SUPERIOR TRIBUNAL FEDERAL
Secretaria de Tecnologia da Informação
Coordenadoria de Sistemas

e-STF Integração Integração de Sistemas via webservices
Recibo Web Service Integradorws
Serviço: Petição Incidental

PETIÇÃO INCIDENTAL
Número processo: 4638 Sigla classe processo: ADI Código do recurso: 0 Código Tipo Incidente: 5 Ano protocolo STF: 2011 Código órgão: 26 Código tipo incidente: 5 Número protocolo STF: nulo Sigla classe STF: ADI
PEÇAS
Total de PECA(s): 1
Código da peça: 26 Extensão: pdf Assinatura: OK Total de Bytes: 1564268
fim do recibo.

ADI - 4638

11/11/11

DOCUMENTO/SGCT
DIGITALIZADO
___/___/___
Data
Assinatura

Registrada
ATIVIDADE
no SICAU

Detalhes do Peticionamento

Detalhes do Peticionamento

Status:
Concluído

Tipo da Manifestação:

Entrega da manifestação ao serviço de protocolo eletrônico do e-AGU:
11/11/2011 17:21:02

Total de tentativas de entrega ao sistema do Poder Judiciário:
3

Emissão do Recibo Eletrônico pelo sistema do Poder Judiciário:
11/11/2011 17:24:36

Fechar

GUSTAVO HENRIQUE CATISANE DINIZ - 11 de novembro de 2011

AGU - Intranet

Processos Judiciais

Consulta de processos - STF

Os dados ora exibidos são as disponíveis na base da AGU até 11/11/2011 17:24:15

O tempo de consulta foi @ 1/18871 seg.

Nova Consulta

Peticionar Voltar

Número no Tribunal:	ADI 4638
Número Único CNJ:	
Juízo:	Supremo Tribunal Federal
Juiz/Relator:	MIN MARCO AURELIO
Assunto(s):	10190 - Processo Disciplinar / Sindicância
Autor(es):	ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS - AMB
Réu(s):	
Outro(s):	ALBERTO PAVIE RIBEIRO PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL OSWALDO PINHEIRO RIBEIRO JUNIOR RAFAEL BARBOSA DE CASTILHO
Valor da Causa	0,00

Andamentos Documentos (30) Manifestações (1)

Tipo da manifestação	Envio	Chegada do recibo	Status	Recibo	Documentos
	11/11/2011 17:24:23	11/11/2011 17:24:23	Concluído	Recibo	Documentos

Página 1 de 1 20

GerÃªncia de Tecnologia da InformaÃ§Ã£o

Versão v1.0.87.4087.200

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 4638

Requerente: Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB

Requerido: Presidente do Conselho Nacional de Justiça

Relator: Ministro Marco Aurélio

Constitucional. Resolução nº 135/11 do Conselho Nacional de Justiça, que dispõe sobre a uniformização de normas relativas ao procedimento administrativo disciplinar aplicável aos magistrados. Preliminar. Ausência de impugnação a todo o complexo normativo. Conhecimento parcial da ação. Falta dos requisitos necessários ao deferimento da medida cautelar pleiteada. Inexistência de vício de inconstitucionalidade formal. Ausência de usurpação da autonomia dos Tribunais ou de intrusão na reserva de lei complementar. Exercício da competência prevista no artigo 103-B, § 4º, inciso I, da Constituição da República. Primazia do Conselho Nacional de Justiça para regulamentar aspectos gerais do procedimento administrativo disciplinar aplicável aos magistrados. Intuito de uniformizar as regras do procedimento administrativo disciplinar em todo o território nacional. Princípio da publicidade trazido pela EC nº 45/04. Possibilidade de instauração, pelo CNJ, originariamente, de processos disciplinares para investigação de magistrados. Aplicabilidade da teoria dos poderes implícitos. Regras sobre reclamações, modo de exercício de defesa dos acusados, estabelecimento de prazos e instrução processual concebidos à imagem e à semelhança das normas da LOMAN e das Leis nº 8.112/90 e 9.784/99. Manifestação pelo conhecimento parcial da ação e pelo indeferimento da medida cautelar pleiteada.

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

O Advogado-Geral da União, tendo em vista o disposto no artigo 103, § 3º, da Constituição da República, bem como na Lei nº 9.868/99, vem, respeitosamente, manifestar-se quanto à presente ação direta de inconstitucionalidade.

I – DA AÇÃO DIRETA

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB, tendo por objeto a Resolução nº 135, de 13 de julho de 2011, do Conselho Nacional de Justiça, que dispõe sobre a uniformização de normas relativas ao procedimento administrativo disciplinar aplicável aos magistrados. O inteiro teor do ato impugnado acompanha a exordial.

A requerente aduz que a Resolução nº 135/2011 padeceria de vícios formais e materiais de constitucionalidade. Sob o ângulo formal, o ato é questionado em sua integralidade, ao argumento de que a matéria por ele tratada jamais poderia ter sido regulamentada pelo Conselho Nacional de Justiça, uma vez que a Constituição Federal teria reservado a sua disciplina aos Tribunais – quando lhes outorgou competência para dispor sobre o procedimento aplicável aos magistrados em caso de pena de censura ou advertência (artigo 96, incisos I e II, da Carta da República) – e ao legislador complementar – que, por força do artigo 93, *caput*, incisos VIII e X, da Carta, seria competente para normatizar o procedimento relativo às penas de remoção, disponibilidade e aposentadoria.

As impugnações de ordem material podem ser reunidas em três grupos de teses. O primeiro deles encerra uma única tese, segundo a qual o artigo 2º da Resolução nº 135/2011 seria inconstitucional porque teria transformado o Conselho Nacional de Justiça, o Conselho da Justiça Federal e os Órgãos Especiais de Tribunais em "novos Tribunais", ao arrepio das definições dos artigos 92, I-A, § 1º, inciso VIII; 93, inciso IX; 103-B, § 1º, § 4º; e 105, parágrafo único e inciso II, todos da Constituição Federal.

O segundo grupo de objeções abrange as teses que foram extraídas da pretensa usurpação da competência do legislador complementar para disciplinar o procedimento das penas de remoção, disponibilidade e aposentadoria.

Nesse sentido, a requerente entende que o conteúdo da Resolução hostilizada teria entrado em rota de colisão com a LOMAN ao dispor sobre (i) a criação de novas penalidades (artigo 3º, inciso V, da Resolução); (ii) a submissão dos magistrados ao regime administrativo da Lei nº 4.898/64 (art. 3º, § 2º, da Resolução); (iii) a publicidade dos atos de apuração da responsabilidade disciplinar de magistrados (artigos 4º e 20 da Resolução); (iv) a ampliação do rol de legitimados para representar contra magistrados (artigo 9º da Resolução); (v) o afastamento provisório de magistrados (artigo 15, § único, da Resolução); (vi) novos prazos para as fases dos procedimentos disciplinares (artigo 17, incisos IV e V, da Resolução); e (vii) a aplicação de penalidades funcionais aos juízes sem o referendo da maioria absoluta do Tribunal (artigo 21, § único, da Resolução).

