inculpada na alínea “r” do inciso I do art. 102 da Carta Política, restringindo sua abrangência material, de modo a comportar, na amplitude do seu conteúdo, apenas aquelas ações constitucionais de natureza mandamental (mandados de segurança, mandados de injunção, *habeas corpus* e *habeas data*) em que a figurar, o próprio Conselho Nacional de Justiça (ou o Conselho Nacional

PET 4770 AGR / DF

do Ministério Público, quando o caso), na relação jurídico-processual na condição de órgão apontado como coator.

Já nas ações ordinárias cujo objeto seja ato do CNJ ou do CNMP, apenas a União poderá figurar, legitimamente, como sujeito da relação jurídico-processual, atraindo a competência da Justiça Federal de primeiro grau (CF, art. 109, I), tendo em vista que tais Conselhos constituem meros órgãos integrados à estrutura administrativa da União Federal (esta, sim, dotada de personalidade jurídica de direito público nos termos do art. 41, I, do Código Civil). Assim, não obstante os atos questionados resultem de deliberações emanadas do CNJ ou do CNMP, a autoria de tais atos será imputada, em conformidade com a teoria administrativa do órgão, apenas ao ente político revestido de personalidade jurídica (a União, no caso), a única detentora de legitimação *ad causam*.

Não foi por outra razão que o Plenário desta Corte, apreciando tal *quaestio*, assim se pronunciou, decidindo em acórdão unânime:

“CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) – CAUSAS DE NATUREZA CIVIL CONTRA ELE INSTAURADAS – A QUESTÃO DAS ATRIBUIÇÕES JURISDICIONAIS ORIGINÁRIAS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (CF, ART. 102, I, “r”) – CARÁTER ESTRITO E TAXATIVO DO ROL FUNDADO NO ART. 102 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA – REGRA DE COMPETÊNCIA QUE NÃO COMPREENDE QUAISQUER LITÍGIOS QUE ENVOLVAM IMPUGNAÇÃO A DELIBERAÇÕES DO CNJ – RECONHECIMENTO DA COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL APENAS QUANDO SE CUIDAR DE IMPETRAÇÃO de mandado de segurança, de “habeas data”, de “habeas corpus” (se for o caso) ou de mandado de injunção NAS SITUAÇÕES EM QUE O CNJ (órgão não personificado definido como simples “parte formal”, investido de mera “personalidade judiciária” ou de capacidade de ser parte) FOR APONTADO como órgão coator – LEGITIMAÇÃO PASSIVA

PET 4770 AGR / DF

“AD CAUSAM” DA UNIÃO FEDERAL NAS DEMAIS HIPÓTESES, PELO FATO DE AS DELIBERAÇÕES DO CNJ SEREM JURIDICAMENTE IMPUTÁVEIS À PRÓPRIA UNIÃO FEDERAL, QUE É O ENTE DE DIREITO PÚBLICO EM CUJA ESTRUTURA INSTITUCIONAL SE ACHA INTEGRADO MENCIONADO CONSELHO – COMPREENSÃO E INTELIGÊNCIA DA REGRA DE COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA INSCRITA NO ART. 102, I, “r”, DA CONSTITUIÇÃO – DOCTRINA – PRECEDENTES – AÇÃO ORIGINÁRIA NÃO CONHECIDA – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.

- A competência originária do Supremo Tribunal Federal, cuidando-se de impugnação a deliberações emanadas do Conselho Nacional de Justiça, tem sido reconhecida apenas na hipótese de impetração, contra referido órgão do Poder Judiciário (CNJ), de mandado de segurança, de “habeas data”, de “habeas corpus” (quando for o caso) ou de mandado de injunção, pois, em tal situação, o CNJ qualificar-se-á como órgão coator impregnado de legitimação passiva “ad causam” para figurar na relação processual instaurada com a impetração originária, perante a Suprema Corte, daqueles “writs” constitucionais. Em referido contexto, o Conselho Nacional de Justiça, por ser órgão não personificado, define-se como simplex “parte formal” (Pontes de Miranda, “Comentários ao Código de Processo Civil”, tomo I/222-223, item n. 5, 4ª ed., 1995, Forense; José dos Santos Carvalho Filho, “Manual de Direito Administrativo”, p. 15/17, item n. 5, 25ª ed., 2012, Atlas, v.g.), revestido de mera “personalidade judiciária” (Victor Nunes Leal, “Problemas de Direito Público”, p. 424/439, 1960, Forense), achando-se investido, por efeito de tal condição, da capacidade de ser parte (Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero, “Código de Processo Civil”, p. 101, 5ª ed., 2013, RT; Humberto Theodoro Júnior, “Curso de Direito Processual Civil”, vol. I/101, item n. 70, 54ª ed., 2013, Forense; Nelson Nery Júnior e Rosa Maria de Andrade Nery, “Código de Processo Civil Comentado”, p. 233, item n. 5, 13ª ed., 2013, RT, v.g.), circunstância essa que

PET 4770 AGR / DF

plenamente legítima a sua participação em **mencionadas** causas mandamentais. **Precedentes**.

- **Tratando-se**, porém, *de demanda diversa* (uma ação ordinária, *p. ex.*), **não se configura** a competência originária da Suprema Corte, **considerado o entendimento prevalecente** na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, **manifestado, inclusive, em julgamentos colegiados**, eis que, nas hipóteses **não compreendidas** no art. 102, I, alíneas “ d” e “ q”, da Constituição, a legitimação passiva “*ad causam*” **referir-se-á, exclusivamente, à União Federal**, pelo fato de as deliberações do Conselho Nacional de Justiça *serem juridicamente imputáveis à própria União*.

(AO 1706 AgR/DF, Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, j. 12/11/2013, DJe 18.2.2014).

Nessa linha destaco as seguintes decisões:

“Não se desconhece que a competência originária do Supremo Tribunal Federal, por qualificar-se como um complexo de atribuições jurisdicionais de extração essencialmente constitucional - e ante o regime de direito estrito a que se acha submetida-, não comporta a possibilidade de ser estendida a situações que extravasem os rígidos limites fixados, em numerus clausus, pelo rol exaustivo inscrito no art. 102, I, da Carta Política, consoante adverte a doutrina (MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, Comentários à Constituição Brasileira de 1988, vol. 2/217, 1992, Saraiva) e proclama a jurisprudência desta própria Corte (RTJ 43/129 - RTJ 44/563 - RTJ 50/72 - RTJ 53/776).

Esse regime de direito estrito, a que se submete a definição da competência institucional do Supremo Tribunal Federal, tem levado esta Corte Suprema, por efeito da taxatividade do rol constante da Carta Política, a afastar, do âmbito de suas atribuições jurisdicionais originárias, o processo e o julgamento de causas de natureza civil que não se acham inscritas no texto constitucional - tais como ações

PET 4770 AGR / DF

populares (RTJ 121/17, Rel. Min. MOREIRA ALVES - RTJ 141/344, Rel. Min. CELSO DE MELLO - Pet 352/DF, Rel. Min. SYDNEY SANCHES - Pet 431/SP, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA - Pet 487/DF, Rel. Min. MARCO AURÉLIO - Pet 1.641/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO), ações civis públicas (RTJ 159/28, Rel. Min. ILMAR GALVÃO Pet 240/DF, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA) ou ações cautelares, ações ordinárias, ações declaratórias e medidas cautelares (RTJ 94/471, Rel. Min. DJACI FALCÃO - Pet 240/DF, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA - Pet 1.738-AgR/MG, Rel. Min. CELSO DE MELLO)-, mesmo que instauradas contra o Presidente da República, ou contra o Presidente da Câmara dos Deputados, ou, ainda, contra qualquer das autoridades, que, em matéria penal (CF, art. 102, I, b e c), dispõem de prerrogativa de foro perante esta Corte ou que, em sede de mandado de segurança, estão sujeitas à jurisdição imediata deste Tribunal.

*Essa orientação jurisprudencial, por sua vez, tem o beneplácito de autorizados doutrinadores (ALEXANDRE DE MORAES, Direito Constitucional, p. 180, item n. 7.8, 6ª ed., 1999, Atlas; RODOLFO DE CAMARGO MANCUSO, Ação Popular, p. 129/130, 1994, RT; HELY LOPES MEIRELLES, Mandado de Segurança, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção, 'Habeas Data', p. 122, 19ª ed., atualizada por Arnaldo Wald, 1998, Malheiros; HUGO NIGRO MAZZILLI, O Inquérito Civil, p. 83/84, 1999, Saraiva; MARCELO FIGUEIREDO, Probidade Administrativa, p. 91, 3ª ed., 1998, Malheiros, v.g.), cujo magistério também assinala não se incluir, na esfera de competência originária do Supremo Tribunal Federal, o poder de processar e julgar causas de natureza civil não referidas no texto da Constituição, ainda que promovidas contra agentes públicos a quem se outorgou, *ratione muneris*, prerrogativa de foro em sede de persecução penal, ou ajuizadas contra órgãos estatais ou autoridades públicas que, em sede de mandado de segurança, estão sujeitos à jurisdição imediata do Supremo Tribunal Federal.*

A ratio subjacente a esse entendimento, que acentua o caráter absolutamente estrito da competência constitucional do Supremo Tribunal Federal, vincula-se à necessidade de inibir indevidas ampliações descaracterizadoras da esfera de atribuições institucionais

PET 4770 AGR / DF

desta Suprema Corte, conforme ressaltou, a propósito do tema em questão, em voto vencedor, o saudoso Ministro ADALÍCIO NOGUEIRA (RTJ 39/56-59, 57).

Nem se diga que a norma consubstanciada no art. 102, I, r, da Constituição autorizaria o reconhecimento, na espécie, da competência originária do Supremo Tribunal Federal para apreciar a presente causa.

É certo que a Constituição da República, em regra especial de competência, conferiu a esta Suprema Corte atribuição para apreciar, em sede originária, as ações contra o Conselho Nacional de Justiça e contra o Conselho Nacional do Ministério Público (CF, art. 102, I, r, na redação dada pela EC nº 45/2004).

Observo, no entanto, considerados os termos em que se fundamenta esta demanda, que a presente ação civil originária foi ajuizada contra a União Federal.

É de registrar que o processo em questão foi instaurado contra essa pessoa política, porque o Conselho Nacional de Justiça não dispõe de personalidade jurídica, a significar, portanto, que a deliberação que se busca invalidar, embora emanada do CNJ, é juridicamente imputável à União Federal, em cuja estrutura institucional se posiciona referido órgão do Poder Judiciário.

Impende destacar, ainda, que a competência originária do Supremo Tribunal Federal, cuidando-se de impugnação a deliberações emanadas do Conselho Nacional de Justiça, tem sido reconhecida na hipótese de impetração, contra referido órgão do Poder Judiciário (CNJ), de mandado de segurança.

Tratando-se, porém, de ação civil originária, como no caso, não se configura a competência originária desta Suprema Corte, considerado o entendimento prevalecente na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (ACO 1.733/DF, Rel. Min. AYRES BRITTO - ACO 1.734/DF, Rel. Min. AYRES BRITTO - Pet 4.309-TA/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO Pet 4.404/DF, Rel. Min. EROS GRAU - Pet 4.492/DF, Rel. Min. EROS GRAU - Pet 4.571-MC/MS, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Vale destacar, no ponto, as observações de JOSÉ AFONSO

PET 4770 AGR / DF

DA SILVA (Comentário Contextual à Constituição, p. 563/564, item 6.11, 7ª ed., 2010, Malheiros Editores):

Ações contra os Conselhos de Justiça e do Ministério Público. Matéria inserida pela Emenda Constitucional 45/2004 com o acréscimo da alínea 'r' ao inciso I do artigo em comentário, pela qual se dá competência originária ao STF para processar e julgar as ações contra o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público. Essa competência assim estendida às ações em geral (civis, comerciais, administrativas) cria algumas dificuldades, porque esses Conselhos não têm personalidade jurídica para serem sujeitos de direito e obrigações, para serem partes de relação jurídica processual. Quem responde por órgãos federais, como é o caso, perante a jurisdição, é a União; portanto, as ações, em tais casos, são contra ela, e não contra os órgãos, e a competência para o processo é da Justiça Federal, nos termos do art. 109, I. O que esses Conselhos têm é personalidade judiciária, porque seus atos podem dar ensejo ao mandado de segurança, 'habeas corpus' e, possivelmente, 'habeas data'. O certo, pois, teria sido incluí-los no contexto da alínea 'd' do inciso I do artigo. (grifei)

Assinalo, para efeito de mero registro, que esta Suprema Corte tem procedido a uma interpretação estrita da norma de competência consubstanciada no art. 102, I, r, da Constituição, buscando delimitar o alcance dessa cláusula constitucional, como o evidencia precedente firmado em julgamento plenário desta Suprema Corte, em que se deixou assentado não dispor, o Supremo Tribunal Federal, de competência para processar e julgar, em sede originária, ações eventualmente ajuizadas contra os membros do Conselho Nacional de Justiça ou do Conselho Nacional do Ministério Público, inclusive ações populares:

PET 4770 AGR / DF

Competência originária do Supremo Tribunal para as ações contra o Conselho Nacional de Justiça e contra o Conselho Nacional do Ministério Público (CF, art. 102, I, 'r', com a redação da EC 45/04): inteligência: não inclusão da ação popular, ainda quando nela se vise à declaração de nulidade do ato de qualquer um dos conselhos nela referidos. (...) (Pet 3.674-QO/DF, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno - grifei)

Manifesta, pois, a falta de competência originária do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar a presente causa, considerado o que dispõe, em norma de direito estrito, o art. 102, I, r, da Constituição.

Sendo assim, e em face das razões expostas, não conheço da presente ação civil originária, restando prejudicado, em consequência, o exame do pedido medida liminar.”

(ACO 1801 MC/DF, Relator Min. Celso de Mello, DJe 04.10.2011 – destaques inovados)

“Trata-se de ação proposta contra a União, tendo em vista ato editado pelo Conselho Nacional de Justiça - CNJ. Ação em que o autor aponta a competência originária desta Suprema Corte, com fundamento na alínea r do inciso I do art. 103-B da Constituição Federal. Eis o dispositivo:

‘Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

[...]

r) as ações contra o Conselho Nacional de Justiça e contra o Conselho Nacional do Ministério Público; ‘

2. Uma leitura apressada do texto constitucional pode levar à conclusão pela competência desta Corte de Justiça para processar e julgar toda e qualquer demanda em que se discuta ato do CNJ. Sucede que a Magna Lei fixa a competência

PET 4770 AGR / DF

originária do Supremo Tribunal Federal apenas quando o próprio Conselho figure no pólo passivo da ação, como se dá nas hipóteses de impetração de mandado de segurança, mandado de injunção e habeas data. Nesses casos, o órgão (CNJ), e não a pessoa (União), comparece diretamente na defesa de ato por si editado. Tem-se, então, a situação de personalidade judiciária conferida ao órgão da pessoas político-administrativa para defesa de seus atos e prerrogativas, objetos dessas ações constitucionais.