O terceiro grupo de questionamentos envolve as teses que foram inferidas a partir da presumida violação da autonomia dos Tribunais para dispor sobre o procedimento aplicável nos casos de penas de advertência e censura.

Nessa linha de princípio, foram deduzidas as alegações de que a Resolução nº 135/2011 não poderia ter incidido sobre (i) as funções atribuídas ao Corregedor e ao Presidente dos Tribunais na condução dos processos disciplinares (artigos 8º e 9º da Resolução); (ii) a criação de um recurso contra as decisões de arquivamento (artigo 10 da Resolução); (iii) a concorrência da atuação disciplinar do Conselho Nacional de Justiça e das Corregedorias Locais (artigo 12 da Resolução); (iv) a obrigatoriedade da observância da Resolução

pelos Tribunais (artigo 12, parágrafo único, da Resolução); (v) a definição do direito de voto nos processos disciplinares e do prazo para encerramento dos processos administrativos disciplinares (artigos 14 e 20, § 3º, da Resolução); e (vi) a instrução dos procedimentos disciplinares nos Tribunais (artigo 18 da Resolução).

O processo foi despachado pelo Ministro Marco Aurélio, que, nos termos do rito previsto pelo artigo 10 da Lei nº 9.868/1999, solicitou informações à autoridade requerida, bem como determinou a oitiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República.

O Conselho Nacional de Justiça deixou de prestar as informações solicitadas.

Na sequência, vieram os autos para manifestação do Advogado-Geral da União.

II. PRELIMINAR.
DA AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO A TODO O COMPLEXO NORMATIVO

De início, cumpre anotar que a requerente não impugnou adequadamente o complexo normativo no qual estão contidos alguns dos dispositivos hostilizados na presente ação direta, comprometendo, dessa forma, o correto processamento do feito, no ponto específico.

A partir de exame da peça vestibular, pode-se observar que a requerente pretende a declaração de inconstitucionalidade dos artigos 12, § 4°, e 20 da Resolução n° 135/2011, normas que ostentam o seguinte conteúdo:

> *"Art. 12. Para os processos administrativos disciplinares e para a aplicação de quaisquer penalidades previstas em lei, é competente o Tribunal a que pertença ou esteja subordinado o magistrado, sem prejuízo da atuação do Conselho Nacional de Justiça.*
>
> *(...)*
>
> *Art. 4°. O magistrado negligente, no cumprimento dos deveres do cargo, está sujeito à pena de advertência. Na reiteração e nos casos de procedimento incorreto, a pena de censura, caso a infração não justificar pena mais grave.*
>
> *(...)*
>
> *Art. 20. O julgamento do processo administrativo disciplinar será realizado em sessão pública e serão fundamentadas todas as decisões, inclusive as interlocutórias"*

Como se vê, a primeira das normas transcritas acima prevê a atuação concorrente do CNJ e das Corregedorias Locais em matéria de apuração da responsabilidade dos magistrados por eventuais desvios de ordem funcional. Esse modelo concorrencial de exercício da competência censória tem sido incisivamente questionado mediante vários mandados de segurança que foram impetrados nessa Suprema Corte.

A questão foi originariamente apreciada em 16/03/2011, quando do início do julgamento do Mandado de Segurança n° 28.003, Relatora Ministra Ellen Gracie, cujo desfecho foi adiado em função de pedido de vista do Ministro Luiz Fux. Naquela ocasião e em várias outras manifestações sobre o tema

dirigidas a esse Pretório Excelso, a Advocacia-Geral da União tem sustentado a constitucionalidade desse desenho de controle concorrencial.

E o tem feito não apenas por entender que esse modelo está implícito no conteúdo dos incisos III e V do § 4° do artigo 103-B da Constituição Federal, mas também por estar explícito no ato constitutivo do próprio Conselho Nacional de Justiça, mais especificamente no artigo 4°, inciso III, de seu Regimento Interno[1].

A leitura desse dispositivo evidencia que o artigo 12 da Resolução n° 135/2011 não inovou ao estatuir esse modelo de atuação concorrencial. Na verdade, ele apenas reprisou o conteúdo de um ato normativo que lhe é superior e por força do qual não poderia dispor de modo diverso.

Tendo em vista essa circunstância, a contestação da norma do artigo 12 da Resolução n° 135/11 não poderia ser enunciada sem a impugnação simultânea da norma regimental respectiva, vale dizer, não poderia a requerente ter deduzido a tese que milita contra a constitucionalidade do regime concorrencial de apuração da responsabilidade funcional dos magistrados sem estender seu pedido a todo o complexo normativo envolvido.

A ausência de impugnação da norma do artigo 4°, inciso III, do Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça compromete o próprio

---

[1] *Art. 4° Ao Plenário do CNJ compete o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos magistrados, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura, o seguinte: (...)*
III - receber as reclamações e delas conhecer 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 concorrente dos tribunais****, decidindo pelo arquivamento ou instauração do procedimento disciplinar; (grifou-se)*

interesse de agir da requerente. Isso porque o provimento final requerido não terá utilidade prática, uma vez que o modelo concorrencial de controle disciplinar subsistirá. Entendimento nesse sentido foi placitado por esse Pretório Excelso, *in verbis*:

> *"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 13.454/00 DO ESTADO DE MINAS GERAIS. JUIZ DE PAZ. ELEIÇÃO E INVESTIDURA. SIMULTANEIDADE COM AS ELEIÇÕES MUNICIPAIS. PRINCÍPIO MAJORITÁRIO. PREVISÃO NO ART. 117, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO. INVIABILIDADE DA AÇÃO DIRETA.* ***1. A viabilidade da ação direta reclama a impugnação conjunta dos preceitos que tratam da matéria, sob pena de inocuidade da própria declaração de inconstitucionalidade.*** *2. A ausência de impugnação do teor de preceitos constitucionais repetidos na lei impugnada impede o conhecimento da ação direta. Precedentes [ADI n. 2.132/MC, Relator o Ministro MOREIRA ALVES, DJ 05.04.2002; ADI n. 2.242, Relator o Ministro MOREIRA ALVES, DJ 19.12.2001 e ADI n. 2.215, Relator o Ministro CELSO DE MELLO, DJ 26.04.2001]. (...). 12. Ação direta julgada parcialmente procedente."*
> (ADI nº 2938, Relator Ministro Eros Grau, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 09/06/2005, Publicação em 09/12/2005; grifou-se).

O mesmo ônus processual foi inobservado pela requerente quando investiu contra a constitucionalidade das normas dos artigos 4º e 20 da Resolução nº 135/2011, por conjecturar que elas teriam subvertido a previsão de sigilo das sessões de julgamento dos processos disciplinares instaurados contra juízes e na aplicação de penalidades contra esses agentes.