3. Com efeito, o CNJ é um órgão do Poder Judiciário, nos termos do inciso I-A do art. 92 da Magna Lei. Donde se concluir que é a União, e não o CNJ, a pessoa legitimada a figurar no pólo passivo de ações ordinárias em que se questionem atos daquele Conselho. Pólo passivo em que a União deve comparecer representada pela sua Advocacia-Geral, como determina a cabeça do art. 131 da Lei Maior.

4. Nessa linha de raciocínio, esta nossa Casa de Justiça negou a sua competência para a ação popular contra ato do CNJ, situação semelhante, embora não idêntica à destes autos. Trata-se do precedente Pet QO 3674, da relatoria do Min. Sepúlveda Pertence, julgamento unânime em que acompanhei o relator. Em seu voto, Sua Excelência assim expôs a questão:

‘A EC 45/04 inseriu no rol de competências originárias do Supremo Tribunal, enumeradas no art. 102 da Constituição, a alínea

‘r) as ações contra o Conselho Nacional de Justiça e contra o Conselho Nacional do Ministério Público;’

02. Dado que ditos conselhos não constituem pessoas jurídicas, mas, sim, órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Público da União, duas leituras se oferecem à demarcação do alcance da nova cláusula da competência originária do Supremo:

a) a primeira, restritiva, nela compreenderia apenas as ações nas quais segundo o entendimento dominante,

PET 4770 AGR / DF

submisso à doutrina dos *writs* do direito anglo-americano o órgão e não a pessoa jurídica seria a parte legitimada a figurar no pólo passivo da relação processual: assim, o mandado de segurança, o de injunção, o habeas corpus e o habeas data;

b) a outra, mais ampla, atrairia para o Supremo qualquer processo no qual esteja em causa a revisão jurisdicional de atos dos referidos colegiados do chamado controle externo do Poder Judiciário ou do Ministério Público.

03. Nenhuma dessas duas inteligências possíveis do novo art. 102, I, r, da Lei Fundamental, no entanto, é capaz de abarcar a ação popular, ainda quando nela se visar à declaração de nulidade do ato de qualquer um dos conselhos nela referidos.

[...]

09. O que importa, no entanto, é que, de qualquer modo, não se cuidaria de ação contra o Conselho Nacional do Ministério Público, mas de demanda que haveria de ser proposta contra a União e os membros daquele colegiado que tendo composto a maioria na deliberação questionada houvessem concorrido efetivamente para a edição dela.'

5. Ainda quanto à competência deste nosso Supremo Tribunal Federal, cito o precedente Pet 3986 AgR, da relatoria do Min. Ricardo Lewandowski, cujo julgamento unânime também contou com meu voto convergente:

EMENTA: PETIÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA CONTRA DECISÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. INCOMPETÊNCIA, EM SEDE ORIGINÁRIA, DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

I- Nos termos do art. 102 e incisos da Magna Carta, esta Suprema Corte não detém competência originária para processar e julgar ações civis públicas. II - Precedentes. III - Agravo desprovido.'

PET 4770 AGR / DF

6. Ante o exposto, não conheço da ação, por motivo de manifesta incompetência deste Supremo Tribunal Federal. Por conseguinte, determino a remessa dos autos à Seção Judiciária da Justiça Federal no Estado de São Paulo. Tudo nos termos do § 1º do art. 21 do RISTF”

(ACO 1704/DF, Relator Min. Ayres Britto, DJe 15.02.2011 - destaquei).

“1. Ao formalizar esta ação cível originária, os autores evocaram as alíneas *f* e *r* do inciso I do artigo 102 da Constituição Federal. Observem o disposto nos mencionados preceitos, que vêm merecendo do Supremo apreciação estrita:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

[...]

f) as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta;

[...]

r) as ações contra o Conselho Nacional de Justiça e contra o Conselho Nacional do Ministério Público;

[...]

2. São autores desta ação pessoas naturais e ré a União. Não há conflito alcançado pela citada alínea *f* do inciso I do artigo 102 da Carta da República, tampouco o Conselho Nacional de Justiça figura no polo passivo, considerada a natureza administrativa. Somente em situações excepcionais, admite-se ao órgão, que não possui personalidade jurídica própria, a capacidade de ser parte no processo, as quais não se encontram presentes no caso em exame.

3. Remetam o processo à Justiça Federal do Distrito

PET 4770 AGR / DF

Federal, ante a incompetência deste Tribunal.”

(ACO 1796/DF, Relator Min. Marco Aurélio, DJe 01.7.2011).

Na mesma linha, outras decisões plenárias:

“CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO PROPOSTA CONTRA O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. ART. 102, I, R, DA CONSTITUIÇÃO. INTERPRETAÇÃO RESTRITA DA COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

1. Não se enquadra na competência originária do Supremo Tribunal Federal, de que trata o art. 102, I, r, da CF, ação de rito comum ordinário, promovida por detentores de delegação provisória de serviços notariais, visando à anulação de atos do Conselho Nacional de Justiça CNJ sobre o regime dos serviços das serventias (relação de vacâncias, apresentação de balancetes de emolumentos e submissão a teto remuneratório).

2. Agravos regimentais improvidos.”

(ACO 1680 AgR/AL, Pleno, Rel. Min. Teori Zavascki, DJe 1º/12/2014)

É certo, tal como enfatizado pelo eminente Relator desta causa, que o Supremo Tribunal Federal tem procedido à superação, sempre pontual e excepcional, da interpretação firmada no julgamento plenário da Pet 3.674-QO, em ordem a reconhecer a competência originária do Supremo Tribunal Federal para apreciar os litígios envolvendo temas relacionados às prerrogativas institucionais e orientações normativas emanadas do Conselho Nacional de Justiça. Vale transcrever a ementa da decisão proferida pela colenda Primeira Turma desta Corte no exame da Rcl 15.564-AgR/PR, em julgamento da minha Relatoria na qual fiquei vencida, tornando-se Redator para o acórdão o Ministro Luiz Fux. Eis a ementa do acórdão em questão:

“AGRAVO REGIMENTAL. RECLAMAÇÃO.

PET 4770 AGR / DF

ALEGAÇÃO DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA PROCESSAR E JULGAR AÇÕES ORDINÁRIAS CONTRA ATOS DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. ARTIGO 102, I, r, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS OUTORGADAS AO CNJ. OBSERVÂNCIA DA RELAÇÃO HIERÁRQUICA CONSTITUCIONALMENTE ESTABELECIDADA. VOTO PELO PROVIMENTO DO AGRAVO INTERNO.

1. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) é órgão de controle da atividade administrativa, financeira e disciplinar da magistratura, exercendo relevante papel na racionalização, transparência e eficiência da administração judiciária. Criado pela Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004, tem o escopo de conferir efetividade às promessas constitucionais de essência republicana e democrática, notadamente os princípios da publicidade, moralidade, impessoalidade e eficiência, insculpidos no caput do artigo 37 da Constituição.

2. A singularidade da posição institucional do CNJ na estrutura judiciária brasileira resulta no alcance nacional de suas prerrogativas, que incidem sobre todos os órgãos e juízes hierarquicamente inferiores ao Supremo Tribunal Federal, salvo esta Suprema Corte, posto órgão de cúpula do Poder Judiciário pátrio (ADI 3.367, Rel. Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, DJ de 17/3/2006).

3. O Conselho Nacional de Justiça, em perspectiva histórica, simbolizou verdadeira abertura das portas do Judiciário para que representantes da sociedade tomem parte no controle administrativo-financeiro e ético-disciplinar da atuação do Poder, robustecendo-lhe o caráter republicano e democrático (ADI 3.367, Ministro relator Cezar Peluso, Tribunal Pleno, DJ de 17/3/2006) e representa expressiva conquista do Estado democrático de direito, dotando de maior transparência os atos praticados pelos Tribunais e operando como um polo coordenador de políticas nacionais judiciárias.

PET 4770 AGR / DF

4. A ratio iuris da criação do CNJ correspondeu à necessidade sociopolítica de um órgão nacional de controle das atividades judiciárias, nascedouro de um planejamento integrado em prol de maior eficiência e publicidade do sistema de justiça.

5. **In casu, a controvérsia jurídico-constitucional reside em definir se esta Suprema Corte ostenta competência originária para processar e julgar ações ordinárias contra atos do CNJ de caráter normativo ou regulamentar, que traçam modelos de políticas nacionais no âmbito do Judiciário, nos termos do artigo 102, inc. I, alínea r, da Constituição Federal.**

6. As cláusulas constitucionais que definem a competência originária do Supremo Tribunal Federal estão sujeitas à construção exegética de seu alcance e significado. É que a natureza expressa e taxativa das atribuições da Corte não afasta o labor hermenêutico para definir seu campo de incidência. Em outros termos, as competências inculpidas no art. 102 da Carta da República não consubstanciam molduras rígidas ou inflexíveis, mas espelham tipos normativos sujeitos à conformação por esta Suprema Corte. Precedentes: ADI 2.797, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ de 19/12/2006; AP 937 QO, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe de 11/12/2018; ACO 1.048 QO, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ de 31/10/2007 e ACO 1.295 AgR-segundo, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe de 2/12/2010.

7. **A jurisprudência desta Corte, nada obstante predicar que a competência do STF para julgar demandas contra atos do CNJ se limita às ações de natureza mandamental, admitiu, no julgamento do agravo interno na petição 4.656, o conhecimento do mérito de ação ordinária ajuizada no STF contra decisão administrativa do CNJ, assentando que a restrição do permissivo constitucional da al. r do inc. I do art. 102 da Constituição da República às ações de natureza mandamental resultaria em conferir à Justiça federal de primeira instância, na espécie vertente, a possibilidade de definir os poderes atribuídos ao Conselho Nacional de Justiça**

PET 4770 AGR / DF

no cumprimento de sua missão, subvertendo, assim, a relação hierárquica constitucionalmente estabelecida (Pet 4.656 AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe de 4/12/2017).

8. A competência do STF prescrita no artigo 102, I, r, da Constituição espelha um mecanismo assecuratório das funções do CNJ e da imperatividade de suas decisões, concebido no afã de que provimentos jurisdicionais dispersos não paralitem a eficácia dos atos do Conselho. Por essa razão, a competência originária desta Suprema Corte prevista no artigo 102, I, r da Constituição não deve ser interpretada com foco apenas na natureza processual da demanda, mas, antes, no objeto do ato do CNJ impugnado. Precedentes: Pet 4.656 AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe de 4/12/2017; Rcl 16.575 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, DJe de 21/8/2015; Rcl 24.563 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, DJe de 21/2/2017; Rcl 14.733, decisão monocrática, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 6/4/2015 e Rcl 15.551, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 14/2/2014.

9. A dispersão das ações ordinárias contra atos do CNJ nos juízos federais de primeira instância tem o condão de subverter a posição que foi constitucionalmente outorgada ao Conselho, fragilizando sua autoridade institucional e a própria efetividade de sua missão. Decerto, a submissão de atos e deliberações do CNJ à jurisdição de membros e órgãos subordinados a sua atividade fiscalizatória espelha um indesejável conflito no sistema e uma dilapidação de seu status hierárquico no sistema constitucional.

10. O design institucional do CNJ concebido pela Emenda Constitucional 45/2004 desautoriza que qualquer definição de âmbito nacional seja cassada por juiz de primeiro grau ou que políticas públicas nacionais moldadas pelo órgão sejam desconstituídas mediante a pulverização de ações nos juízos federais.

11. A Constituição Federal, quando pretendeu restringir a competência originária do STF a ações de natureza

PET 4770 AGR / DF

constitucional, o fez taxativa e especificamente nas alíneas d, i e q do inciso I do artigo 102, sendo certo que em outros dispositivos do artigo 102, I, v.g. nas alíneas n e r, a Carta Maior não impôs expressa restrição quanto ao instrumento processual a ser utilizado.

12. A exegese do artigo 102, I, r, da Constituição Federal, reclama a valoração (i) do caráter genérico da expressão ações acolhida no dispositivo; (ii) das competências e da posição institucional do CNJ no sistema constitucional pátrio; (iii) da natureza das atribuições constitucionais do STF e (iv) da hierarquia ínsita à estrutura do Poder Judiciário.

13. A hermenêutica sistemático-teleológica do artigo 102, I, r, da Constituição conduz a que somente sejam submetidas a processo e julgamento no STF as ações ordinárias que impugnam atos do CNJ de cunho finalístico, concernentes aos objetivos precípuos de sua criação, a fim de que a posição e proteção institucionais conferidas ao Conselho não sejam indevidamente desfiguradas.

14. As ações ordinárias contra atos do CNJ devem ser, em regra, processadas e julgadas na Justiça Federal e, somente excepcionalmente, para preservar a posição hierárquica e atuação finalística do Conselho, é que deve ser inaugurada a competência do STF.

15. Deveras, revela-se fundamental resguardar a capacidade decisória do STF, evitando a banalização da jurisdição extraordinária e preservando a própria funcionalidade da Corte.

16. A competência primária desta Corte alcança as ações ordinárias que impugnam atos do Conselho Nacional de Justiça (i) de caráter normativo ou regulamentar que traçam modelos de políticas nacionais no âmbito do Judiciário, (ii) que desconstituam ato normativo de tribunal local, (iii) que envolvam interesse direto e exclusivo de todos os membros do Poder Judiciário, consubstanciado em seus direitos, garantias e deveres, e (iv) que versam sobre serventias judiciais e extrajudiciais.

PET 4770 AGR / DF

17. In casu, a ação originária questiona a Resolução 151, de 5/7/2012, do Conselho Nacional de Justiça e foi ajuizada com o objetivo de impedir a divulgação dos nomes e das remunerações individualizadas de servidores da Justiça Federal do Paraná e do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná.

18. À luz do ato do CNJ impugnado, verifica-se que a pretensão deduzida pela demanda consubstancia resolução de alcance nacional, fundamentada na Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/11), impondo reconhecer a competência desta Suprema Corte para processar e julgar a ação originária.

19. Ex positis, voto pelo **PROVIMENTO** do agravo regimental, para julgar procedente a reclamação e assentar a competência do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar o feito, determinando-se a remessa dos autos.”

(Rcl 15.564-AgR/PR, Redator p/ o acórdão o Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, j. 10/09/2019, DJ 06/11/2019, grifei).