Para dar a essas alegações a completude formal necessária, também deveria a autora ter diligenciado no sentido de reputar inconstitucionais as normas inseridas nos artigos 8º, § 4º, 116 e 140 do Regimento Interno do

Conselho Nacional de Justiça[2], que definiram a publicidade das sessões do Conselho como regra, cujo afastamento só seria possível nas hipóteses de proteção ao direito à intimidade prevista na própria Constituição Federal.

Nesses termos, a presente ação direta desmerece conhecimento quanto aos mencionados artigos impugnados, porquanto não questionada a integralidade do complexo normativo referente ao modelo concorrencial de exercício da competência censória pelo Conselho Nacional de Justiça e à regra da publicidade das razões deste mesmo órgão.

III – DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS À CONCESSÃO DA MEDIDA CAUTELAR

III.I – Da ausência de fumus boni iuris

Em primeiro plano, supõe a requerente, conforme relatado, que o vício de inconstitucionalidade do ato sob invectiva decorreria de suposta incompatibilidade entre a Resolução nº 135/11 e a reserva de competência atribuída (i) ao legislador complementar pelo artigo 93, *caput*, incisos VIII e X, da Carta da República e (ii) aos próprios Tribunais pelo artigo 96, incisos I e II da Carta.

---

[2] *Art. 8º Compete ao Corregedor Nacional de Justiça, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:*
(...)
§ 4º Os procedimentos que tramitam na Corregedoria Nacional de Justiça são públicos. Contudo, enquanto não admitidos ou durante as investigações, se for o caso, o acesso aos autos respectivos poderá ficar restrito aos interessados e a seus procuradores nos termos da Constituição e das leis.
Art. 116. As sessões serão públicas, exceto nas hipóteses de sigilo previstas na Constituição Federal e de proteção do direito à intimidade.
Art. 140. As decisões, atos regulamentares e recomendações do CNJ serão publicados no Diário da Justiça da União e no sítio eletrônico do CNJ.

Não lhe assiste razão, no entanto, quanto a nenhuma das duas insurgências. De início, é necessário esclarecer que a distinção entre as instâncias competentes para normatizar o procedimento disciplinar pertinente às penas mais brandas (advertência e censura) e àquelas mais severas (remoção, disponibilidade e aposentadoria) foi firmada no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2580, em que, após assentar a recepção da LOMAN pela CF/88, essa Suprema Corte definiu que "*IV. – Os regimentos internos dos Tribunais estabelecerão o procedimento para a apuração de faltas puníveis com advertência ou censura. LOMAN, art. 48*".[3]

Conquanto espelhasse o entendimento da Corte à época, **a superveniência da Emenda Constitucional nº 45/04 parece impor uma releitura do precedente**. Decerto, ao outorgar ao CNJ as missões de exercer o controle nacional da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e de velar pelo cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, podendo expedir atos regulamentares no âmbito de sua competência, os incisos I e III do artigo 103-B, § 4º, da Constituição Federal, exigiram que o Conselho buscasse melhorar a qualidade da atividade censória antes cometida apenas às corregedorias locais.

Um controle mais efetivo sobre o cumprimento dos deveres funcionais dos juízes em âmbito nacional, no entanto, nunca poderia ser obtido enquanto coexistissem múltiplos sistemas estaduais de apuração de desvios funcionais. A diversidade de regras permitia que determinados Tribunais estabelecessem prazos extremamente exíguos para as apurações, impedindo o natural prosseguimento das reclamações disciplinares e permitindo que o vício do corporativismo se perpetuasse no âmbito das suas Corregedorias.

---

[3] *ADI nº 2580, Relator Ministro Carlos Velloso, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 26/09/2002, Publicação em 21/02/2003.*

A EC nº 45/04 veio à baila justamente para alterar esse quadro de inoperância. A partir da promulgação dessa Emenda, o constituinte derivado deixou claro que **a autonomia dos Tribunais prestigiada pelo artigo 96 da Constituição existia para atender às peculiaridades da administração judiciária de cada região e de cada Tribunal, e não para permitir o isolamento antirrepublicano das Casas de Justiça brasileiras**.

De certa forma, portanto, essa nova determinação incidiu na própria definição de autonomia inscrita no artigo 96 da Lei Maior. E, por via de consequência, as inovações trazidas pela EC nº 45/04 vieram a transformar também o conteúdo da norma inscrita no artigo 48 da LOMAN, que atribuía aos Regimentos Internos dos Tribunais a definição do procedimento para apuração das faltas puníveis com advertência ou censura.

Ora, se era necessário reverter o quadro de inefetividade das Corregedorias locais, era imperioso que o Conselho Nacional de Justiça atuasse de modo a conferir aos procedimentos disciplinares certa formatação em escala nacional. E foi justamente o que se objetivou com a edição da Resolução nº 135/2011. O referido ato pretendeu apenas estabelecer linhas gerais de articulação de um sistema nacional de controle das atividades dos juízes.

Ao editá-lo, o Conselho Nacional de Justiça limitou-se a expedir atos que estão inegavelmente inseridos em seu plexo de competências, não havendo que se cogitar de qualquer violação à autonomia dos Tribunais. Não procede, portanto, a tese de atentado aos incisos I e II do artigo 96 da Constituição Federal.

Também não é possível vislumbrar hipótese de usurpação da competência atribuída ao legislador complementar para dispor sobre procedimentos disciplinares passíveis de punição com penas mais gravosas. E isso porque as normas da Resolução nº 135/2011, que dispõem sobre o procedimento pertinente à apuração das faltas mais drásticas, foram concebidas à imagem e à semelhança das correspectivas normas contidas na LOMAN. Algumas possuem conteúdo idêntico. Outras, meras variações de redação que não distorcem o conteúdo original preconizado pelo legislador complementar.

Verifica-se, portanto, que a pretensão de ver a Resolução nº 135/2011 fulminada ante a existência de vício de inconstitucionalidade formal revela-se insubsistente.

O primeiro vício material pretensamente identificado na Resolução nº 135/11 pela requerente diz respeito ao seu artigo 2º, que preconiza o seguinte:

> *"Art. 2º. Considera-se Tribunal,* ***para efeitos desta Resolução****, o Conselho Nacional de Justiça, o Tribunal Pleno ou o Órgão Especial, onde houver, e o Conselho da Justiça Federal,* ***no âmbito da respectiva competência administrativa*** *definida na Constituição e nas leis próprias."* (grifou-se).

Na compreensão da requerente, esse comando encerraria uma obscura tentativa de subverter a natureza do Conselho Nacional de Justiça, do Conselho de Justiça Federal e dos Órgãos Especiais de Tribunais, tornando-os "novos Tribunais", ao arrepio das definições dos artigos 92, I-A, § 1º, inciso VIII; 93, inciso IX; 103-B, § 1º, § 4º; e 105, parágrafo único e inciso II, todos da Carta Magna.