Tenho para mim, contudo - não obstante as judiciosas razões expostas pelo eminente Ministro Luiz Fux no douto voto que venho de mencionar -, que a análise do conteúdo normativo da regra inscrita no art. 102, I, “r”, da Constituição **não autoriza qualquer interpretação** que outorgue ao Supremo Tribunal Federal, com absoluta exclusividade, a competência para o processo e julgamento de ações ordinárias em geral, suficiente, para tanto, **a mera existência de interesse institucional subjacente** às atribuições constitucionais do Conselho Nacional de Justiça. **Igualmente não comporta exegese restritiva** quanto à possibilidade de Juízes e Tribunais em geral, no exame de conflitos envolvendo direitos individuais e situações concretas, apreciarem, no exercício legítimo do controle difuso de constitucionalidade dos atos estatais, a validade jurídico-constitucional das deliberações emanadas daquele Conselho.

Não vislumbro qualquer risco “à preservação da posição hierárquica e da atuação finalística” do Conselho Nacional de Justiça **no exercício legítimo** por magistrados regularmente investidos no desempenho da função jurisdicional e pelos Tribunais em geral **da competência por eles**

PET 4770 AGR / DF

titularizada de prestar a tutela jurisdicional do Estado em face de eventuais abusos praticados pelo Poder Público ou de possíveis violações de direitos individuais, difusos ou coletivos reivindicados em juízo.

Eventual decisão judicial que afaste, de maneira pontual e individualizada, em relação apenas aos sujeitos de um determinado litígio, os efeitos e consequências de alguma singular deliberação administrativa proferida pelo Conselho Nacional de Justiça não apresenta o potencial de *“fragilizar a autoridade institucional e a própria efetividade de sua missão”*, ainda mais se se considerar que tais decisões judiciais estão sujeitas ao controle formal e material exercido pelos órgãos jurisdicionais de instância superior, seja pela via recursal, seja, ainda, pelos instrumentos autônomos de impugnação.

Nem se alegue que a atuação judicante dos magistrados de primeiro grau e dos Tribunais de segundo grau, inclusive dos Tribunais Superiores, no desempenho de suas atribuições jurisdicionais, constituiria uma ameaça ao exercício, pelo Conselho Nacional de Justiça, de suas funções *“de caráter normativo ou regulamentar que traçam modelos de políticas nacionais no âmbito do Judiciário”*. Como se sabe, não se mostra juridicamente possível, nem mesmo perante o Supremo Tribunal Federal, **no âmbito de processos ordinários de índole subjetiva**, a impugnação **em abstrato** de atos estatais de conteúdo normativo, gerais e impessoais. Somente a resolução de conflitos **individuais**, em que buscada a tutela de direitos e interesses **concretos**, mostra-se viável por meio das vias processuais **ordinárias** de acesso ao Poder Judiciário. Eventual pretensão de invalidação de atos de conteúdo normativo, formulada *principaliter*, em ações ordinárias, **apresentar-se-ia destituída de qualquer viabilidade jurídica**, sob pena de convolar-se em inadmissível sucedâneo do processo de fiscalização normativa abstrata, tal como esta Corte tem assinalado em diversos precedentes:

“Embargos de declaração em ação cível originária. Decisão monocrática. Conversão em agravo regimental. Pedido de declaração de inconstitucionalidade de dispositivos da Lei estadual nº 14.737/09. Alegação de usurpação de competência

PET 4770 AGR / DF

legislativa exclusiva da União. Inadmissibilidade. Pedido contra lei em tese. Sucedâneo de ação direta de inconstitucionalidade. Agravo não provido.

1. **Requerimento de declaração de inconstitucionalidade de lei sem demonstração de danos concretos configura pedido contra lei em tese e caracteriza dedução sucedânea de ação direta de inconstitucionalidade. Precedentes: ACO nº 845/DF-AgR, Relator o Ministro Cezar Peluso, Tribunal Pleno, DJe de 5/10/07; MS nº 25.456/DF-AgR, Relator o Ministro Cezar Peluso, Tribunal Pleno, DJ de 9/12/05 e MS nº 23.785/MG-AgR-QO, Relator o Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ de 27/10/06.**

2. Agravo não provido.

(ACO 1.456-ED/SC, Relator Ministro Dias Toffoli, **Tribunal Pleno**, j. 17/10/2013, DJ 26/11/2013)

Nada impede, entretanto, que os atos normativos do Conselho Nacional de Justiça sejam objeto de questionamento em sede de processo de controle concentrado de constitucionalidade. Esse litígio constitucional, contudo, deverá ser formulado perante o Supremo Tribunal Federal, em conformidade com o que dispõe o art. 102, I, “a”, da Constituição Federal, e deduzido **apenas e tão somente** por quem disponha de legitimação ativa para a instauração do processo de fiscalização normativa abstrata nos termos do art. 103 do texto constitucional.

É importante enfatizar, ainda, no que concerne “à preservação da própria finalidade” do Conselho Nacional de Justiça, que a submissão dos atos daquele Conselho **ao controle jurisdicional** exercido pelos Juízes e Tribunais integrantes do Poder Judiciário nacional não representa, em nenhuma extensão, a “dilapidação de seu status hierárquico no sistema constitucional”. Como reiteradamente assinalado por esta Suprema Corte, o poder hierárquico titularizado pelo Conselho Nacional de Justiça em relação aos órgãos judiciários que lhe são subordinados restringe-se ao plano do controle administrativo, financeiro e disciplinar do Poder Judiciário, diante da natureza estritamente **administrativa** daquele

PET 4770 AGR / DF

Conselho, **que não ostenta superioridade hierárquica ou posição dominante quanto ao desempenho da função jurisdicional pelos órgãos do Poder Judiciário**, até mesmo pela simples razão, já antes destacada, de que, enquanto órgão de natureza tão só administrativa, não dispõe de qualquer atribuição de caráter judicante.

Por essas razões, e com a vênia do eminentes Ministros que externaram posição em sentido contrário, entendo que se impõe, no presente julgamento, a **reafirmação** da orientação jurisprudencial consolidada pelo Plenário desta Suprema Corte, no sentido de que norma que institui a competência constitucional do Supremo Tribunal Federal, prevista no art. 102, I, "r", da Constituição, para processar e julgar, originariamente, ações contra o Conselho Nacional de Justiça, deve ser interpretada restritivamente, de modo a contemplar somente as ações constitucionais de caráter mandamental, nas quais o próprio CNJ ou o CNMP figure como órgão apontado como coator, sem prejuízo da possibilidade da impugnação dos atos daqueles Conselhos pelas vias processuais **ordinárias**, perante os órgãos da Justiça Federal de primeiro grau (CF, art. 109, I).

Com base nestes fundamentos, **nego provimento** ao agravo.

É como voto.

18/11/2020

PLENÁRIO

AG.REG. NA PETIÇÃO 4.770 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Senhor Presidente, Senhoras e Senhores Ministros, Senhor Procurador-Geral da República, Senhor Advogado-Geral da União, Senhoras e Senhores que nos acompanham, meu voto é muito simples.

Peço vênia à Ministra **Rosa Weber** para, na reclamação, acompanhar a divergência e, na petição e na ação direta, acompanhar os Relatores.

É como voto.

18/11/2020
AG.REG. NA PETIÇÃO 4.770

PLENÁRIO
DISTRITO FEDERAL

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Senhor Presidente,
Senhores Ministros, Senhor Procurador-Geral, senhores advogados, da maneira do
Ministro Dias Toffoli, também farei juntada de votos.

Peço vênia à Ministra Rosa Weber para, no caso por ela relatado,
divergir. Acompanho, portanto, a divergência aberta, neste caso, pelo Ministro
Nunes Marques.

No Agravo na Petição 4.770, acompanho o Ministro-Relator,
Ministro Barroso, com a tese reajustada na forma do voto do Ministro Alexandre de
Moraes. E também acompanho o Ministro-Relator, Ministro Gilmar Mendes, na
Ação Direta 4.412, pela improcedência da ação.

É como voto, Senhor Presidente.

18/11/2020
AG.REG. NA PETIÇÃO 4.770

PLENÁRIO
DISTRITO FEDERAL

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Vogal):

1. Agravo regimental na petição interposto pela União contra decisão pela qual declinada a competência para conhecer de “*ação declaratória com pedido de desconstituição de decisão administrativa*”, ajuizada por Antônio Ribeiro Svenciskas objetivando anular decisão proferida pelo Conselho Nacional de Justiça no Procedimento de Controle Administrativo n. 2008.10.00.0964-1, com a seguinte ementa:

“EMENTA: PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO PARANÁ. ATOS IRREGULARES. ÇÃO DE TITULARES SEM A REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO. PEDIDO DE DESCONSTITUIÇÃO. PARCIALMENTE PROCEDENTE. INVALIDADE DE DECRETOS JUDICIÁRIOS. DESCONSTITUIÇÃO DE REMOÇÕES IRREGULARES. RECURSO ADMINISTRATIVO. MATÉRIA ENFRENTADA PELO CONSELHEIRO RELATOR. INEXISTÊNCIA DE NULIDADE. NEGADO PROVIMENTO.

1. O artigo 25 do novo RI/CNJ autoriza que o relator defira monocraticamente “pedido em estrita obediência a Enunciado Administrativo ou entendimento firmado pelo CNJ ou pelo Supremo Tribunal Federar.

2. NÃO SE APLICA A DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA QUANDO O ATO ESTIVER EM TOTAL AFRONTA AOS PRECEITOS CONSTITUCIONAIS, CONFORME RESSALVA PREVISTA NO NOVO RI/CNJ. A APROVAÇÃO EM CONCURSO É A ÚNICA FORMA DE AQUISIÇÃO PERMANENTE DO DIREITO DE EXERCÍCIO DA TITULARIDADE DE SERVENTIA EXTRAJUDICIAL, CONFORME PREVISÃO CONSTITUCIONAL.

3. A Resolução n. 80/ CNJ declara a vacância dos serviços notariais e de registro cujos atuais responsáveis não tenham sido

Publicação sem revisão , Art. 95. RISTF. p. 1

investidos por meio de concurso público de provas e títulos específico para a outorga de delegações de notas e de registro, na forma da CF/88, excepcionando-se apenas os substitutos efetivados com base no art. 208 da CF/ 67, quando observados o período de cinco anos de substituição e a vacância da unidade em momento anterior à promulgação da CF/88.

4. A exigência de concurso público para as remoções tem status constitucional. Por conseguinte, não se pode admitir o provimento derivado, senão por meio da realização de certame específico para tanto”.

2. Antônio Ribeiro Svenciskas ajuizou, no Supremo Tribunal Federal, “ação declaratória com pedido de desconstituição de decisão administrativa” contra a União, autuada como petição.

Explicou que o Conselho Nacional de Justiça teria declarado vaga serventia por ele titularizada em razão de o provimento não ter ocorrido por concurso público.

Argumentou ser este Supremo Tribunal competente para analisar a ação em razão de o Presidente do Conselho Nacional de Justiça ser, também, o Presidente deste Supremo Tribunal.

Alegou ter ocorrido a prescrição administrativa prevista no art. 54 da Lei n. 9.784/1999 e discorreu sobre os princípios da boa-fé e da segurança jurídica.

Requeru fosse deferida a tutela antecipada.

No mérito, pediu fosse julgada procedente a ação “para o fim de declarar a inconsistência jurídica da decisão do CNJ que determinou o afastamento do autor da titularidade da serventia que ocupa, uma vez que a mesma não poderia ser proferida em face da decadência e porque tomada sem qualquer fundamentação legítima de caráter legal de caráter constitucional e legal, declarando-se ainda sem qualquer efeito as consequências dela emanadas e muito especialmente o afastamento indevido do autor da titularidade”.

3. A UNIÃO APRESENTOU CONTESTAÇÃO, NO QUE SEGUIU RÉPLICA DO

[Publicação sem revisão , Art. 95. RISTF. p. 2](#)

AUTOR.

4. EM 10.8.2010, O MINISTRO JOAQUIM BARBOSA, ENTÃO RELATOR, DEFERIU A MEDIDA LIMINAR REQUERIDA “PARA SUSPENDER A EFICÁCIA DO ACÓRDÃO PROLATADO NOS AUTOS DO PCA 2008.10.00.000964-1, TÃO-SOMENTE EM RELAÇÃO À PARTE-AUTORA, ATÉ O JULGAMENTO FINAL DESTA AÇÃO”.

5. A UNIÃO INFORMOU NÃO TER PROVAS A PRODUZIR E INTERPÔS AGRAVO CONTRA A DECISÃO LIMINAR.

6. A PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA OPINOU PELA IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

“PETIÇÃO. ATIVIDADE NOTARIAL E DE REGISTRO. INGRESSO POR MEIO DE CONCURSO PÚBLICO. INDISPENSABILIDADE. VACÂNCIA OCORRIDA NA VIGÊNCIA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. INAPLICABILIDADE DA PRESCRIÇÃO ADMINISTRATIVA DO ART 54 DA LEI Nº 9.784/1999 A SITUAÇÕES JLAGRANÍEMENTE INCONSTITUCIONAIS. DO ART 91, PARÁGRAFO ÚNICO, DO R1CNJ. INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO A ÇÃO EM SERVENTIA APÓS O ADVENTO DA CF/1988. PRECEDENTES DO STF. PARECER PELA IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO”.

7. Em 14.2.2014, o Ministro Roberto Barroso, Relator, proferiu decisão declarando a incompetência deste Supremo Tribunal para conhecer da ação. Salientou:

“7. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se firmou no sentido de que a competência prevista no art. 102, I, r, da Constituição deve ser interpretada de forma estrita, alcançando apenas os casos em que o CNJ tenha personalidade judiciária para figurar no feito (i.e., em mandados de segurança, habeas corpus, habeas data). Como se passa com qualquer ato praticado pela Administração do Judiciário da União, a impugnação das decisões do CNJ, por via de ação ordinária, deve ser promovida perante a Justiça Federal. Nessa linha, confira-se a seguinte manifestação do Ministro Sepúlveda Pertence (Relator) na Pet 3.674 QO/DF, em que foi acompanhado pela unanimidade da Corte”.

Publicação sem revisão , Art. 95. RISTF. p. 3

8. Contra essa decisão a União interpôs agravo regimental e sustentou que *“a competência do STF para processar e julgar as ações propostas em face do Conselho Nacional de Justiça emana diretamente da Constituição da República, que dispõe, em seu art. 102, I, ‘r’”*.

Argumentou que *“o texto constitucional, ao se referir genericamente a “ações”, deixa claro que o Supremo Tribunal Federal tem competência para julgar qualquer ação contra o Conselho Nacional de Justiça”*.