A alegação, porém, está destituída de valor suasório relevante. A função semântica do dispositivo atacado, elucidada pela expressão "para efeitos desta resolução", é meramente autorreferencial, típica de comandos normativos que traduzem ideia de remissão. Trata-se, portanto, de mera e legítima técnica normativa.

Ademais, a própria norma ressalva que o seu alcance está restrito às "competências administrativas", pelo que descabe imaginar que o dispositivo haveria conferido poderes jurisdicionais aos órgãos nele mencionados.

A requerente vislumbra que, ao elencar, respectivamente, as penas de "disponibilidade" e de "aposentadoria compulsória", os incisos IV e V do artigo 3º da Resolução n º 135/11 estariam desbordando da previsão dos incisos IV e V do artigo 42 da LOMAN, que, ao dispor sobre as penalidades aplicáveis aos magistrados, preconizaria apenas a aplicação das penas de "*disponibilidade com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço*" e de "*aposentadoria compulsória com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço*".

Nesse ponto, igualmente verifica-se que a requerente incorreu em uma interpretação demasiado literal das prescrições do ato normativo atacado. Essa demasia parece ser confirmada por outra passagem da própria Resolução. Com efeito, o artigo 6º do mesmo ato proclama que "*o magistrado será posto em disponibilidade com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço (...)*".

O próprio Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça dispõe, em seu artigo 4º, inciso VI, que o referido órgão apenas poderá determinar aos magistrados julgados em processos disciplinares "*a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais*

ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas previstas em lei complementar ou neste Regimento".

Ora, como a Resolução nº 135/2011 não pode se sobrepor ao Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça, resta descartada a possibilidade de inflição de penas de aposentadoria que não estejam previstas na LOMAN ou no próprio Regimento. Cabe consignar, ademais, que a redação do artigo 3º da Resolução nº 135/11 apenas reproduz o teor da antiga Resolução nº 30/07 do CNJ, agora revogada. Muito embora o conteúdo do ato anterior fosse idêntico, é necessário salientar que não há registro, na história do CNJ, de um episódio sequer em que as penalidades de "disponibilidade" ou "aposentadoria" tenham sido aplicadas sem o reconhecimento do direito dos juízes aos subsídios ou proventos proporcionais.

Não há, portanto, razão jurídica plausível para enxergar inconstitucionalidade nos incisos IV e V do artigo 3º da Resolução contestada.

Tampouco parece haver a plausibilidade na alegação de que o § 1º do artigo 3º da Resolução nº 135/11 pretenderia submeter os magistrados a um novo regime administrativo, permitindo até mesmo a aplicação de sanções administrativas previstas na Lei nº 4.898/64 que não possuam previsão correspondente na LOMAN.

Na verdade, o que o Conselho pretendeu com a inclusão do § 1º no artigo 3º da Resolução nº 135/11 foi apenas esclarecer que, em caso de condenação criminal de magistrados por crimes de abuso de autoridade, as Corregedorias locais ou o próprio CNJ poderão aplicar aos juízes as penalidades

administrativas previstas na Lei nº 4.898/64, desde que sejam elas coincidentes com aquelas previstas na LOMAN.

Não se trata, portanto, de impor aos juízes um novo regime de responsabilidade funcional. Na verdade, as condutas tipificadoras de delitos de abuso de autoridade hão de corresponder, quase sempre, a infrações aos deveres funcionais previstos na LOMAN. Tanto assim que o próprio inciso IV do artigo 103-B, § 4º, da Constituição Federal, determina que o CNJ tem o dever de "*reportar ao Ministério Público, no caso de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade*".

O que o comando do artigo 3º, § 1º, da Resolução nº 135/11 pretende esclarecer, portanto, é que as instâncias correicionais do Poder Judiciário poderão aplicar as sanções previstas na Lei nº 4.898/64 sempre que houver simetria entre elas e as sanções da LOMAN.

Em outra vertente, a autora insurge-se contra o teor dos artigos 4º e 20, § 2º, da Resolução nº 135/11. A seu ver, ao silenciar sobre a forma de aplicação das penalidades de advertência e censura, o Conselho Nacional de Justiça teria abolido a maneira reservada pela qual tais sanções deveriam ser aplicadas, nos termos dos artigos 43 e 44 da LOMAN. No mesmo passo, a requerente investe contra o artigo 20, *caput* e § 2º, da Resolução, por entender que, ao prever a realização de julgamentos disciplinares em sessões públicas, o ato do Conselho estaria colidindo com a previsão do artigo 27, § 6º, da LOMAN.

Além de não estarem formalmente aptas ao conhecimento – uma vez que, como se viu em tópico anterior, os artigos 8º, § 4º, 116 e 140 do

Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça adotam o mesmo comando e não foram impugnados pela requerente – ambas as alegações deverão ser afastadas quanto ao seu mérito.

Decerto, a superveniência da EC nº 45/04 representou um verdadeiro marco institucional para o Judiciário. Não apenas com a criação de um novo órgão de controle, mas também com o influxo de novos valores para incrementar a transparência das ações desse Poder. Os incisos IX e X, incluídos no artigo 93 da Carta da República, ilustram alguns dos princípios que foram realçados pelo Constituinte Derivado.

Ao determinar que, via de regra, todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário deverão ser públicos e que as decisões administrativas dos Tribunais, inclusive as disciplinares, deverão ser tomadas em sessão pública, a EC nº 45/04 pretendeu consagrar definitivamente o valor da publicidade no âmbito forense. O afastamento do regime de publicidade, que em muitos casos era a regra, passou a se constituir em exceção aplicável apenas em hipóteses muito restritas.

Naturalmente que, com a ascensão desta nova principiologia constitucional, muitas normas encontradas no ordenamento infraconstitucional sofreram ajustes em seu alcance. Foi exatamente isso o que sucedeu com os comandos dos artigos 27, § 6º, 43 e 44 da LOMAN. A mensagem trazida pela EC nº 45/04 implicou, conforme entendimento externado pelo Superior Tribunal de Justiça, a derrogação desses dispositivos nas partes em que eles prescreviam o sigilo como regra nos atos praticados pelo Judiciário[4].

[4] Esse é o entendimento, por exemplo, do Superior Tribunal de Justiça, placitado, entre outros, no seguinte precedente: *"RECURSO ORDINÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO*

Enfatize-se, porém, que isso não quer dizer que as sessões de julgamento disciplinar deverão ser sempre públicas. Há casos em que haverá interesse público no resguardo da intimidade ou de outras garantias constitucionais. Nessas situações, os atos do Conselho poderão ser realizados em caráter reservado, como por exemplo, nas hipóteses previstas pelo artigo 112, § 2º, do RICNJ[5]. O que deve ser afastado é a prevalência da prática antidemocrática do sigilo.

Em seguida, a requerente contesta a norma inscrita no artigo 9º da Resolução nº 135/11, aduzindo que seu conteúdo teria ampliado o rol de legitimados a "representar" contra magistrados, em nítida contraposição ao teor do artigo 27 da LOMAN, que teria condicionado a prática de tais atos à "*representação fundamentada do Poder Executivo ou Legislativo, do Ministério Público ou do Conselho Federal ou Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil*".

O argumento, no entanto, é bastante frágil. Em primeiro plano, a restrição definida pela LOMAN diz respeito aos legitimados para "*instauração*" de procedimento para a decretação da perda de cargo de magistrado, ao passo em que a norma do artigo 9º da Resolução nº 135/2011 prevê apenas a

---

DISCIPLINAR. MAGISTRADO. APLICAÇÃO DE PENA DE DISPONIBILIDADE COM VENCIMENTOS PROPORCIONAIS AO TEMPO DE SERVIÇO. NULIDADES AFASTADAS. SINDICÂNCIA. DESNECESSIDADE DE CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA. VOTAÇÃO SECRETA. DESCABIMENTO. (...) ***7. A previsão da LOMAN de escrutínio secreto para aplicação da pena de disponibilidade de magistrado não foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988.*** *8. Recurso ordinário improvido. (RMS 11708/PR, Relatora Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Sexta Turma, Julgamento em 13/12/2007, Publicação em 11/02/2008)" (grifou-se)*

[5] *Art. 112. As audiências para instrução dos feitos serão realizadas em local, dia e hora designados pelo Relator. (...)*
§ 2º Nas hipóteses previstas em lei, inclusive no que se refere ao sigilo constitucional, e naquelas em que a preservação do direito à intimidade assim o recomendar, as audiências poderão ser realizadas sob caráter reservado, com a presença apenas do Relator, do interessado, dos advogados e do representante do Ministério Público.

possibilidade de "*apresentação de notícia de irregularidade*", que em seguida deverá ter seus requisitos de procedibilidade apreciados pelos órgãos censórios. Cuida-se, portanto, de atos com efeitos bastante diversos.

Em segundo plano, a própria Constituição Federal, ao garantir aos cidadãos o exercício do direito de petição, reforçando-o na dicção de seu artigo 103-B, § 7º[6], autoriza qualquer interessado a encaminhar reclamações contra o funcionamento do Poder Judiciário às ouvidorias de justiça.

A requerente também presume que, ao permitir a decretação do afastamento cautelar de magistrados pelo Tribunal para a regular apuração da infração disciplinar, o § 1º do artigo 15 da Resolução nº 135/11 estaria a invadir campo normativo reservado ao legislador complementar.

Contudo, a compreensão do preceito atacado deve se dar num plano mais amplo. A realidade das apurações disciplinares conduzidas pelo Conselho, desde sua instauração, demonstrou que, em muitos casos, a permanência de juízes investigados por infrações funcionais gravíssimas obstaculizava de maneira drástica o desenvolvimento das investigações. Além disso, a continuidade no cargo submetia a grave risco a dignidade do próprio Poder Judiciário, colocando-o em descrédito diante da sociedade.

Em hipóteses como essas, de risco iminente à ordem pública, o afastamento cautelar, antes mesmo da instauração do processo administrativo

---

[6] "*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: (...)*
§ 7º A União, inclusive no Distrito Federal e nos Territórios, criará ouvidorias de justiça, competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, ou contra seus serviços auxiliares, representando diretamente ao Conselho Nacional de Justiça."

disciplinar, surge como alternativa ideal para garantir a efetividade do controle disciplinar sobre os magistrados e a credibilidade do próprio Poder Judiciário.

Vale ressaltar que a possibilidade de adoção de medidas dessa espécie no âmbito dos processos administrativos está expressamente contemplada no paráfrafo único do artigo 20 da Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992[7], que autoriza a autoridade administrativa a determinar o afastamento cautelar do agente público investigado por atos de improbidade administrativa quando a medida se fizer necessária para a instrução processual. Autorização semelhante encontra-se no artigo 45 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999[8], que contém uma autorização genérica para a adoção de medidas acauteladoras pela Administração antes mesmo da manifestação do interessado.

Tendo em vista, portanto, a evolução na legislação aplicável aos processos administrativos e os relevantes valores protegidos pela aplicação da norma em questão, deve ser afastada a alegação de inconstitucionalidade direcionada ao § 1º do artigo 15 da Resolução nº 135/11. Trata-se, tão somente, de uma regra excepcional que visa a garantir a efetividade da investigação e que decorre do poder geral de cautela inerente à autonomia dos Tribunais e dos Conselhos de Justiça.

O artigo 17 e os incisos IV e V da Resolução nº 135/11, também impugnados pela requerente, tampouco criaram regras distintas incompatíveis com a LOMAN.

---

[7] *"Art. 20. A perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória.*
Parágrafo único. A autoridade judicial ou administrativa competente poderá determinar o afastamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração, quando a medida se fizer necessária à instrução processual."

ADI nº 4638, Rel. Min. Marco Aurélio

Ao regular o modo de exercício do direito de defesa dos magistrados, referido dispositivo apenas conferiu uma oportunidade adicional para o oferecimento de razões após a instauração do processo administrativo disciplinar. Essa nova oportunidade de manifestação não está contemplada na LOMAN, e foi concebida em benefício da própria defesa. Vale lembrar que, de acordo com o artigo 19, *caput*, da mesma Resolução, após o encerramento da fase instrutória, o defensor do acusado disporá de mais 10 (dez) dias para razões finais.

Nesse sentido, o estabelecimento de um prazo de 5 (cinco) dias para a apresentação de razões de defesa, nos moldes previstos pelo artigo 17 da Resolução, é mais do que razoável, porque não há matéria de fato ou de direito que não poderá ser discutida quando *(i)* do oferecimento da defesa prévia (a ser oferecida no prazo de 15 (quinze) dias após o acolhimento da proposta de abertura do PAD, a teor do artigo 14, *caput*, da Resolução nº 135/11); ou *(ii)* da apresentação das razões finais.

Trata-se, portanto, de um prazo suplementar para que o magistrado acusado, na prática, apenas venha a especificar as provas que pretende produzir sob o pálio do contraditório e da ampla defesa.

Ao regulamentar os casos em que o acusado não apresentar defesa no prazo assinalado, os incisos IV e V do artigo 17 também não trazem qualquer prejuízo para o exercício do direito de defesa. Na verdade, eles não criaram uma nova hipótese de revelia, mas apenas repetiram as disposições da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, aplicável subsidiariamente, que prevê essa

---

[8] *"Art. 45. Em caso de risco iminente, a Administração Pública poderá motivadamente adotar providências acauteladoras sem a prévia manifestação do interessado."*

ADI nº 4638, Rel. Min. Marco Aurélio

ocorrência em seu artigo 164, § 1º e, no § 2º, determina a indicação de um defensor dativo para o acusado.