Ponderou que essa conclusão poderia ser confirmada com uma interpretação sistemática da *“leitura conjunta das alíneas d e r do inciso I do artigo 102”*, pois *“enquanto na alínea d o constituinte utilizou, de forma conjugada, os critérios da pessoa (parte) e da natureza do processo, na alínea r limitou-se a adotar aquele primeiro fator (pessoa)”*.

Alegou que, *“se a intenção da Emenda Constitucional n. 45/04 fosse, realmente, limitar a competência do Supremo Tribunal Federal aos mandados de segurança e habeas data contra atos do Conselho Nacional de Justiça, ela teria adotado, na redação da alínea r, a mesma fórmula consagrada na alínea d”*.

Argumentou ser *“natural que os atos do Conselho Nacional de Justiça não sejam submetidos ao controle jurisdicional de nenhum outro órgão do Poder Judiciário que não o Supremo Tribunal Federal, sob pena de se poder confundir, em um único órgão, as funções de controlado e de controlador”*.

Pediou fosse provido o agravo regimental para fosse reconhecida a competência do Supremo Tribunal para o julgamento da presente ação.

9. Em 17.12.2019, a Primeira Turma deste Supremo Tribunal decidiu afetar o julgamento da presente Petição ao Plenário.

A al. r do inc. I do art. 102 da Constituição da República e a Jurisprudência deste Supremo Tribunal

10. O Conselho Nacional de Justiça foi criado pela Emenda Constitucional n. 45/2004, pela qual se incluiu o art. 103-B à Constituição da República estabelecendo no § 4º competir-lhe o controle

[Publicação sem revisão , Art. 95. RISTF. p. 4](#)

administrativo e financeiro do Poder Judiciário além do zelo por sua autonomia (*caput* e inc. I do § 4º do art. 103-B da Constituição da República).

Dispôs-se, ainda, caber ao Conselho o controle do cumprimento do Estatuto da Magistratura e dos deveres funcionais dos juízes, além da competência para *“rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de juízes e membros de tribunais julgados há menos de um ano”* (*caput*, incs. I e V do § 4º do art. 103-B da Constituição da República).

O Conselho Nacional de Justiça deve *“zelar pela observância do art. 37 e apreciar (...) a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário”* (inc. II do § 4º do art. 103-B da Constituição da República).

A Constituição conferiu ao Conselho competência para *“receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados (...) podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção ou a disponibilidade e aplicar outras sanções administrativas”* (inc. III do § 4º do art. 103-B da Constituição da República).

Pelo § 4º do art. 103-B da Constituição da República, tem-se competir ao Conselho Nacional de Justiça também:

“IV - representar ao Ministério Público, no caso de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade; (...)

VI - elaborar semestralmente relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário;

VII - elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa”.

Em 13.4.2005, este Supremo Tribunal julgou improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.367/DF, reconheceu a

[Publicação sem revisão , Art. 95. RISTF. p. 5](#)

constitucionalidade do Conselho Nacional de Justiça e ressaltou ser ele órgão de natureza exclusivamente administrativa dedicado ao controle da atividade administrativa, financeira e disciplinar do Poder Judiciário.

Transcrevo trecho da ementa:

“(...) 2. INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Emenda Constitucional nº 45/2004. Poder Judiciário. Conselho Nacional de Justiça. Instituição e disciplina. Natureza meramente administrativa. Órgão interno de controle administrativo, financeiro e disciplinar da magistratura. Constitucionalidade reconhecida. Separação e independência dos Poderes. História, significado e alcance concreto do princípio. Ofensa a cláusula constitucional imutável (cláusula pétrea). Inexistência. Subsistência do núcleo político do princípio, mediante preservação da função jurisdicional, típica do Judiciário, e das condições materiais do seu exercício imparcial e independente. Precedentes e súmula 649. Inaplicabilidade ao caso. Interpretação dos arts. 2º e 60, § 4º, III, da CF. Ação julgada improcedente. Votos vencidos. São constitucionais as normas que, introduzidas pela Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004, instituem e disciplinam o Conselho Nacional de Justiça, como órgão administrativo do Poder Judiciário nacional.

3. PODER JUDICIÁRIO. Caráter nacional. Regime orgânico unitário. Controle administrativo, financeiro e disciplinar. Órgão interno ou externo. Conselho de Justiça. Criação por Estado membro. Inadmissibilidade. Falta de competência constitucional. Os Estados membros carecem de competência constitucional para instituir, como órgão interno ou externo do Judiciário, conselho destinado ao controle da atividade administrativa, financeira ou disciplinar da respectiva Justiça.

4. PODER JUDICIÁRIO. Conselho Nacional de Justiça. Órgão de natureza exclusivamente administrativa. Atribuições de controle da atividade administrativa, financeira e disciplinar da magistratura. Competência relativa apenas aos órgãos e juízes situados, hierarquicamente, abaixo do Supremo Tribunal Federal. Preeminência deste, como órgão máximo do Poder Judiciário, sobre o Conselho, cujos atos e decisões estão sujeitos a seu controle jurisdicional. Inteligência dos arts. 102,

[Publicação sem revisão , Art. 95. RISTF. p. 6](#)

caput, inc. I, letra “r”, e 103-B, § 4º, da CF. O Conselho Nacional de Justiça não tem nenhuma competência sobre o Supremo Tribunal Federal e seus ministros, sendo esse o órgão máximo do Poder Judiciário nacional, a que aquele está sujeito.(...)” (Relator o Ministro Cezar Peluso, Plenário, DJ 22.9.2006, grifos no original).

11. NA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 45/2004 INCLUIU-SE A AL. R’AO INC. I DO ART. 102 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA:

“ART. 102. COMPETE AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, PRECIPUAMENTE, A GUARDA DA CONSTITUIÇÃO, CABENDO-LHE:

I - PROCESSAR E JULGAR, ORIGINARIAMENTE: (...)

R) AS AÇÕES CONTRA O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E CONTRA O CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO”.

EM 18.12.2013, AO ANALISAR A COMPETÊNCIA INSCRITA NA AL. R DO INC. I DO ART. 102 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, ESTE SUPREMO TRIBUNAL, NO JULGAMENTO DA AÇÃO ORIGINÁRIA N. 1.706-AGR/DF, DEFINIU COMPETIR-LHE PROCESSAR E JULGAR SOMENTE OS MANDADOS DE SEGURANÇA, HABEAS DATA, HABEAS CORPUS E MANDADOS DE INJUNÇÃO IMPETRADOS CONTRA ATOS DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. NAQUELA ASSENTADA, AFIRMOU-SE NÃO TER AQUELE CONSELHO LEGITIMIDADE PARA FIGURAR NO POLO PASSIVO NAS DEMAIS AÇÕES (RELATOR O MINISTRO CELSO DE MELLO, DJE 18.2.2014).

ESSE ENTENDIMENTO FOI REITERADO PELA SEGUNDA TURMA, EM 19.8.2014, NO JULGAMENTO DA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA N. 2.350-AGR/DF, (RELATOR O MINISTRO TEORI ZAVASCKI, DJE 6.10.2014) E PELA PRIMEIRA TURMA EM 16.9.2014, NA AÇÃO ORIGINÁRIA N. 1.933-AGR/PR (RELATOR O MINISTRO LUIZ FUX, DJE 3.10.2014).

12. NA SESSÃO PLENÁRIA DE 24.9.2014, ESTE SUPREMO TRIBUNAL CONCLUIU O JULGAMENTO CONJUNTO DA AÇÃO ORIGINÁRIA N. 1.814-QO/MG E DA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA N. 1.680-AGR/AL, DE RELATORIA DOS MINISTROS MARCO AURÉLIO E TEORI ZAVASCKI, RESPECTIVAMENTE, E DECLINOU DA COMPETÊNCIA PARA CONHECER DE AMBAS AS AÇÕES, AJUIZADAS CONTRA O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

[Publicação sem revisão , Art. 95. RISTF. p. 7](#)

COM FUNDAMENTO NA AL. R DO INC. I DO ART. 102 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. OS ACÓRDÃOS FICARAM ASSIM EMENTADOS:

“COMPETÊNCIA – AÇÃO – RITO ORDINÁRIO – UNIÃO – MÓVEL – ATO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. CABE À JUSTIÇA FEDERAL PROCESSAR E JULGAR AÇÃO AJUIZADA CONTRA A UNIÃO PRESENTE ATO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. A ALÍNEA “R” DO INCISO I DO ARTIGO 102 DA CARTA DA REPÚBLICA, INTERPRETADA DE FORMA SISTEMÁTICA, REVELA A COMPETÊNCIA DO SUPREMO APENAS PARA OS MANDADOS DE SEGURANÇA” (AO N. 1.814-QO/MG, RELATOR O MINISTRO MARCO AURÉLIO, DJE 3.12.2014).

“EMENTA: CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO PROPOSTA CONTRA O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. ART. 102, I, R, DA CONSTITUIÇÃO. INTERPRETAÇÃO RESTRITA DA COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

1. Não se enquadra na competência originária do Supremo Tribunal Federal, de que trata o art. 102, I, r, da CF, ação de rito comum ordinário, promovida por detentores de delegação provisória de serviços notariais, visando à anulação de atos do Conselho Nacional de Justiça – CNJ sobre o regime dos serviços das serventias (relação de vacâncias, apresentação de balancetes de emolumentos e submissão a teto remuneratório).

2. Agravos regimentais improvidos” (ACO n. 1.680-AgR/AL, Relator o Ministro Teori Zavascki, DJe 1º.12.2014).

13. NAQUELA OCASIÃO, O MINISTRO DIAS TOFFOLI APRESENTOU VOTO-VISTA COM O FUNDAMENTO DE QUE RESTRINGIR A COMPETÊNCIA PRESCRITA NA AL. R DO INC. I ART. 102 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA ÀS AÇÕES CONSTITUCIONAIS DE MANDADO DE SEGURANÇA, MANDADO DE INJUNÇÃO, *HABEAS CORPUS* E *HABEAS DATA* PODERIA COMPROMETER A VALIDADE DAS DECISÕES DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E, CONSEQUENTEMENTE, A PRÓPRIA COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL.

ASSENTOU A NECESSIDADE DE ANÁLISE DO CASO CONCRETO PARA FAZER-SE DISTINÇÃO ENTRE: 1) AS AÇÕES NAS QUAIS A DISCUSSÃO ENVOLVA A ATIVIDADE DISCIPLINADORA E A FISCALIZADORA DO CONSELHO NACIONAL

[Publicação sem revisão , Art. 95. RISTF. p. 8](#)

DE JUSTIÇA E 2) OS PROCESSOS NOS QUAIS A ATUAÇÃO DO CONSELHO VENHA A SURTIR EFEITOS SOMENTE SOBRE ATOS ADMINISTRATIVOS GERAIS OU SOBRE SERVIDORES DOS ÓRGÃOS FISCALIZADOS.

QUANTO A ESSA DISTINÇÃO, TRANSCREVO PARTE DO VOTO-VISTA:

“NESSA SENDA, SERIAM, FATALMENTE, DE COMPETÊNCIA PRIMÁRIA DESTA CORTE: (I) DEMANDAS RELACIONADAS AO EXERCÍCIO DO PODER DISCIPLINAR DO CNJ SOBRE OS MEMBROS DA MAGISTRATURA; (II) AÇÕES EM FACE DE DECISÕES DO CONSELHO QUE DESCONSTITUAM ATO NORMATIVO OU DELIBERAÇÃO DE TRIBUNAL LOCAL RELACIONADOS A MATÉRIAS A ESSE DIRETAMENTE AFETAS (COMO FOI O CASO DA RCL Nº 15.551/GO); E (III) OUTRAS EM QUE A ATUAÇÃO DO CNJ SE DÊ, PRECIPUAMENTE, NA CONSECUÇÃO DE SUA ATIVIDADE FIM, QUANDO DIRETA E ESPECIALMENTE INCIDENTE SOBRE MEMBROS E ÓRGÃOS A ELE DIRETAMENTE SUBORDINADOS.

Por outro lado, não vislumbro, em sede de ação ordinária, a competência do STF para apreciar demandas cujos objetos sejam, *verbi gratia*, deliberações do CNJ que (i) atinjam tão somente servidores dos órgãos fiscalizados ou mesmo as serventias extrajudiciais fiscalizadas pelos tribunais locais; (ii) revejam atos administrativos gerais dos tribunais (assim considerados os que não se sujeitam a regulamentação distinta do Judiciário – de que seriam exemplo os relacionados a concursos públicos ou licitações dos tribunais locais), ou (iii) decisões outras – de naturezas diversas – que não digam respeito a interesse exclusivo de toda magistratura” (grifos no original).

O MINISTRO DIAS TOFFOLI FOI ACOMPANHADO PELO MINISTRO LUIZ FUX, ENQUANTO OS MINISTROS ROBERTO BARROSO, ROSA WEBER E GILMAR MENDES VOTARAM COM OS RELATORES (MINISTROS MARCO AURÉLIO E TEORI ZAVASCKI), REGISTRANDO A POSSIBILIDADE DE REFLETIREM SOBRE AS IMPORTANTES QUESTÕES LEVANTADAS NAQUELA ASSENTADA.

ACOMPANHEI OS RELATORES E, IGUALMENTE, RESSALTEI ESTAR DISPOSTA A ANALISAR AS ESPECIFICIDADES DO CASO CONCRETO NAS HIPÓTESES DA COMPETÊNCIA PREVISTA NA AL. R DO INC. I DO ART. 102 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.

[Publicação sem revisão , Art. 95. RISTF. p. 9](#)

14. EM 19.12.2016, O PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL JULGOU A PETIÇÃO N. 4.656/PB, DE MINHA RELATORIA, PARA RECONHECER A COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA CONHECER DE AÇÃO AJUIZADA PELO SINDICATO DOS SERVIDORES DO PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA PARAÍBA – SINJEP OBJETIVANDO DESCONSTITUIR DECISÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA PELA QUAL SE DETERMINOU A EXONERAÇÃO DE TODOS OS OCUPANTES DOS CARGOS EM COMISSÃO A QUE SE REFERE O ART. 5º DA LEI ESTADUAL PARAIBANA N. 8.223/2007.

NAQUELA OPORTUNIDADE, SALIENTEI QUE “A RESTRIÇÃO DA AL. R ÀS AÇÕES MANDAMENTAIS LEVARIA A CONFERIR À JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA A POSSIBILIDADE DE DEFINIR OS PODERES ATRIBUÍDOS AO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA NO CUMPRIMENTO DE SUA MISSÃO, SUBVERTENDO, ASSIM, A RELAÇÃO HIERÁRQUICA CONSTITUCIONALMENTE ESTABELECIDADA”.

CONCLUÍ PELO ACERTO “DA PROPOSTA DO MINISTRO DIAS TOFFOLI NOS JULGAMENTOS DA QUESTÃO DE ORDEM NA AÇÃO ORIGINÁRIA N. 1.814 E DO AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA N. 1.680, NO SENTIDO DA ‘COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL DESTA CORTE PARA A APRECIÇÃO DE DEMANDA EM FACE DO CNJ PELA VIA ORDINÁRIA QUANDO O JULGAMENTO DA CELEUMA JURÍDICA POR INSTÂNCIA DIVERSA POSSA SUBVERTER A POSIÇÃO CONSTITUCIONAL ATRIBUÍDA AO CONSELHO NA ESTRUTURA DO PODER JUDICIÁRIO”.

ESTA A EMENTA DO ACÓRDÃO:

“EMENTA: PETIÇÃO. LEI N. 8.223/2007 DA PARAÍBA. CRIAÇÃO LEGAL DE CARGOS EM COMISSÃO NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA ESTADUAL (ART. 5º DA LEI N. 82.231/2007 DA PARAÍBA): ASSISTENTES ADMINISTRATIVOS. ATO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. EXONERAÇÃO DETERMINADA. AÇÃO ANULATÓRIA: ALEGAÇÃO DE INCOMPETÊNCIA DO CNJ PARA DECLARAR INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI. PETIÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.

1. A RESTRIÇÃO DO PERMISSIVO CONSTITUCIONAL DA AL. R DO INC. I DO ART. 102 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA ÀS AÇÕES DE

Publicação sem revisão , Art. 95. RISTF. p. 10

NATUREZA MANDAMENTAL RESULTARIA EM CONFERIR À JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA, NA ESPÉCIE VERTENTE, A POSSIBILIDADE DE DEFINIR OS PODERES ATRIBUÍDOS AO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA NO CUMPRIMENTO DE SUA MISSÃO, SUBVERTENDO, ASSIM, A RELAÇÃO HIERÁRQUICA CONSTITUCIONALMENTE ESTABELECIDADA. RECONHECIMENTO DA COMPETÊNCIA DESTA SUPREMO TRIBUNAL PARA APRECIAR A PRESENTE AÇÃO ORDINÁRIA: MITIGAÇÃO DA INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA DA AL. R DO INC. I DO ART. 102 ADOTADA NA QUESTÃO DE ORDEM NA AÇÃO ORIGINÁRIA N. 1.814 (RELATOR O MINISTRO MARCO AURÉLIO, PLENÁRIO, DJE 3.12.2014) E NO AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA N. 1.680 (RELATOR O MINISTRO TEORI ZAVASCKI, DJE 1º.12.2014), AMBOS JULGADOS NA SESSÃO PLENÁRIA DE 24.9.2014.

2. ATUAÇÃO DO ÓRGÃO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO, FINANCEIRO E DISCIPLINAR DA MAGISTRATURA NACIONAL NOS LIMITES DA RESPECTIVA COMPETÊNCIA, AFASTANDO A VALIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS E A APLICAÇÃO DE LEI ESTADUAL NA QUAL EMBASADOS E REPUTADA PELO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA CONTRÁRIA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DE INGRESSO NO SERVIÇO PÚBLICO POR CONCURSO PÚBLICO, PELA AUSÊNCIA DOS REQUISITOS CARACTERIZADORES DO CARGO COMISSONADO.

3. INSERE-SE ENTRE AS COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONALMENTE ATRIBUÍDAS AO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA A POSSIBILIDADE DE AFASTAR, POR INCONSTITUCIONALIDADE, A APLICAÇÃO DE LEI APROVEITADA COMO BASE DE ATO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROLE, DETERMINANDO AOS ÓRGÃOS SUBMETIDOS A SEU ESPAÇO DE INFLUÊNCIA A OBSERVÂNCIA DESSE ENTENDIMENTO, POR ATO EXPRESSO E FORMAL TOMADO PELA MAIORIA ABSOLUTA DOS MEMBROS DO CONSELHO.

4. AUSÊNCIA DE DESRESPEITO AO CONTRADITÓRIO: SENDO EXONERÁVEIS AD NUTUM E A EXONERAÇÃO NÃO CONFIGURANDO PUNIÇÃO POR ATO IMPUTADO AOS SERVIDORES ATINGIDOS PELA DECISÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, MOSTRA-SE PRESCINDÍVEL A ATUAÇÃO DE CADA QUAL DOS INTERESSADOS NO PROCESSO ADMINISTRATIVO, NOTADAMENTE PELA AUSÊNCIA DE QUESTÃO DE NATUREZA SUBJETIVA NA MATÉRIA DISCUTIDA PELO ÓRGÃO DE CONTROLE DO PODER JUDICIÁRIO.

5. ALÉM DOS INDÍCIOS DE COMETIMENTO DE OFENSA AO DECIDIDO NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N.

3.233/PB, A LEITURA DAS ATRIBUIÇÕES CONFERIDAS AO CARGO CRIADO PELO ART. 5º DA LEI N. 8.223/2007, DA PARAÍBA, EVIDENCIA BURLA AO COMANDO CONSTITUCIONAL PREVISTO NO INC. V DO ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA: DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE.

6. PETIÇÃO (AÇÃO ANULATÓRIA) JULGADA IMPROCEDENTE” (PET N. 4.656/PB DE MINHA RELATORIA, PLENÁRIO, DJE 4.12.2017).

15. EM 31.3.2017, ESTE SUPREMO TRIBUNAL MANTEVE, EM SEDE DE AGRAVO REGIMENTAL, DECISÃO DO MINISTRO DIAS TOFFOLI, QUE DECLINOU DA COMPETÊNCIA PARA CONHECER AÇÃO AJUIZADA CONTRA DELIBERAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA PELA QUAL SE APLICOU AO AUTOR PENA DE APOSENTADORIA COMPULSÓRIA. NA OPORTUNIDADE, O MINISTRO DIAS TOFFOLI SALIENTOU:

“NÃO OBSTANTE MINHA POSIÇÃO PESSOAL ACERCA DO ASSUNTO, NO SENTIDO DA COMPETÊNCIA DESTA CORTE PARA O EXAME DE DEMANDAS DISCIPLINARES DE MAGISTRADOS E DAS QUE INTERFEREM NA AUTONOMIA DOS TRIBUNAIS AINDA QUE NÃO VEICULADAS POR AÇÃO MANDAMENTAL (O QUE EXTERNEI NOS AUTOS DA AO Nº 1814-QO/MG E DA ACO Nº 1680-AGR/AL), ESSA POSIÇÃO TEM SIDO AVALIADA PONTUALMENTE POR ESTA CORTE EM DEMANDAS NAS QUAIS A APRECIÇÃO DO ATO DO CNJ POR MAGISTRADOS DE ORIGEM POSSA SUBVERTER A POSIÇÃO CONSTITUCIONAL ATRIBUÍDA AO CONSELHO. TRATA-SE DE APRECIÇÃO INDIVIDUALIZADA QUE NÃO TEM RECEBIDO DESTA CORTE O CARÁTER DE GENERALIDADE QUE A ELA PRETENDE ATRIBUIR O AGRAVANTE. AO CONTRÁRIO, A REGRA ADOTADA AINDA É A QUE EXPLICITA O DESCABIMENTO DE AJUIZAMENTO DE DEMANDA QUE REFUJA DAS HIPÓTESES DE AÇÕES TÍPICAMENTE CONSTITUCIONAIS, SENDO, PORTANTO, DE SE MANTER A DECISÃO MONOCRÁTICA PELO NÃO CONHECIMENTO DO FEITO” (ACO N. 2.891-AGR/DF, RELATOR O MINISTRO DIAS TOFFOLI, PLENÁRIO, DJE 27.4.2017).

16. MAIS RECENTEMENTE, EM 10.9.2019, A PRIMEIRA TURMA DESTA SUPREMO TRIBUNAL JULGOU A RECLAMAÇÃO N. 15.564/PR, DE RELATORIA DA MINISTRA ROSA WEBER.

NAQUELA ASSENTADA PREVALECEU O VOTO DO MINISTRO LUIZ FUX,

[Publicação sem revisão , Art. 95. RISTF. p. 12](#)

QUE ENTENDEU PELA COMPETÊNCIA DESTES SUPREMO TRIBUNAL NAS “AÇÕES ORDINÁRIAS QUE IMPUGNAM ATOS DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (I) DE CARÁTER NORMATIVO OU REGULAMENTAR QUE TRAÇAM MODELOS DE POLÍTICAS NACIONAIS NO ÂMBITO DO JUDICIÁRIO, (II) QUE DESCONSTITUAM ATO NORMATIVO DE TRIBUNAL LOCAL, (III) QUE ENVOLVAM INTERESSE DIRETO E EXCLUSIVO DE TODOS OS MEMBROS DO PODER JUDICIÁRIO, CONSUBSTANCIADO EM SEUS DIREITOS, GARANTIAS E DEVERES, E (IV) QUE VERSAM SOBRE SERVENTIAS JUDICIAIS E EXTRAJUDICIAIS” (RCL N. 15.564-AGR/PR, REDATOR PARA O ACÓRDÃO O MINISTRO LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, DJE 6.11.2019).

O MINISTRO LUIZ FUX FOI ACOMPANHADO PELO MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES, AUSENTES OS MINISTROS MARCO AURÉLIO E ROBERTO BARROSO. FICOU VENCIDA A MINISTRA ROSA WEBER.

NO ACÓRDÃO DA RECLAMAÇÃO N. 15.564/PR, TEM-SE A SEGUINTE EMENTA:

“EMENTA : AGRAVO REGIMENTAL. RECLAMAÇÃO. ALEGAÇÃO DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA PROCESSAR E JULGAR AÇÕES ORDINÁRIAS CONTRA ATOS DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. ARTIGO 102, I, “R”, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS OUTORGADAS AO CNJ. OBSERVÂNCIA DA RELAÇÃO HIERÁRQUICA CONSTITUCIONALMENTE ESTABELECIDADA. VOTO PELO PROVIMENTO DO AGRAVO INTERNO.

1. O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) É ÓRGÃO DE CONTROLE DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA, FINANCEIRA E DISCIPLINAR DA MAGISTRATURA, EXERCENDO RELEVANTE PAPEL NA RACIONALIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA E EFICIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO JUDICIÁRIA. CRIADO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 45, DE 8 DE DEZEMBRO DE 2004, TEM O ESCOPO DE CONFERIR EFETIVIDADE ÀS PROMESSAS CONSTITUCIONAIS DE ESSÊNCIA REPUBLICANA E DEMOCRÁTICA, NOTADAMENTE OS PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE, MORALIDADE, IMPESSOALIDADE E EFICIÊNCIA, INSCULPIDOS NO CAPUT DO ARTIGO 37 DA CONSTITUIÇÃO.

2. A SINGULARIDADE DA POSIÇÃO INSTITUCIONAL DO CNJ NA ESTRUTURA JUDICIÁRIA BRASILEIRA RESULTA NO ALCANCE NACIONAL DE SUAS PRERROGATIVAS, QUE INCIDEM SOBRE TODOS OS ÓRGÃOS E

JUÍZES HIERARQUICAMENTE INFERIORES AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, SALVO ESTA SUPREMA CORTE, POSTO ÓRGÃO DE CÚPULA DO PODER JUDICIÁRIO PÁTRIO (ADI 3.367, REL. MIN. CEZAR PELUSO, TRIBUNAL PLENO, DJ DE 17/3/2006).

3. O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, EM PERSPECTIVA HISTÓRICA, SIMBOLIZOU VERDADEIRA “ABERTURA DAS PORTAS DO JUDICIÁRIO PARA QUE REPRESENTANTES DA SOCIEDADE TOMEM PARTE NO CONTROLE ADMINISTRATIVO-FINANCEIRO E ÉTICO-DISCIPLINAR DA ATUAÇÃO DO PODER, ROBUSTECENDO-LHE O CARÁTER REPUBLICANO E DEMOCRÁTICO” (ADI 3.367, MINISTRO RELATOR CEZAR PELUSO, TRIBUNAL PLENO, DJ DE 17/3/2006) E REPRESENTA EXPRESSIVA CONQUISTA DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO, DOTANDO DE MAIOR TRANSPARÊNCIA OS ATOS PRATICADOS PELOS TRIBUNAIS E OPERANDO COMO UM POLO COORDENADOR DE POLÍTICAS NACIONAIS JUDICIÁRIAS.

4. A RATIO IURIS DA CRIAÇÃO DO CNJ CORRESPONDEU À NECESSIDADE SOCIOPOLÍTICA DE UM ÓRGÃO NACIONAL DE CONTROLE DAS ATIVIDADES JUDICIÁRIAS, NASCEDOURO DE UM PLANEJAMENTO INTEGRADO EM PROL DE MAIOR EFICIÊNCIA E PUBLICIDADE DO SISTEMA DE JUSTIÇA.

5. IN CASU, A CONTROVÉRSIA JURÍDICO-CONSTITUCIONAL RESIDE EM DEFINIR SE ESTA SUPREMA CORTE OSTENTA COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA PARA PROCESSAR E JULGAR AÇÕES ORDINÁRIAS CONTRA ATOS DO CNJ DE CARÁTER NORMATIVO OU REGULAMENTAR, QUE TRAÇAM MODELOS DE POLÍTICAS NACIONAIS NO ÂMBITO DO JUDICIÁRIO, NOS TERMOS DO ARTIGO 102, INC. I, ALÍNEA “R”, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

6. As cláusulas constitucionais que definem a competência originária do Supremo Tribunal Federal estão sujeitas à construção exegética de seu alcance e significado. É que a natureza expressa e taxativa das atribuições da Corte não afasta o labor hermenêutico para definir seu campo de incidência. Em outros termos, as competências inculpidas no art. 102 da Carta da República não consubstanciam molduras rígidas ou inflexíveis, mas espelham tipos normativos sujeitos à conformação por esta Suprema Corte. Precedentes: ADI 2.797, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ de 19/12/2006; AP 937 QO, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe de 11/12/2018; ACO 1.048 QO, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ de 31/10/2007 e ACO 1.295 AgR-segundo, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe de 2/12/2010.