Ainda no que se refere à suposta usurpação da competência do legislador complementar, a requerente supõe que o artigo 21, parágrafo único, da Resolução nº 135/11 permitiria a punição de magistrados sem a autorização da maioria absoluta dos membros dos Tribunais, em atentado ao artigo 93, inciso X, da Carta da República.

Em verdade, o dispositivo jamais permitirá a aplicação de reprimenda disciplinar sem que se tenha apurado o convencimento da maioria absoluta do colegiado julgador pela condenação do acusado. O que ele estabelece é apenas uma forma de apuração do voto-médio, na hipótese em que, apesar do reconhecimento da culpa pela maioria absoluta, não houver o mesmo consenso quanto à penalidade a ser aplicada.

Nesses casos, não seria razoável que a deliberação do colegiado resultasse na absolvição do acusado, daí porque o CNJ houve por bem instituir uma norma para apurar a fixação do voto-médio. De se notar, de qualquer forma, que a norma também possui uma orientação garantista, pois, havendo divergência quanto à penalidade a ser aplicada, seu conteúdo determina a opção pela pena mais branda que obteve o maior número de votos.

Por derradeiro, insta afastar cada uma das teses enunciadas na inicial que vislumbram ofensa à autonomia dos Tribunais pelas disposições da Resolução atacada.

A requerente aduz que, ao distinguir o modo de condução dos processos disciplinares instaurados contra magistrados de primeira instância e integrantes de Tribunais, estabelecendo diferentes funções a serem exercidas nesses processos administrativos disciplinares pelo Corregedor e pelo Presidente, a Resolução nº 135/11 teria, a um só tempo, incursionado no espaço de autonomia reservado aos Tribunais e afrontado os princípios da isonomia e da razoabilidade, criando uma diferenciação injustificada entre os magistrados de primeiro grau e os demais.

A tese, porém, é descabida. A distinção entre os procedimentos a serem instaurados contra os juízes de primeiro grau e os demais encontra seu fundamento num princípio de hierarquia que está contido na própria Constituição Federal, afinal, é ela que confere ao Superior Tribunal de Justiça, por exemplo, a competência para julgar os desembargadores de Tribunais Estaduais e Tribunais Regionais Federais por crimes comuns. Não se cuida, portanto, de uma distinção arbitrária, mas de uma forma de observar um escalonamento hierárquico mínimo, segundo modelo previsto na própria Lei Maior.

Além disso, a Resolução atacada não exige, expressamente, que seja o Presidente o responsável pela investigação contra magistrados de segunda instância e demais. Consoante se depreende do *caput* do artigo 8º, a Resolução estabelece que a autoridade competente para tanto deve ser *"o Presidente ou outro membro competente do Tribunal"*, o que remete ao Regimento Interno de cada uma das Cortes de Justiça. Não há falar, portanto, em atentado à autonomia dos Tribunais no ponto.

Tampouco se vislumbra qualquer vício material no teor do artigo 10 do ato sob invectiva, que prevê a possibilidade de recurso contra as decisões dos órgãos corregedores pelo arquivamento dos procedimentos disciplinares.

Referida norma foi concebida dentro do objetivo principal da Resolução nº 135/11, que é o de uniformizar os procedimentos dos Tribunais, de modo a evitar que o Corregedor ou o Órgão Competente local arquivem reclamações disciplinares na origem em caráter definitivo, sem possibilidade de revisão por órgão colegiado. Trata-se de desdobramento do direito fundamental ao recurso, aplicável, com as devidas adaptações, ao processo administrativo.

A crítica mais acentuada dirigida pela requerente à Resolução nº 135/11 concentra-se sobre o seu artigo 12, que prevê a competência concorrencial do CNJ e dos Tribunais locais para os processos administrativos disciplinares. Durante todo o texto da inicial, esse modelo de exercício do controle funcional dos juízes foi duramente contestado.

No entanto, a argumentação não procede porque a atuação concorrente do CNJ e dos Tribunais locais deriva da própria Constituição Federal. Conforme a Advocacia-Geral da União teve a oportunidade de demonstrar em ocasiões anteriores, o debate político que antecedeu à **Reforma do Judiciário** evidenciou que a criação do CNJ surgiu como resposta à necessidade de se preencher alguns **hiatos institucionais** que não poderiam ser resolvidos apenas com a mobilização das organizações políticas periféricas – no caso, os Tribunais locais.

Conforme demonstrado por Maria Tereza Sadek[9], em estudo sobre as premissas do controle externo do Poder Judiciário, os próprios magistrados atuantes nas instâncias inferiores há muito já reconheciam a inaptidão das Corregedorias locais para apurar a conduta dos juízes integrantes de Tribunais. A criação de uma nova instituição de âmbito nacional capaz de pôr fim à ausência de efetividade, à falta de transparência e ao corporativismo das Corregedorias locais era, portanto, uma medida que se impunha.

É certo, portanto, que o surgimento desse novo marco institucional obedeceu a uma lógica totalmente antagônica àquela que subjaz ao princípio da subsidiariedade. Enquanto a subsidiariedade funciona para evitar o sufocamento das coletividades periféricas, a **criação do CNJ teve o desiderato de corrigir as anomalias presentes na função disciplinar exercida pelas Corregedorias locais, sobretudo no que se refere à apuração de magistrados integrantes de Tribunais**.

Foram essas as premissas que afinal resultaram na definição do texto da EC nº 45/04, que inseriu na Constituição Federal o artigo 103-B[10], cujos parágrafos outorgaram ao CNJ suas competências de controle. Referidas normas

---

[9] SADEK, Maria Tereza. *Reforma do Judiciário*. São Paulo: Konrad Adenauer, 2001, pp. 118, 122, 173 e 174.

[10] "*Art. 103-B.(...)*
§ 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura."
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; (...)
V - rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de juízes e membros de tribunais julgados há menos de um ano; (...)
§ 7º A União, inclusive no Distrito Federal e nos Territórios, criará ouvidorias de justiça, competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, ou contra seus serviços auxiliares, representando diretamente ao Conselho Nacional de Justiça.

ADI nº 4638, Rel. Min. Marco Aurélio

permitem deduzir que, ao criar o CNJ e provê-lo de tão significativos deveres, o constituinte derivado teve de lhe deferir os **meios necessários** para que pudesse aperfeiçoar o controle disciplinar exercido sobre os magistrados. Tem perfeita aplicação, aqui, a teoria dos "poderes implícitos", explorada pela Ministra Ellen Gracie em voto proferido por ocasião do julgamento do Mandado de Segurança nº 28.003, na sessão realizada em 16.03.2011.

O magistério da doutrina também registra contundentes preleções no mesmo sentido. Indispensável citar as observações de Maria Tereza Sadek e de Vladimir Passos de Freitas em artigos recentemente publicados na imprensa:

> *"(...) Um conselho criado justamente porque os meios de controle existentes até a década passada eram ineficazes e parciais não pode ter a sua atuação condicionada ao prévio esgotamento dos meios que os tribunais há muito tempo dispõem e que, na prática, pouco ou nunca utilizaram para corrigir os desvios de seus integrantes.*
> *A tese de que a competência do CNJ é subsidiária, e, assim, somente pode ser exercida após a constatação de que os tribunais de origem foram inertes ou parciais, interessa tão somente àqueles que depositam suas fichas no jogo do tempo, da prescrição e do esquecimento."*[11]

> *"(...) Ao contrário dos juízes de primeiro grau, que, ora mais, ora menos, sempre foram cobrados (tudo a depender de quem é o corregedor), desembargadores e ministros jamais responderam a quem quer que seja. Como esses cargos não transformam seres humanos em anjos, foi preciso criar-se o CNJ e sua Corregedoria Nacional, para que casos de infrações disciplinares tivessem investigação.*
> *Esperar que os tribunais apurem para depois o CNJ agir é ignorar a realidade da vida, optar pela discussão acadêmica (sempre mais sedutora e neutra) do que enfrentar a realidade (no caso, sempre difícil). Ingenuidade pura.*
> *Em suma, há que se prestigiar a Justiça dos Estados, reconhecer-lhe a necessidade de autonomia, mas sem abrir mão do poder do CNJ investigar os deslizes cometidos pelos membros dos Tribunais de Justiça, como de resto também de todos os outros Tribunais da União,*

[11] SADEK, Maria Tereza. *CNJ se mostrou mais eficiente e cada vez mais incômodo*. Artigo originalmente publicado na edição de 28.08.2011 no jornal Folha de São Paulo.

exceto o STF, cuja posição hierárquica está acima do Conselho e deve ser respeitada."[12]

Ao conceber o CNJ, portanto, o Poder Constituinte Derivado dotou-lhe não apenas da competência de suplementar as ações exercidas pelas Corregedorias locais *(i)* pela competência recursal a ser exercida sobre os juízes e membros de Tribunais; ou *(ii)* pelo poder de avocar processos administrativos já instaurados nas Corregedorias locais; **mas também da competência para preencher os vazios institucionais até então existentes, seja *(iii)* pelo poder de instaurar, originariamente, processos disciplinares para a investigação de infrações imputadas a membros de Tribunais; ou *(iv)* pela competência de conhecer das representações encaminhadas pelas ouvidorias de justiça a serem instaladas nos Estados e no Distrito Federal.**

Justamente para atingir estes últimos propósitos, colmatando uma lacuna institucional no controle disciplinar, é que, em alguns casos, as competências outorgadas ao CNJ deverão ser exercidas de forma originária. Daí a redação do artigo 4º, inciso III, do Regimento Interno do CNJ, a explicitar que a sua competência disciplinar deve funcionar **concorrentemente** com a dos Tribunais locais[13].

---

[12] FREITAS, Vladimir Passos. *O CNJ e a autonomia dos Tribunais*. Artigo divulgado pela Revista Eletrônica Consultor Jurídico em 11.09.2011.

[13] *"Art. 4º **Ao Plenário do CNJ compete o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos magistrados**, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura, o seguinte:*
(...)
*III – **receber as reclamações e delas conhecer contra membros ou órgãos do Poder Judiciário**, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias ou órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, **sem prejuízo da competência disciplinar e correicional concorrente dos tribunais**, decidindo pelo arquivamento ou instauração do procedimento disciplinar;* (grifou-se)."

ADI nº 4638, Rel. Min. Marco Aurélio

Conclui-se, desse modo, que – **conquanto na maioria das situações a atuação do CNJ seja deflagrada de maneira supletiva à das Corregedorias – haverá outras em que o Conselho terá a necessidade de atuar originariamente**, em ordem a garantir a própria efetividade do controle disciplinar e administrativo do Poder Judiciário.

Não é despropositado ressaltar que das 16.416 reclamações correicionais ofertadas ao CNJ, 13.886 foram baixadas aos órgãos disciplinares locais, com o processamento de apenas 2.530 feitos. É dizer: o CNJ efetiva o processamento de pouco mais de 15% das reclamações, determinando a remessa do restante para a atuação nos órgãos disciplinares locais, a denotar que o órgão censório central não se inclina a usurpar competências das corregedorias.

Mas não é só. Além de estar contida, implicitamente, nos incisos III e V, do § 4º do artigo 103-B da Constituição Federal, a competência concorrente do CNJ para o processo disciplinar dos magistrados também é confirmada pela necessidade de conferir proteção suficiente a outros valores igualmente prestigiados pela Constituição Federal, como aqueles propalados pelo **princípio da moralidade**, consectário do **princípio republicano**.

A prevalência de referidos princípios é o único resultado razoável a ser obtido na operação de balanceamento entre a autonomia dos Tribunais e o exercício do poder censório pelo CNJ, uma vez que o desfecho contrário, que prestigia a independência dos Tribunais locais através da aplicação da subsidiariedade, implica a tolerância com o retrocesso, o que a Resolução almeja repelir.

A aplicação intransigente do princípio da subsidiariedade acaba por instituir, à míngua de previsão legal ou constitucional, uma verdadeira condição de procedibilidade para a atuação do CNJ, identificada no exaurimento das instâncias disciplinares locais.

Esse condicionamento, além de não ser consentâneo com as premissas políticas que inspiraram a criação do CNJ, revela uma **demasia procedimental** que poderá restringir (ou talvez obstruir) – de maneira nociva ao princípio da moralidade administrativa – o raio de atuação do Conselho, notadamente no que se refere ao controle funcional dos magistrados membros de tribunais locais e superiores.

O mais adequado, em função de razões históricas e da incidência do valor republicano da moralidade administrativa, seria assentar, como o fez o próprio Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça, que a competência censória do órgão funcionará de modo concorrente com a competência das corregedorias locais.

Por outro lado, o parágrafo único do artigo 12 da Resolução nº 135/11, que torna obrigatória a observância das normas procedimentais nela veiculadas pelos Tribunais, também é objurgado pela requerente.

A impugnação, no particular, é igualmente descabida. Em primeiro plano, porque a competência do CNJ para coordenar o sistema nacional de controle das atividades funcionais dos juízes está prevista explicitamente no *caput* do artigo 103-B da Carta Magna. Em segundo plano, porque a força

vinculante das Resoluções do Conselho está prevista no artigo 102, § 5º, do Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça[14].

A inicial traz em seu bojo, ainda, diversos ataques ao artigo 14 e §§ da Resolução. Articula-se, quanto ao § 3º desse dispositivo, que o CNJ não poderia estabelecer que o Presidente e o Corregedor dos processos disciplinares teriam direito a voto, e, quanto ao § 8º, que o CNJ não poderia ter instituído regra que vedasse a participação do magistrado que conduziu as investigações na posição de Relator do processo administrativo disciplinar.

São insubsistentes, porém, as alegações. Desde a sua instalação, o CNJ recebeu dos Tribunais e das Corregedorias locais diversos questionamentos sobre a composição do quórum para deliberação nos processos disciplinares. Havia Tribunais que afastavam os Corregedores e os Presidentes de participação no julgamento, o que causava um nítido comprometimento do quórum mínimo necessário à instauração de processos administrativos disciplinares ou à aplicação de punições. Tais regras, portanto, obstruíam sobremaneira o exercício do controle disciplinar em nível local[15]. Daí a necessidade de sua padronização nacional.

Por outro lado, a impossibilidade de participação do magistrado que conduziu a acusação na posição de Relator do processo administrativo disciplinar é decorrência natural do princípio acusatório, e confere a tais procedimentos disciplinares um caráter minimamente garantista.

---

[14] *"Art. 102. O Plenário poderá, por maioria absoluta, editar atos normativos, mediante Resoluções, Instruções ou Enunciados Administrativos e, ainda, Recomendações. (...)*
§ 5º As Resoluções e Enunciados Administrativos terão força vinculante, após sua publicação no Diário da Justiça e no sítio eletrônico do CNJ."

ADI nº 4638, Rel. Min. Marco Aurélio

A requerente também apresenta alegações contra o teor do § 9° do artigo 14 do ato normativo atacado, que estabeleceu prazo de 140 (cento e quarenta) dias para que o processo administrativo disciplinar possa ser concluído. Mais uma vez, não merecem prosperar os argumentos expostos.

Isso porque, ao incumbir o Conselho da função de velar pelo cumprimento dos deveres funcionais dos magistrados, a Carta da República também lhe conferiu os poderes necessários para tanto. Dentre os poderes que lhe foram conferidos está o de fixar prazos para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, conforme preconiza o artigo 103-B, § 4°, inciso II, da Carta.

Ademais, a fixação do prazo de 140 (cento e quarenta) dias objetivou realizar o princípio de duração razoável do processo, fazendo-o mediante a aplicação do entendimento sedimentado pela jurisprudência dessa Corte Suprema, no sentido de que a Lei n° 8.112/90 é subsidiariamente aplicável ao processo disciplinar dos magistrados e de que o prazo para a conclusão do processo disciplinar é de 140 (cento e quarenta) dias.[16]

Em outra vertente, a requerente traz objeção contra o artigo 18 da norma questionada, que dispõe sobre regras de instrução a serem observadas pelos Tribunais.

---

[15] Ver, nesse sentido, os seguintes precedentes do CNJ: *PCA n° 190, Relator Consultor Joaquim Falcão, 47ª Sessão, Publicação em 27.09.2007; Consulta n° 0004991-97.2010.2.00.0000, Relator Consultor Walter Nunes da Silva Junior, 115ª Sessão, Publicação em 21.10.2010.*

[16] *MS n° 25.191, Relatora Ministra Cármen Lúcia, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 19/11/2007, Publicação em 28/11/2007; RMS n° 23.436, Relator Ministro Marco Aurélio, Órgão Julgador: 2ª Turma, Julgamento em Julgamento em 24/08/1999, Publicação em 15/10/1999.*

Também aqui, contudo, suas razões não hão de ser acolhidas. Como visto, a uniformização dos procedimentos disciplinares é uma exigência inarredável para permitir que o CNJ possa desempenhar a coordenação do sistema nacional de controle funcional dos juízes.

A padronização da fase instrutória é uma das principais providências a serem adotadas nesse sentido, até porque são as próprias Corregedorias locais que, à míngua de normas sobre a matéria, dirigem-se ao CNJ para consulta-lo sobre como proceder em face das diversas alegações de nulidade invocadas pelos acusados durante a instrução dos processos administrativos disciplinares.

A ausência de um parâmetro normativo no qual as Corregedorias locais possam apoiar-se acaba por provocar um efeito nefasto na atividade de controle funcional, pois a instrução se dá de forma desorganizada, episódica e casuística, em detrimento da própria isonomia no tratamento dos acusados. O estabelecimento de um quadro mínimo de normas instrutórias veio a lume, portanto, para auxiliar na condução dos trabalhos dos Tribunais locais, e não para usurpar-lhes a sua autonomia.

Dessa forma, constata-se a compatibilidade entre as normas legais sob invectiva e o Texto Constitucional.

III.II – Da ausência de periculum in mora

Em relação ao *periculum in mora*, igualmente necessário à concessão da medida cautelar pleiteada, alega a requerente que o ato normativo impugnado, além de violar a autonomia dos Tribunais para dispor sobre o

procedimento aplicável nos casos de penas de advertência e censura, teria transformado o Conselho Nacional de Justiça, o Conselho da Justiça Federal e os Órgãos Especiais de Tribunais em "novos Tribunais". Por fim, sustenta que o ato sob invectiva teria usurpado a competência do legislador complementar para disciplinar o procedimento das penas de remoção, disponibilidade e aposentadoria.

Afirma-se na peça inicial, ainda, que *"no caso sob exame, questões da maior gravidade como a de 'auto' atribuição de uma competência 'complementar' disciplinar, 'auto' denominação como Tribunal, 'auto' concessão do poder de afastar magistrado de suas funções fora das hipóteses legais, não podem deixar de ser objeto do imediato conhecimento por parte dessa eg. Corte para fins de suspensão da eficácia da norma inconstitucional* (fl. 59 da petição inicial).

Todavia, as alegações da autora, de que haveria excepcional urgência para a concessão de medida acautelatória, não merecem prosperar. Em verdade, constata-se, no caso concreto, a ocorrência de *periculum in mora* inverso, pois o eventual deferimento da liminar pleiteada, para suspender a eficácia dos dispositivos questionados, implicaria sério risco para o procedimento administrativo disciplinar aplicável aos magistrados.

Isso porque a finalidade precípua do ato atacado corresponde à regulamentação, de maneira uniforme e em âmbito nacional, dos aspectos procedimentais genéricos relativos ao controle dos deveres funcionais de juízes, evitando-se eventuais discrepâncias entre as punições a serem aplicadas nos Tribunais de cada Estado.

Dessa forma, também não se verifica a presença do *periculum in mora* para o deferimento de liminar na presente ação direta.

IV – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, o Advogado-Geral da União manifesta-se no sentido do não conhecimento parcial da ação e do indeferimento do pedido de concessão de medida cautelar na presente ação direta, diante da ausência de seus pressupostos.

São essas, Excelentíssimo Senhor Relator, as considerações que se tem a fazer em face do artigo 103, § 3°, da Constituição Federal.

Brasília, de novembro de 2011.

FERNANDO LUIZ ALBUQUERQUE FARIA
Vice-Advogado-Geral da União

GRACE MARIA FERNANDES MENDONÇA
Secretária-Geral de Contencioso

Camilla Japiassu Dores
CAMILLA JAPIASSU DORES
Advogada da União

DANIEL PINCOWSCY C. MARTINS DE A. ALVIM
Advogado da União