7. A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE, NADA OBSTANTE PREDICAR QUE A COMPETÊNCIA DO STF PARA JULGAR DEMANDAS CONTRA ATOS DO CNJ SE LIMITA ÀS AÇÕES DE NATUREZA MANDAMENTAL, ADMITIU, NO JULGAMENTO DO AGRAVO INTERNO NA PETIÇÃO 4.656, O CONHECIMENTO DO MÉRITO DE AÇÃO ORDINÁRIA AJUIZADA NO STF CONTRA DECISÃO ADMINISTRATIVA DO CNJ, ASSENTANDO QUE “ A RESTRIÇÃO DO PERMISSIVO CONSTITUCIONAL DA AL. R DO INC. I DO ART. 102 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA ÀS AÇÕES DE NATUREZA MANDAMENTAL RESULTARIA EM CONFERIR À JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA, NA ESPÉCIE VERTENTE, A POSSIBILIDADE DE DEFINIR OS PODERES ATRIBUÍDOS AO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA NO CUMPRIMENTO DE SUA MISSÃO, SUBVERTENDO, ASSIM, A RELAÇÃO HIERÁRQUICA CONSTITUCIONALMENTE ESTABELECIDADA” (PET 4.656 AGR, REL. MIN. CÁRMEN LÚCIA, TRIBUNAL PLENO, DJE DE 4/12/2017).

8. A COMPETÊNCIA DO STF PRESCRITA NO ARTIGO 102, I, “R”, DA CONSTITUIÇÃO ESPELHA UM MECANISMO ASSECURATÓRIO DAS FUNÇÕES DO CNJ E DA IMPERATIVIDADE DE SUAS DECISÕES, CONCEBIDO NO AFÃ DE QUE PROVIMENTOS JURISDICIONAIS DISPERSOS NÃO PARALISEM A EFICÁCIA DOS ATOS DO CONSELHO. POR ESSA RAZÃO, A COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DESTA SUPREMA CORTE PREVISTA NO ARTIGO 102, I, “R” DA CONSTITUIÇÃO NÃO DEVE SER INTERPRETADA COM FOCO APENAS NA NATUREZA PROCESSUAL DA DEMANDA, MAS, ANTES, NO OBJETO DO ATO DO CNJ IMPUGNADO. PRECEDENTES: PET 4.656 AGR, REL. MIN. CÁRMEN LÚCIA, TRIBUNAL PLENO, DJE DE 4/12/2017; RCL 16.575 AGR, REL. MIN. DIAS TOFFOLI, SEGUNDA TURMA, DJE DE 21/8/2015; RCL 24.563 AGR, REL. MIN. DIAS TOFFOLI, SEGUNDA TURMA, DJE DE 21/2/2017; RCL 14.733, DECISÃO MONOCRÁTICA, REL. MIN. DIAS TOFFOLI, DJE DE 6/4/2015 E RCL 15.551, REL. MIN. CÁRMEN LÚCIA, DJE DE 14/2/2014.

9. A DISPERSÃO DAS AÇÕES ORDINÁRIAS CONTRA ATOS DO CNJ NOS JUÍZOS FEDERAIS DE PRIMEIRA INSTÂNCIA TEM O CONDÃO DE SUBVERTER A POSIÇÃO QUE FOI CONSTITUCIONALMENTE OUTORGADA AO CONSELHO, FRAGILIZANDO SUA AUTORIDADE INSTITUCIONAL E A PRÓPRIA EFETIVIDADE DE SUA MISSÃO. DECERTO, A SUBMISSÃO DE ATOS E DELIBERAÇÕES DO CNJ À JURISDIÇÃO DE MEMBROS E ÓRGÃOS SUBORDINADOS A SUA ATIVIDADE FISCALIZATÓRIA ESPELHA UM INDESEJÁVEL CONFLITO NO SISTEMA E UMA DILAPIDAÇÃO DE SEU STATUS HIERÁRQUICO NO SISTEMA CONSTITUCIONAL.

10. O DESIGN INSTITUCIONAL DO CNJ CONCEBIDO PELA

EMENDA CONSTITUCIONAL 45/2004 DESAUTORIZA QUE QUALQUER DEFINIÇÃO DE ÂMBITO NACIONAL SEJA CASSADA POR JUIZ DE PRIMEIRO GRAU OU QUE POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONAIS MOLDADAS PELO ÓRGÃO SEJAM DESCONSTITUÍDAS MEDIANTE A PULVERIZAÇÃO DE AÇÕES NOS JUÍZOS FEDERAIS.

11. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL, QUANDO PRETENDEU RESTRINGIR A COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO STF A AÇÕES DE NATUREZA CONSTITUCIONAL, O FEZ TAXATIVA E ESPECIFICAMENTE NAS ALÍNEAS “D”, “I” E “Q” DO INCISO I DO ARTIGO 102, SENDO CERTO QUE EM OUTROS DISPOSITIVOS DO ARTIGO 102, I, V.G. NAS ALÍNEAS “N” E “R”, A CARTA MAIOR NÃO IMPÔS EXPRESSA RESTRIÇÃO QUANTO AO INSTRUMENTO PROCESSUAL A SER UTILIZADO.

12. A EXEGESE DO ARTIGO 102, I, “R”, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, RECLAMA A VALORAÇÃO (I) DO CARÁTER GENÉRICO DA EXPRESSÃO “AÇÕES” ACOLHIDA NO DISPOSITIVO; (II) DAS COMPETÊNCIAS E DA POSIÇÃO INSTITUCIONAL DO CNJ NO SISTEMA CONSTITUCIONAL PÁTRIO; (III) DA NATUREZA DAS ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS DO STF E (IV) DA HIERARQUIA ÍNSITA À ESTRUTURA DO PODER JUDICIÁRIO.

13. A HERMENÊUTICA SISTEMÁTICO-TELEOLÓGICA DO ARTIGO 102, I, “R”, DA CONSTITUIÇÃO CONDUZ A QUE SOMENTE SEJAM SUBMETIDAS A PROCESSO E JULGAMENTO NO STF AS AÇÕES ORDINÁRIAS QUE IMPUGNAM ATOS DO CNJ DE CUNHO FINALÍSTICO, CONCERNENTES AOS OBJETIVOS PRECÍPUOS DE SUA CRIAÇÃO, A FIM DE QUE A POSIÇÃO E PROTEÇÃO INSTITUCIONAIS CONFERIDAS AO CONSELHO NÃO SEJAM INDEVIDAMENTE DESFIGURADAS.

14. AS AÇÕES ORDINÁRIAS CONTRA ATOS DO CNJ DEVEM SER, EM REGRA, PROCESSADAS E JULGADAS NA JUSTIÇA FEDERAL E, SOMENTE EXCEPCIONALMENTE, PARA PRESERVAR A POSIÇÃO HIERÁRQUICA E ATUAÇÃO FINALÍSTICA DO CONSELHO, É QUE DEVE SER INAUGURADA A COMPETÊNCIA DO STF.

15. DEVERAS, REVELA-SE FUNDAMENTAL RESGUARDAR A CAPACIDADE DECISÓRIA DO STF, EVITANDO A BANALIZAÇÃO DA JURISDIÇÃO EXTRAORDINÁRIA E PRESERVANDO A PRÓPRIA FUNCIONALIDADE DA CORTE.

16. A COMPETÊNCIA PRIMÁRIA DESTA CORTE ALCANÇA AS AÇÕES ORDINÁRIAS QUE IMPUGNAM ATOS DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (I) DE CARÁTER NORMATIVO OU REGULAMENTAR QUE TRAÇAM MODELOS DE POLÍTICAS NACIONAIS NO ÂMBITO DO JUDICIÁRIO, (II) QUE DESCONSTITUAM ATO NORMATIVO DE TRIBUNAL

LOCAL, (III) QUE ENVOLVAM INTERESSE DIRETO E EXCLUSIVO DE TODOS OS MEMBROS DO PODER JUDICIÁRIO, CONSUBSTANCIADO EM SEUS DIREITOS, GARANTIAS E DEVERES, E (IV) QUE VERSAM SOBRE SERVENTIAS JUDICIAIS E EXTRAJUDICIAIS.

17. IN CASU, A AÇÃO ORIGINÁRIA QUESTIONA A RESOLUÇÃO 151, DE 5/7/2012, DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E FOI AJUIZADA COM O OBJETIVO DE IMPEDIR A DIVULGAÇÃO DOS NOMES E DAS REMUNERAÇÕES INDIVIDUALIZADAS DE SERVIDORES DA JUSTIÇA FEDERAL DO PARANÁ E DO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO PARANÁ.

18. À LUZ DO ATO DO CNJ IMPUGNADO, VERIFICA-SE QUE A PRETENSÃO DEDUZIDA PELA DEMANDA CONSUBSTANCIA RESOLUÇÃO DE ALCANCE NACIONAL, FUNDAMENTADA NA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO (LEI 12.527/11), IMPONDO RECONHECER A COMPETÊNCIA DESTA SUPREMA CORTE PARA PROCESSAR E JULGAR A AÇÃO ORIGINÁRIA.

19. EX POSITIS, VOTO PELO PROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL, PARA JULGAR PROCEDENTE A RECLAMAÇÃO E ASSENTAR A COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA PROCESSAR E JULGAR O FEITO, DETERMINANDO-SE A REMESSA DOS AUTOS” (RCL N. 15.564-AGR/PR, REDATOR PARA O ACÓRDÃO O MINISTRO LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, DJE 6.11.2019).

A AL. R DO INC. I DO ART. 102 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E AS ATIVIDADES FINALÍSTICAS DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

17. NA ESPÉCIE DOS AUTOS, TEM-SE AÇÃO AJUIZADA CONTRA ATO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, QUE DECLAROU A VACÂNCIA DE SERVENTIA JUDICIAL OCUPADA PELO AUTOR, TITULAR DO SERVIÇO DE REGISTRO DE IMÓVEIS DA COMARCA DE JAGUAPITÃ/PR, POR TER SIDO ELE EFETIVADO SEM PRÉVIO CONCURSO PÚBLICO.

EM AÇÕES ANÁLOGAS, AJUIZADAS POR SERVENTUÁRIOS/REGISTRADORES CONTRA O CONSELHO NACIONAL DA JUSTIÇA, OS MINISTROS DESTA SUPREMO TRIBUNAL, VINHAM, ATÉM ENTÃO, DECLINANDO DE SUA COMPETÊNCIA PARA CONHECER DA AÇÃO.

A INTERPRETAÇÃO DADA POR ESTE SUPREMO TRIBUNAL À COMPETÊNCIA PREVISTA NA AL. R DO INC. I DO ART. 102 DA CONSTITUIÇÃO

[Publicação sem revisão , Art. 95. RISTF. p. 17](#)

DA REPÚBLICA FOI, INICIALMENTE, RESTRITIVA PARA EVITAR O AUMENTO DE DEMANDAS AJUZADAS NESTE SUPREMO TRIBUNAL CONTRA ATOS DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA.

TENHO QUE ESTE SUPREMO TRIBUNAL DEVE PROCEDER À REANÁLISE DESSA COMPETÊNCIA, DE MODO A COMPATIBILIZÁ-LA COM O EFETIVO EXERCÍCIO DAS FUNÇÕES FINALÍSTICAS DO CONSELHO PREVISTAS NO § 4º DO ART. 103-B DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.

18. NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, CONFERIU-SE AO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA A COMPETÊNCIA PARA EXERCER O CONTROLE DA ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA DO PODER JUDICIÁRIO, PELO QUE SE SITUA, ADMINISTRATIVA E HIERARQUICAMENTE, EM NÍVEL SUPERIOR AOS DEMAIS ÓRGÃOS DESSE PODER, COM EXCEÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, CONFORME SE DECIDIU NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 3.367/DF (RELATOR O MINISTRO CEZAR PELUSO, PLENÁRIO, DJ 22.9.2006).

DESSA SITUAÇÃO RESULTA A COMPREENSÃO DE QUE, PARA SE PRESERVAR A AUTORIDADE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, DEVE SER ESTE ÓRGÃO DOTADO DE MEIOS A GARANTIR A EFETIVIDADE DAS DECISÕES POR ELE PROFERIDAS, POIS DO CONTRÁRIO SE TERIA A MITIGAÇÃO DO EXERCÍCIO DE SUAS COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS.

NÃO SE PODE PERMITIR QUE O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, NA POSIÇÃO DE AUTORIDADE ADMINISTRATIVA DE GRAU HIERÁRQUICO SUPERIOR, TENHA SUAS DECISÕES DESAUTORIZADAS POR JUÍZOS A ELE SUBORDINADOS EM TERMOS DE CONTROLE DISCIPLINAR, ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO.

ASSIM, INDISCUTÍVEL A NECESSIDADE DE SE CONFERIR EXEQUIBILIDADE AOS JULGADOS DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, ESPECIALMENTE QUANTO ÀQUELES RELACIONADOS COM SUAS ATIVIDADES-FIM, QUAIS SEJAM, AS QUE DECORREM DE SUAS COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS PREVISTAS NO § 4º DO ART. 103-B DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.

ENTENDO POR COMPETENTE ESTE SUPREMO TRIBUNAL PARA CONHECER DA AÇÃO AJUZADA POR ANTÔNIO RIBEIRO SVENCISKAS OBJETIVANDO

[Publicação sem revisão , Art. 95. RISTF. p. 18](#)

**ANULAR DECISÃO PROFERIDA PELO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, QUE
DECLAROU VAGA SERVENTIA POR ELE TITULARIZADA.**

VOTO NO SENTIDO DE DAR PROVIMENTO AO AGRAVO REGIMENTAL.

18/11/2020

PLENÁRIO

AG.REG. NA PETIÇÃO 4.770 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O Senhor Ministro **Ricardo Lewandowski** (Vogal): Em 14/2/2014 o Ministro Roberto Barroso proferiu decisão monocrática que declarou a incompetência desta Corte para apreciar a presente demanda, determinando sua remessa à Justiça Federal do Paraná, pois, segundo o Relator:

“A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se firmou no sentido de que a competência prevista no art. 102, I, r, da Constituição deve ser interpretada de forma estrita, alcançando apenas os casos em que o CNJ tenha personalidade judiciária para figurar no feito (i.e., em mandados de segurança, *habeas corpus*, *habeas data*). Como se passa com qualquer ato praticado pela Administração do Judiciário da União, a impugnação das decisões do CNJ, por via de ação ordinária, deve ser promovida perante a Justiça Federal”.

Na espécie:

“Trata-se de ação ajuizada por ANTÔNIO RIBEIRO SVENCISKAS contra a União, com o objetivo de desconstituir decisão tomada pelo Conselho Nacional de Justiça nos autos do Procedimento de Controle Administrativo 2008.10.00.009641.

Narra o autor ter o CNJ declarado vaga a serventia por ele titularizada, na medida em que o respectivo provimento seria nulo por ausência de prévia aprovação em concurso público (Ofício de Registro de Imóveis da Comarca de Jaguapitã.

Segundo argumenta, o provimento da serventia é válido, eis que observados os requisitos postos no art. 208 da Constituição de 1967, tal como emendada em 1969.

Sustenta-se também que a Administração teria perdido o direito de exercer o controle de validade do ato de investidura,

PET 4770 AGR / DF

na medida em que ocorrido há mais de cinco anos (Decreto Judiciário 127/2001 – arts. 2º, XIII e 52 da Lei 9.784/1999).

Noutro momento, aponta-se que a decisão impugnada foi omissa por não ter versado sobre a situação específica do autor, bem como violou expectativas justas e estabilizadas, em evidente afronta aos princípios da boa-fé e da segurança jurídica.

Para robustecer suas teses, registra a existência de decisões proferidas por membros desta Corte em sentido favorável à pretensão apresentada.

Ante o exposto, pede-se a desconstituição da decisão prolatada pelo CNJ que afastou o autor da titularidade da serventia até então ocupada. Pede-se, também, a antecipação dos efeitos da tutela final pretendida”.

O Ministro Joaquim Barbosa, à época Relator, deferiu a liminar, nestes termos:

“Sem me comprometer de pronto com qualquer das teses articuladas pela parte-autora, registro a concessão de medidas cautelares semelhantes àquela pleiteada nestes autos, fundadas na plausibilidade da alegada perda do poder-dever de a Administração rever atos de titularização em atividade notarial praticados há mais de cinco anos da data em que iniciado o controle.

Confirmam-se, por exemplo, o MS 28.276-MC (rel. Min. Eros Grau DJe-201 DIVULG 23/10/2009 PUBLIC 26/10/2009), o MS 28.232-MC (rel. min. Cezar Peluso, DJe-174 DIVULG 15/09/2009 PUBLIC 16/09/2009), e o MS 28.207-MC (rel. Min. Cezar Peluso, DJe-164 DIVULG 31/08/2009 PUBLIC 01/09/2009).

Por oportuno, registro os seguintes trechos de decisão proferida pelo eminente Ministro Celso de Mello:

‘DECISÃO DO SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Esta decisão é por mim proferida em face da ausência eventual, nesta Suprema Corte, do eminente Ministro-Presidente e de seu substituto regimental (fls.

PET 4770 AGR / DF

1.748), justificando-se, em consequência, a aplicação da norma inscrita no art. 37, I, do RISTF.

Em razão do indeferimento, pelo eminente Relator da causa, do pleito de concessão de medida cautelar, o ora impetrante formula pedido de reconsideração (fls. 1.687/1.704), que passo a apreciar. E, ao fazê-lo, defiro-o, tendo em vista a existência de decisões concessivas de liminares mandamentais proferidas em casos que me parecem rigorosamente idênticos ao que ora se examina (MS 28.059/DF, Rel. Min. CEZAR PELUSO - MS 28.064-MC/DF, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA - MS 28.122-MC/DF, Rel. Min. CEZAR PELUSO - MS 28.123-MC/DF, Rel. Min. CEZAR PELUSO).

Impressiona-me, ao menos para efeito de formulação de um juízo de caráter estritamente delibatório, a alegação de ofensa ao postulado da segurança jurídica (fls. 25 e 1.702). Cabe ter presente, em face do contexto ora em exame, que a situação que o impetrante pretende preservar, ao menos até final julgamento desta ação mandamental, perdura há mais de 19 (dezenove) anos!

A fluência de tão longo período de tempo culmina por consolidar justas expectativas no espírito do administrado e, também, por inculcar, nele, a confiança da plena regularidade dos atos estatais praticados, não se justificando - ante a aparência de direito que legitimamente resulta de tais circunstâncias - a ruptura abrupta da situação de estabilidade em que se mantinham, até então, as relações de direito público entre o agente estatal, de um lado, e o Poder Público, de outro. [...] (MS 28.060, DJe 146, de 04.08.2009).

Por força do princípio da colegialidade, considero adequado, ao menos neste momento de juízo inicial, harmonizar a cautela dispensada aos quadros marcados pela discussão sobre o alcance da regra de decadência às funções do Conselho Nacional de Justiça.

Contudo, ressalto que a concessão desta medida liminar tem por objetivo tão-somente assegurar a eficácia da jurisdição

PET 4770 AGR / DF

e o resultado útil do processo, por meio da preservação do quadro fático-jurídico atual. É notório que as medidas liminares são precárias, efêmeras e podem ser reexaminadas a qualquer momento pelo órgão jurisdicional, se houver modificação das circunstâncias que deram ensejo à tutela de emergência.

Portanto, a medida liminar que ora se concede não pode ser interpretada de modo a estabilizar quaisquer expectativas ou a consolidar situações fáticas ou jurídicas.

Ante o exposto, concedo a medida liminar pleiteada, para suspender a eficácia do acórdão prolatado nos autos do PCA 2008.10.00.000964-1, tão-somente em relação à parte-autora, até o julgamento final desta ação”.

O Ministro Barroso, ao substituir o Relator, negou seguimento a esta petição, cassando a liminar.

O recorrente sustenta, em suma, não ser “natural que os atos do Conselho Nacional de Justiça não sejam submetidos ao controle jurisdicional de nenhum outro órgão do Poder Judiciário que não o Supremo Tribunal Federal, sob pena de se poder confundir, em um único órgão, as funções de controle e controlado”.

Ressalto que não desconheço precedentes desta Suprema Corte em sentido oposto, ao assentar que a sua competência para exame de atos emanados do CNJ e do CNMP estaria limitada aos remédios constitucionais (mandado de segurança, *habeas data*, *habeas corpus* ou mandado de injunção) impetradas contra aquele órgão. Tal orientação foi firmada no julgamento da AO 1.706/DF, Relator Ministro Celso de Mello.

Essa diretriz, contudo, tem sido revista em algumas situações, especialmente quando as ações questionadas dizem respeito, justamente, aos mecanismos assecuratórios da própria finalidade dos supracitados Conselhos, ou à imperatividade de suas decisões, em face dos órgãos e dos membros submetidos à sua autoridade.

PET 4770 AGR / DF

Nesse sentido manifestou-se o Ministro Dias Toffoli, em seu voto-vista proferido nos autos da AO 1.814 QO/MG e da ACO 1.680-AgR/AL.

Em idêntica direção menciono também o entendimento exteriorizado pelo Ministro Luiz Fux, quando do julgamento da Rcl 15.564/PR, afirmando que a competência originária do STF, prevista no art. 102, I, r, da CF não deve ser interpretada com foco apenas na natureza processual da demanda, mas também no objeto de sua controvérsia, conforme se infere do seguinte trecho de seu substancioso voto:

“Com efeito, a despeito da possibilidade e da frequência jurisprudencial com que técnicas hermenêuticas restritivas ou extensivas são operadas por esta Corte, é necessário verificar no caso concreto se, ‘mediante fórmulas pretensamente alternativas, não se está a violar a própria decisão fundamental do constituinte’ (MENDES, Gilmar Ferreira; STRECK, Lenio Luiz. Comentário ao art. 102, I, “r”. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar; STRECK, Lenio (coords.). Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva Almedina, 2018, p. 1.479).

As legítimas opções do legislador constituinte não devem ser substituídas pela vontade do Tribunal. É que a força normativa da Constituição é incompatível com reduções ou ampliações desproporcionais ou irrazoáveis do âmbito de incidência das competências desta Suprema Corte, que deve atuar em consonância com as orientações que o constituinte lhe outorgou.

[...]

A Segunda Turma do STF também atenuou a interpretação restritiva do art. 102, I, “r”, da Constituição Federal, assentando a impropriedade de se delimitar a apreciação originária do Supremo Tribunal com foco apenas na natureza processual da demanda, sem a análise da matéria deduzida.

[...]

PET 4770 AGR / DF

Em síntese, extrai-se da jurisprudência colacionada que o entendimento tradicional vem sendo paulatinamente alterado, de modo que, em hipóteses específicas, a Corte tem atenuado a regra geral da interpretação restritiva do art. 102, I, “r”, da Constituição Federal. Os julgados demonstram que a competência originária desta Corte deve alcançar as demandas que impugnem atos de cunho finalístico do Conselho, que guardem nexos com a razão máxima de sua criação, de modo a não subverter a posição que lhe foi constitucionalmente atribuída”.

A corroborar esta tendência de modificação jurisprudencial sobre tema tão relevante, destaco ainda a decisão monocrática proferida pelo Ministro Gilmar Mendes, relator da ADI 4.412, determinando a suspensão de todas as ações ordinárias, em trâmite na justiça federal, que impugnem atos do CNJ praticados no âmbito de suas competências constitucionais estabelecidas no art. 103-B, § 4º, da CF. Confira-se:

“(…) Entendo, assim, como base nos precedentes acima, que se impõe a revisão da jurisprudência desta Corte quanto à competência para julgar as ações envolvendo os atos dos Conselhos constitucionais. Dessa forma, passaria a ser de competência desta Suprema Corte julgar as ações que impugnem os atos do CNJ relacionados às diretrizes constitucional-administrativas, mais notadamente ao § 4º do art. 103-B da CF.

Do fumus boni iuris

É justamente para fazer valer tal competência que se previu a norma do art. 106 do Regimento Interno do CNJ, aqui impugnada.

Ora, só cabe ao CNJ determinar à autoridade recalcitrante o cumprimento de uma decisão ou ato seu, se esse ato tiver sido praticado em razão de suas competências constitucionais. E, sendo assim, não é possível admitir que esse ato seja revisto ou suspenso por autoridade judicial outra que não o STF. Tal decisão, é claro, não impede a propositura de reclamação ao

PET 4770 AGR / DF

STF, sempre que o órgão jurisdicional entender que o CNJ usurpar sua competência ou contrariar entendimento do Supremo Tribunal Federal.

Da urgência na concessão da medida liminar pleiteada

Diante da incerteza quanto à competência para julgar os atos do CNJ e CNMP, conforme variação jurisprudencial descrita acima, que repercute, diretamente, na constitucionalidade ou inconstitucionalidade da norma aqui impugnada, pede a Advocacia-Geral da União medida liminar de suspensão dos processos que impugnam a validade de atos e decisões dos Conselhos na justiça federal.

Conforme a AGU, já vivemos o quadro de insegurança jurídica, uma vez que ‘a ausência de critérios seguros para a identificação da competência originária dessa Suprema Corte para processar e julgar os atos do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, além de acarretar grave insegurança jurídica, tem colocado em xeque a própria missão institucional desses conselhos constitucionais’.

De fato, os recentes episódios envolvendo a judicialização da Resolução 280/2019 do CNJ e as decisões divergentes da justiça federal e do STF envolvendo a competência do CNMP para instaurar processo administrativo disciplinar determinam a urgência na concessão da medida pleiteada.

Dispositivo

Ante o exposto, defiro parcialmente a medida cautelar requerida pela AGU, ad referendum do Plenário (art. 21, V, do RISTF; art. 10, §3º, Lei 9.868/1999), para determinar a suspensão de todas as ações ordinárias, em trâmite na justiça federal, que impugnem atos do CNJ praticados no âmbito de suas competências constitucionais estabelecidas no art. 103-B, § 4º, da CF”.

Portanto, penso que a norma constitucional, ao referir-se a demandas propostas contra o CNJ ou o CNMP, não restringiu a competência do STF, de modo expresso, apenas e tão somente ao julgamento de remédios constitucionais, razão pela qual, entendo que a

PET 4770 AGR / DF

razão está com a União.

Isso posto, dou provimento a este agravo regimental.

É como voto.

18/11/2020

PLENÁRIO

AG.REG. NA PETIÇÃO 4.770 DISTRITO FEDERAL

V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – A jurisdição é una e está organizada em patamares visando a agilização dos trabalhos.

Devemos admitir que há a primeira instância, a segunda – revisora –, os Tribunais Superiores e o Supremo Tribunal Federal. Não é este último o único Órgão julgante. Não é o fato de pronunciar-se por último que o conduzirá a, praticamente, avocar processos. Não deve haver saudade da época da advocatária. Vivenciamos ares estritamente democráticos.

De onde vem a competência originária e recursal do Supremo? Onde está delimitada? Na Lei das leis, que a todos, indistintamente, submete, inclusive o Supremo. A respeitabilidade da instituição está na fidelidade maior ao que se contém na Constituição Federal.

Quanto à competência originária, tem-se, realmente, na alínea “r” do inciso I do artigo 102:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I – processar e julgar, originariamente:

[...]

r) as ações contra o Conselho Nacional de Justiça e contra o Conselho Nacional do Ministério Público;

A interpretação literal seduz e leva à conclusão, se não observada a sistemática, a teleológica, de que toda e qualquer ação ajuizada contra esses Órgãos de controle, Órgãos administrativos, é da competência do Supremo. Mas não se encontra, em qualquer diploma legal, preceito isolado. Estão entrelaçados.

É preciso levar em conta que esse mesmo artigo, esse mesmo inciso da Constituição Federal contém alínea a prever competir ao Supremo julgar ação em que todos os membros da magistratura sejam, direta ou indiretamente, interessados, e aquela na qual mais da metade dos

PET 4770 AGR / DF

membros do Tribunal de origem estejam impedidos ou sejam, direta ou indiretamente, interessados, havendo, portanto, a denominada suspeição – alínea “n”.

É possível potencializar a alínea “r” e chegar-se à concentração – e não se trata de autodefesa – de todas as ações ajuizadas no território nacional, hoje, contra esses dois Órgãos, no Supremo? É possível chegar-se a essa concentração? Não, não é possível. Daí – e só se purifica o impuro, e não acredito que jurisprudência sedimentada do Supremo seja impura – ter-se definido – e reiteradamente nesses últimos anos, a partir da Emenda Constitucional nº 45/2004 – que a previsão da alínea “r” diz respeito apenas às impetrações. Esse modo de interpretar é consentâneo com o disposto na alínea “d”.

O que ocorre contra atos do Presidente da República, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado, do Tribunal de Contas da União, do Procurador-Geral da República e do próprio Supremo Tribunal Federal? Pela alínea “d”, a ele – Supremo – não compete julgar ações, em geral, contra atos desses Órgãos, mas apenas as impetrações, os mandados de segurança.

Não me impressiona o fato de poder-se impetrar o mandado de segurança no Supremo ou ajuizar-se ação em primeira instância. Quantas e quantas vezes, ao defrontarmos com mandado de segurança, concluímos não haver, à primeira vista, direito líquido e certo e sinalizamos o ingresso na primeira instância? Inúmeras vezes!

O sistema não fecha, se admitir-se – e estaremos tendo esses Órgãos como detentores de prerrogativa de foro, o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público – que ações originárias contra o Presidente da República, contra a Mesa da Câmara, Mesa do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, do Procurador-Geral da República, do próprio Supremo, podem ser ajuizadas na primeira instância, mas ações em geral – e não me refiro às impetrações – contra os Órgãos de controle, Conselho Nacional de Justiça e Conselho Nacional do Ministério Público, só podem ser ajuizadas no Supremo. O sistema, se assim compreender-se, estará capenga, adotando-se postura que coloca

PET 4770 AGR / DF

em segundo plano a jurisdição, considerado o ajuizamento de ações em geral.

Também não me impressiona a visão segundo a qual haveria comprometimento por parte dos Órgãos judicantes de primeira instância, presente ato do Conselho Nacional de Justiça. Devo presumir o que normalmente ocorre, ou seja, atuação equidistante, independente, de órgão investido da jurisdição, esteja na primeira, na segunda, na terceira ou na quarta instância, como é o Supremo.

O comprometimento do Órgão resolve-se em dois campos: primeiro, o do impedimento e, segundo, o da suspeição, institutos ao alcance das partes envolvidas no processo.

Não tenho como dizer que claudicamos, até aqui, no que interpretamos teleologicamente, sistematicamente, a Lei Maior e proclamamos que a competência do Supremo, de direito estrito – porque está na Constituição Federal – diz respeito, segundo a alínea “r” do inciso I do artigo 102, apenas às ações mandamentais, apenas aos mandados de segurança. O prejudicado por ato de um dos Conselhos pode ingressar no Juízo natural, que é o federal de primeira instância, fazendo-o considerado o próprio local de residência ou no Distrito Federal.

Reafirmo, como o fez a ministra Rosa Weber: não parto para a excomunhão da jurisprudência sedimentada nesses muitos anos, após a Emenda Constitucional nº 45, de 2004, segundo a qual a alínea “r” do inciso I do artigo 102 da Constituição Federal, ao versar a competência do Supremo, diz respeito apenas aos mandados de segurança.

Por isso, acompanho Sua Excelência no voto proferido nos dois agravos, na petição nº 4.770 e na reclamação sob a relatoria de Sua Excelência, que é a de nº 33.459.

Chego à ação direta de inconstitucionalidade nº 4.412 e leio o preceito impugnado, um preceito do regimento do Conselho Nacional de Justiça. Ao admitirmos a ação direta de inconstitucionalidade, assentamos que o Conselho atuou no campo da normatização abstrata autônoma, caso contrário não a teríamos admitido. Preceitua o artigo 106:

“O CNJ determinará à autoridade recalcitrante” – o

PET 4770 AGR / DF

preceito já parte da premissa de que há autoridade recalcitrante –, “sob as cominações do disposto no artigo anterior” – não cheguei a vê-lo –, “o imediato cumprimento de decisão ou ato seu, quando impugnado perante outro juízo” [...]

Vale dizer: coloca-se ato de órgão administrativo acima, até mesmo, de uma tutela de urgência emanada do Judiciário. O que é isso senão o abandono do Primado do Judiciário, a colocação em segundo plano do Judiciário, para potencializar-se, a mais não poder, talvez uma sanha punitivista, ato de um dos Conselhos!

Não tenho como placitar, ao término de meu ofício judicante, depois de 42 anos julgando em Colegiado, preceito com esse teor, no que somente ressalva decisão do Supremo. Decisão do Supremo vale, mas decisão da primeira instância, decisão da segunda instância, decisão de tribunal superior não têm a menor valia. São lixo, devem ser colocadas no lixo, observando-se – e já se aponta aquele que não o faça como recalcitrante – o pronunciamento administrativo. Decisão errônea é passível de ser impugnada mediante recurso. Não pode – sob pena de vingar a babel, a bagunça –, simplesmente, ser descumprida ante ato de Conselho todo-poderoso, seja da Justiça ou do Ministério Público.

Vivenciamos ares democráticos, ares republicanos. Conflito entre decisão judicial e decisão administrativa resolve-se pela prevalência da judicial, não da administrativa.

A todos os títulos, o artigo 106 discrepa da ordem jurídica constitucional, no que apenas ressalva, quanto à dualidade, decisão administrativa, do Conselho Nacional de Justiça, e decisão judicial, as emanadas do Supremo. Como se fosse possível sobrepor a decisão administrativa de um Conselho à judicial, à jurisdição implementada pelo Estado-juiz! É o que está, com todas as letras, em bom português, para estarrecer, nesse artigo 106, a meu ver, como disse, conflitante, a mais não poder, com o arcabouço normativo constitucional.

Vou reler o preceito para escancará-lo ainda mais:

“O CNJ determinará à autoridade recalcitrante” –

PET 4770 AGR / DF

recalcitrante em relação a quê? A um pronunciamento dele, Conselho Nacional de Justiça –, “sob as cominações do disposto no artigo anterior, o imediato cumprimento de decisão ou ato seu, quando impugnado” – é letra morta o acesso ao Judiciário contra ato do Conselho – “perante outro juízo que não o Supremo Tribunal Federal.”

Como entendo que a alínea “r” do inciso I do artigo 102 da Constituição Federal diz respeito apenas às ações mandamentais, admito a possibilidade de ajuizamento de ação ordinária, no bom sentido, na primeira instância, e que se percorra os patamares do Judiciário, chegando-se, até mesmo, se for o caso, ao Supremo.

Como entendo que a alínea “r” – vou repetir com todas as letras – apenas reserva ao Supremo o processamento e julgamento de mandado de segurança, não encerrando competência quanto às ações ordinárias e originárias, devo concluir que decisão contra ato do Conselho Nacional de Justiça, de qualquer Juízo existente no País, há de ser respeitada e cumprida até ser derrubada pelo meio jurídico próprio, que é o recurso, não se potencializando o pronunciamento, simplesmente ato administrativo, do Conselho.

Peço vênia àqueles que entendem de forma diversa, para subscrever o voto proferido pelo ministro Nunes Marques. Não se tem, sob pena de prejuízo manifesto do Primado do Judiciário, privilegiando-se decisão administrativa, como placitar esse artigo do Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça, que entendo como famigerado, a exorbitar do estabelecido na Constituição Federal.

O Conselho Nacional de Justiça é Órgão simplesmente administrativo e não pode intimidar qualquer órgão investido do ofício judicante. Os pronunciamentos que formalize não se sobrepõem a pronunciamentos, a decisões judiciais, quer no âmbito acautelador, quer no definitivo.

Concluo, portanto, pela inconstitucionalidade do artigo 106 do Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça, entendendo que atuou, em primeiro lugar, substituindo-se ao Congresso Nacional,

PET 4770 AGR / DF

havendo o vício formal. E admitimos a ação direta de inconstitucionalidade, mesmo em jogo ato de órgão administrativo, portanto tendo-se como premissa que se trata de ato abstrato autônomo. Em segundo lugar, assento o maltrato ao Primado do Judiciário.

18/11/2020

PLENÁRIO

AG.REG. NA PETIÇÃO 4.770 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. ROBERTO BARROSO**
AGTE.(S) : **UNIÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
AGDO.(A/S) : **ANTONIO RIBEIRO SVENCISKAS**
ADV.(A/S) : **ROMEU FELIPE BACELLAR FILHO E OUTRO(A/S)**

OBSERVAÇÃO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Antes de concluir essa votação que se consumará com o meu voto, eu apenas gostaria de concordar com algo que aqui foi mencionado, se não me engano, pelo Ministro Alexandre de Moraes.

No momento em que estávamos julgando na Turma, nós verificamos que ocorria um uso epidêmico de ações contra o CNJ com motivos que não poderiam carrear a competência do Supremo Tribunal Federal, porque escapavam completamente à sua missão constitucional específica. Daí nós iniciamos um movimento para erigir quais eram as causas que efetivamente deveriam ser submetidas à jurisdição constitucional.

Vou citar um exemplo que me surgiu agora na Presidência do CNJ, em que os Senhores verificaram um uso vulgar do CNJ, uma utilização vulgar da instância administrativa do CNJ. Uma parte lavrou um contrato com um tribunal, o tribunal rompeu o contrato, aplicou uma multa, e a parte contratada, uma empresa, ingressou no CNJ para pedir a redução da multa, como se o CNJ pudesse exercer *in casu* uma função eminentemente jurisdicional. Então o CNJ vai repudiar essa competência, vai inadmitir esse pleito. E aí a parte vai entrar com mandado de segurança no Supremo em razão de o CNJ não ter admitido uma demanda de natureza civil, reparatoria, que deveria ser aforada na primeira instância. Então foi exatamente esse uso indevido do CNJ que nos levou à preocupação quanto ao abarrotamento do Supremo para julgar tudo quanto venha do CNJ.

18/11/2020

PLENÁRIO

AG.REG. NA PETIÇÃO 4.770 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - A bem da verdade, esse riquíssimo debate que foi travado acabou propiciando a fixação desta tese que eu recebo agora em mãos, que converge para a segurança jurídica e se aplica a todos os feitos em razão da maioria formada.

Estou aderindo à maioria exatamente por conta de uma interferência, à época, na Primeira Turma, em que o primeiro agravo de petição do Ministro Barroso foi afetado ao Plenário.

Com essas considerações, também gostaria de esclarecer que nós estamos fazendo, digamos assim, uma análise bem acurada daquilo que tem tramitado no CNJ. Muitas demandas não têm fundamento nem administrativo, nem mesmo jurisdicional para tramitar naquela instância administrativa. E não tramitando, *a fortiori* não virá para o Supremo Tribunal Federal.

18/11/2020

PLENÁRIO

AG.REG. NA PETIÇÃO 4.770 DISTRITO FEDERAL

PROPOSTAS

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Em razão desse resultado, é passível de aplicação a tese firmada num primeiro momento, e que pode ser aplicável aos três feitos, conferindo segurança jurídica.

A tese é a seguinte: Nos termos do artigo 102, I, *r*, da Constituição Federal é competência absoluta do Supremo Tribunal Federal processar e julgar, originariamente, todas as ações ajuizadas contra decisões do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público - e aqui que vem o discrimine - proferidas no exercício de suas competências constitucionais, respectivamente previstas nos artigos 103-B, § 4º, e 130-A, § 2º, da Constituição Federal.

Esse é o resultado e essa é a tese fixada para todos os feitos.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Presidente, talvez seja um preciosismo meu, mas, desde já, parablenzo o eminente Ministro Alexandre de Moraes que nos ofertou uma tese que, de certa maneira, esgota o assunto.

Eu apenas, talvez, colocaria, em termos de opinião, quiçá, pessoal, no sentido de substituímos essa expressão "competência absoluta" por "competência privativa ou exclusiva". Parece-me um pouco mais consentânea com as expressões que utilizamos usualmente no nosso meio. É apenas uma sugestão, não é uma objeção.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - O Ministro Lewandowski faz essa sugestão e, se nós analisarmos, é uma sugestão técnica, porque, na realidade, a competência do Supremo Tribunal Federal é constitucional. Não existe competência relativa constitucional. Então, o Ministro Ricardo Lewandowski faz uma sugestão que vou submeter ao Ministro Alexandre de Moraes.

Ministro Alexandre de Moraes, Vossa Excelência tem a palavra.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Sem nenhum problema, Presidente. Concordo.

PET 4770 AGR / DF

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Há alguma divergência? Não havendo divergência, eu substituo o termo "absoluta" por "competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal".

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE): Agora eu gostaria de acrescentar algo importante.

No julgamento da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade, houve deferimento de medida cautelar, determinando a remessa imediata ao Supremo de todas as ações ordinárias em trâmite na Justiça Federal, que impugnassem atos do CNJ praticados no âmbito de suas competências constitucionais estabelecidas no art. 103-B, § 4º, da Constituição Federal.

Então, eu entendo que, tendo em vista o resultado do julgamento, nós temos de confirmar a medida anteriormente concedida para determinar essa remessa imediata para o Supremo Tribunal Federal.

Há alguma divergência quanto a isso? Não há.

Vejo que aqui pede a palavra o Doutor Cristovam, que gostaria de se pronunciar.

Vossa Excelência tem a palavra, Doutor Cristovam.

O SENHOR CRISTOVAM DIONÍSIO DE BARROS CAVALCANTI JÚNIOR (ADVOGADO/ANAMAGIS) - É uma questão de ordem que a Anamagis gostaria de colocar, mas acho que ficou prejudicada, porque era justamente modulação dos efeitos.

Nós tínhamos medo de aqueles processos que já estavam em trâmite, diante da alteração agora da jurisprudência, ficarem prejudicados, mas Vossa Excelência supriu a partir do momento em que, pelo que pude perceber, será como se o Tribunal avocasse tudo e fosse para o Supremo Tribunal Federal. Então, era só esse pleito de modular esse efeito, mas acredito que ficou suprido.

Muito obrigado, Excelência!

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Pois, não, Doutor Cristovam. Muito obrigado a Vossa Excelência também!

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AG.REG. NA PETIÇÃO 4.770

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. ROBERTO BARROSO

AGTE.(S) : UNIÃO

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AGDO.(A/S) : ANTONIO RIBEIRO SVENCISKAS

ADV.(A/S) : ROMEU FELIPE BACELLAR FILHO (16601/PR) E OUTRO(A/S)

Decisão: Após o voto do Ministro Luís Roberto Barroso, Relator, que negava provimento ao agravo regimental, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Primeira Turma, Sessão Virtual de 23.8.2019 a 29.8.2019.

Decisão: A Turma, por unanimidade, decidiu afetar o julgamento do agravo ao Tribunal Pleno. Presidência do Ministro Luiz Fux. Primeira Turma, 17.12.2019.

Decisão: Após o voto do Ministro Roberto Barroso (Relator), que dava provimento ao agravo interno e reconhecia a competência do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar a causa, o julgamento foi suspenso. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 11.11.2020 (Sessão realizada inteiramente por videoconferência - Resolução 672/2020/STF).

Decisão: Após o voto do Ministro Gilmar Mendes, que acompanhava o Relator para dar provimento ao agravo interno e reconhecer a competência do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar a causa, o julgamento foi suspenso. Ausente, justificadamente, o Ministro Dias Toffoli. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 12.11.2020 (Sessão realizada inteiramente por videoconferência - Resolução 672/2020/STF).

Decisão: O Tribunal, por maioria, deu provimento ao agravo interno e reconheceu a competência do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar a causa, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Rosa Weber e Marco Aurélio, que negavam provimento ao recurso. Foi fixada a seguinte tese: "Nos termos do artigo 102, inciso I, r, da Constituição Federal, é competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal processar e julgar, originariamente, todas as ações ajuizadas contra decisões do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público proferidas no exercício de suas competências constitucionais, respectivamente, previstas nos artigos 103-B, § 4º, e 130-A, § 2º, da Constituição Federal". Presidência do

Ministro Luiz Fux. Plenário, 18.11.2020 (Sessão realizada inteiramente por videoconferência - Resolução 672/2020/STF).

Presidência do Senhor Ministro Luiz Fux. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Nunes Marques.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Augusto Brandão de Aras.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário