

14/10/2010

TRIBUNAL PLENO

AG.REG. NA MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 28.598 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO
AGTE.(S) : UNIÃO
ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AGDO.(A/S) : IOLANDA NEPOMUCENO SILVA
ADV.(A/S) : ANTONIO JOABE BONFIN RODRIGUES
INTDO.(A/S) : CORREGEDOR NACIONAL DE JUSTIÇA
INTDO.(A/S) : SOLANGE DE SOUZA FAGUNDES

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - (Relator): Trata-se de recurso de agravo, que, deduzido pela União Federal, insurge-se contra liminar mandamental **suspensiva** da eficácia de deliberação administrativa **emanada** do Senhor Corregedor Nacional de Justiça, **que havia declarado** "ineficazes" julgamentos do E. Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão concessivos de mandados de segurança **impetrados** perante referida Corte judiciária.

A decisão por mim proferida, consubstanciadora do deferimento de medida liminar **em sede** mandamental, está assim ementada (fls. 132):

"CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). CORREGEDOR NACIONAL DE JUSTIÇA. ATO QUE SUSPENDE A EFICÁCIA DE DECISÃO CONCESSIVA DE MANDADO DE SEGURANÇA EMANADA DE

TRIBUNAL DE JUSTIÇA. INADMISSIBILIDADE. ATUAÇÃO 'ULTRA VIRES' DO CORREGEDOR NACIONAL DE JUSTIÇA, PORQUE EXCEDENTE DOS ESTRITOS LIMITES DAS ATRIBUIÇÕES MERAMENTE ADMINISTRATIVAS OUTORGADAS PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INCOMPETÊNCIA ABSOLUTA DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, NÃO OBSTANTE ÓRGÃO DE CONTROLE INTERNO DO PODER JUDICIÁRIO, PARA INTERVIR EM PROCESSOS DE NATUREZA JURISDICIONAL. IMPOSSIBILIDADE CONSTITUCIONAL DE O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (QUE SE QUALIFICA COMO ÓRGÃO DE CARÁTER EMINENTEMENTE ADMINISTRATIVO) FISCALIZAR, REEXAMINAR E SUSPENDER OS EFEITOS DECORRENTES DE ATO DE CONTEÚDO JURISDICIONAL, COMO AQUELE QUE CONCEDE MANDADO DE SEGURANÇA. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MAGISTÉRIO DA DOCTRINA. MEDIDA LIMINAR DEFERIDA."

Sustenta-se, no presente agravo, para efeito de reforma da decisão ora recorrida, que o Senhor Corregedor Nacional de Justiça não extrapolou os limites de suas atribuições e que - não obstante se tratasse de deliberação meramente administrativa, que suspendeu a eficácia de acórdão concessivo de mandado de segurança, proferido em sede jurisdicional - agiu em estrita consonância com os marcos que definem a competência institucional do Conselho Nacional de Justiça, que desempenha papel de grande relevo como órgão central de controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, como expressamente o reconheceu esta Suprema Corte no julgamento da ADC 12-MC/DF, Rel. Min. AYRES BRITTO, de tal modo que "(...) *negar a jurisdição e a competência do Conselho Nacional de Justiça para o controle exercido no impugnado PCA nº 395 seria o mesmo que negar vigência ao art. 103-B da Constituição da República, e desconsiderar toda sua finalidade diante do salutar contexto da reforma do Poder*

MS 28.598-MC-AgR / DF

Judiciário inaugurado pelo advento da Emenda Constitucional nº 45/2004"
(fls. 176).

É o relatório.

V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - (Relator):
Preliminarmente, afasto a alegação de prejudicialidade fundada em suposta perda superveniente de objeto, pois a desistência do mandado de segurança, regularmente homologada (e noticiada a fls. 117, item n. 7), refere-se ao MS nº 28.537/DF, impetrado pela Associação dos Notários e Registradores do Estado do Maranhão - ANOREG/MA, e não ao presente MS 28.598/DF, ajuizado por Iolanda Nepomuceno Silva.

Superada essa questão prévia, passo a apreciar o recurso de agravo em causa.

E, ao fazê-lo, acentuo que não assiste razão à União Federal, eis que a pretensão por ela sustentada nesta sede processual revela-se absolutamente incompatível com a natureza do Conselho Nacional de Justiça, na medida em que a ora recorrente postula o reconhecimento de que esse órgão de caráter meramente administrativo - o CNJ - pode suspender a própria eficácia de que se revestem decisões de índole jurisdicional, como aquelas que concedem mandado de segurança.

Salientei, na decisão com que deferi a liminar mandamental ora impugnada, que o mandado de segurança em questão foi

impetrado contra ato do Senhor Corregedor Nacional de Justiça, que resolveu "tornar sem efeito" decisão concessiva de mandado de segurança proferida, pelo E. Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, em favor da ora impetrante, em julgamento que restou consubstanciado em acórdão assim ementado (fls. 66):

"MANDADO DE SEGURANÇA. SERVENTIA EXTRAJUDICIAL. DIREITO ADQUIRIDO. ATO ADMINISTRATIVO PRECÁRIO. DECADÊNCIA DO DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO DE ANULAR SEUS ATOS. SEGURANÇA JURÍDICA. DEVIDO PROCESSO LEGAL. CONTRADITÓRIO. AMPLA DEFESA.

1. Preenchendo o Substituto de Serventia Extrajudicial os requisitos do art. 208, da CF de 1967, tem direito à efetivação na titularidade do cartório, ainda que a vaga tenha surgido após a Constituição Federal de 1988.

2. Deve ser qualificado como Ato Administrativo o ato emanado do Poder Público, 'in casu', do Judiciário, designando a Impetrante para a função de Titular da Serventia Extrajudicial.

3. Escoado o lapso temporal previsto no art. 54 da Lei 9.784/99 - 5 (cinco) anos - sem ser intentada qualquer medida, decai o direito da Administração de anular ou revogar o ato, cuja precariedade convola-se em permanência, em face da situação consolidada e a inexistência de má-fé.

4. O poder-dever da Administração de invalidar seus próprios atos encontra limite temporal no princípio da segurança jurídica, também de hierarquia constitucional, pela evidente razão de que os administrados não podem ficar indefinidamente sujeitos à instabilidade originada do poder de autotutela do Estado.

5. A anulação ou a revogação de Ato Administrativo que afeta direito ou interesse de terceiros, deve ser antecedida do contraditório, ampla defesa e do devido processo legal.

6. Segurança concedida por maioria." (grifei)

A parte impetrante, **ao deduzir** o "writ" mandamental em referência, **apoiou-se**, em síntese, **nos seguintes fundamentos** (fls. 11 e 14):

"O Conselho Nacional de Justiça de acordo com nossa Constituição possui **apenas** atribuições administrativas, **e sua competência** está estabelecida **no § 4º** do artigo 103-B de nossa Constituição Federal (...).

.....
Em **nenhuma** de suas atribuições e competência constitucionais **encontramos** que este órgão poderá investir-se de função jurisdicional **para tornar ineficaz uma decisão judicial** de um Tribunal de Justiça, **pois**, se acertada ou não tal decisão, **somente poderá ser reformada** por um tribunal superior, **obedecendo**, ainda, o duplo grau de jurisdição.

Frisa-se que o Mandado de Segurança **manejado** pela Impetrante **junto** ao segundo impetrado **encontra-se** ainda sujeito ao duplo grau de jurisdição **tendo em vista** a existência de recursos (...) **contra** decisão ali prolatada, **assim deve** a impetrante **ser mantida**, ainda que precariamente, na função que exerce, **até que transite** em julgado a decisão prolatada pelo E. Tribunal de Justiça do Maranhão que a manteve na titularidade dos serviços notariais na serventia do 2º ofício de Barra do Corda - MA." (grifei)

Ao examinar a postulação cautelar que me foi dirigida, **entendi**, ainda que em juízo de estrita delibação, **que se achavam presentes** os requisitos **autorizadores** da concessão da liminar mandamental.

Ao assim decidir, pude enfatizar **que a EC** nº 45/2004, **ao introduzir**, no texto da Constituição, o art. 103-B, **§ 4º**,

definiu, de modo rígrado, a competência do Conselho Nacional de Justiça, nela incluindo, em seu inciso II, o poder de "apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário" (grifei).

Não se desconhece que o Conselho Nacional de Justiça - embora incluído na estrutura constitucional do Poder Judiciário - qualifica-se como órgão de caráter eminentemente administrativo, não dispondo de atribuições institucionais que lhe permitam exercer fiscalização da atividade jurisdicional dos magistrados e Tribunais.

Esse entendimento - que põe em destaque o perfil estritamente administrativo do Conselho Nacional de Justiça e que não lhe reconhece competência constitucional para intervir, legitimamente, em matéria de índole jurisdicional (SERGIO BERMUDEZ, "A Reforma do Judiciário pela Emenda Constitucional nº 45", p. 19/20, item n. 2, 2005, Forense) - foi bem sintetizado na lição de NELSON NERY JUNIOR e ROSA MARIA DE ANDRADE NERY ("Constituição Federal Comentada e Legislação Constitucional", p. 302, item n. 2, 2006, RT):

"Conselho Nacional de Justiça. Natureza jurídica. O CNJ é órgão do Poder Judiciário (...), mas 'sem jurisdição', vale dizer, é órgão judicial mas não jurisdicional. Órgão administrativo de controle externo do Poder Judiciário e da atividade da Magistratura (...),

o CNJ não tem função jurisdicional, cabendo-lhe fiscalizar a gestão financeira e administrativa do Poder Judiciário e o cumprimento do dever funcional dos juizes (...). Ao CNJ não cabe controlar a 'função jurisdicional' do Poder Judiciário e de seus membros, razão por que não pode rever nem modificar decisão judicial, isto é, não tem competência recursal (...)." (grifei)

Essa orientação doutrinária, por sua vez, fundada no magistério de autores eminentes (UADI LAMMÊGO BULOS, "Curso de Direito Constitucional", p. 1.089/1.094, item n. 6.8.1, 2007, Saraiva; NAGIB SLAIBI FILHO, "Reforma da Justiça", p. 283/284, item n. 3, 2005, Impetus; ERIK FREDERICO GRAMSTRUP, "Conselho Nacional de Justiça e Controle Externo", "in" "Reforma do Judiciário: primeiros ensaios críticos sobre a EC n. 45/2004", coordenação de TERESA ARRUDA ALVIM WAMBIER, LUIZ RODRIGUES WAMBIER, LUIZ MANOEL GOMES JR., OCTAVIO CAMPOS FISCHER e WILLIAM SANTOS FERREIRA, p. 193/194, item n. 4, 2005, RT; SYLVIO MOTTA e GUSTAVO BARCHET, "Curso de Direito Constitucional", p. 733, item n. 6.2, 2007, Elsevier; WALBER DE MOURA AGRA, "Curso de Direito Constitucional", p. 471/474, item n. 26.18, 2007, Forense), tem o beneplácito da jurisprudência que o Supremo Tribunal Federal firmou a propósito da matéria ora em exame (MS 29.082-MC/DF, Rel. Min. AYRES BRITTO, v.g.):

"I. Mandado de segurança contra ato do Conselho Nacional de Justiça: arquivamento de petição que pretendia a anulação de decisão judicial, por alegado vício processual atribuído aos Ministros do Superior Tribunal de Justiça: indeferimento.

1. Ainda que disponha o art. 103-B, § 6º, da Constituição Federal que 'junto ao Conselho oficiarão o Procurador-Geral da República e o Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil', a ausência destes às sessões do Conselho **não importa** em nulidade das mesmas.

2. A dispensa da lavratura do acórdão (RICNJ, art. 103, § 3º), **quando** mantido o pronunciamento do relator da decisão recorrida pelo Plenário, **não traduz** ausência de fundamentação:

II. Conselho Nacional de Justiça: competência restrita ao controle de atuação administrativa e financeira dos órgãos do Poder Judiciário a ele sujeitos."

(MS 25.879-AgR/DF, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE - grifei)

"CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - ATRIBUIÇÃO - ACORDO JUDICIAL - INTANGIBILIDADE. Detendo o Conselho Nacional de Justiça atribuições simplesmente administrativas, **revela-se imprópria declaração a alcançar acordo judicial.**"

(MS 27.708/BA, Rel. Min. MARCO AURÉLIO - grifei)

Vale registrar, por relevante, que essa mesma percepção em torno da matéria - no sentido de que a competência constitucional do Conselho Nacional de Justiça não compreende a revisão de atos jurisdicionais - foi igualmente revelada, por esta Suprema Corte, quando do julgamento da ADI 3.367/DF, Rel. Min. CEZAR PELUSO, como o evidencia o acórdão plenário que, no ponto ora em análise, está assim ementado:

"(...) 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.

.....
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, 'caput', inc. I, letra 'r', e 103-B, § 4º, da CF. (...)."
(RTJ 197/839-840, Rel. Min. CEZAR PELUSO - grifei)

Mostra-se importante destacar, ainda, em face da absoluta pertinência que guarda com o caso ora em exame, fragmento do voto que o eminente Ministro EROS GRAU proferiu no já referido julgamento da ADI 3.367/DF:

"De resto - e este ponto é de fundamental importância - ao Conselho Nacional de Justiça não é atribuída competência nenhuma que permita a sua interferência na independência funcional do magistrado. Cabe a ele, exclusivamente, o 'controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do

cumprimento dos deveres funcionais dos juizes', **nada mais do que isso. Sua presença**, como órgão do Poder Judiciário, no modelo brasileiro de harmonia e equilíbrio entre os poderes, **não conformará nem informará - nem mesmo afetará - o dever-poder de decidir** conforme a Constituição e as leis que vincula os membros da magistratura. **O controle que exercerá está adstrito ao plano 'da atuação administrativa e financeira** do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juizes'. **Embora órgão integrante** do Poder Judiciário - razão pela qual desempenha autêntico controle interno - **não exerce função jurisdicional.**" (grifei)

Assinalo, por oportuno, **que também proferi** decisões em **igual** sentido (MS 27.148/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO), **advertindo** que o Conselho Nacional de Justiça - **quer** colegialmente, **quer** mediante atuação monocrática de seus Conselheiros **ou** do Senhor Corregedor Nacional de Justiça - **não dispõe** de competência **para intervir** em decisões **emanadas** de magistrados **ou** de Tribunais, **quando impregnadas** (como sucede na espécie) **de conteúdo jurisdicional**:

"CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). DELIBERAÇÃO NEGATIVA QUE, EMANADA DO CNJ, RECONHECEU A INCOMPETÊNCIA DESSE ÓRGÃO DE CONTROLE INTERNO DO PODER JUDICIÁRIO PARA INTERVIR EM PROCESSOS DE NATUREZA JURISDICIONAL. IMPOSSIBILIDADE CONSTITUCIONAL DE O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (QUE SE QUALIFICA COMO ÓRGÃO DE CARÁTER EMINENTEMENTE ADMINISTRATIVO) FISCALIZAR E REEXAMINAR ATOS DE CONTEÚDO JURISDICIONAL. PRECEDENTES DO STF. MAGISTÉRIO DA DOUTRINA. (...)." (MS 26.580/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Cabe referir, finalmente, **trecho** de decisão proferida pelo eminente Ministro CEZAR PELUSO, **no exercício** da Presidência

desta Corte, **no período** de férias forenses, **no MS 28.537-MC/DF**, Rel. Min. CELSO DE MELLO, em que se impugnava **a mesma** deliberação ora questionada **na presente** sede mandamental:

"3. É evidente a inconstitucionalidade de qualquer decisão do CNJ - **ou de interpretação** que se dê a decisões do CNJ - **que tenda a controlar, modificar ou inibir a eficácia de decisão jurisdicional**, como se dá no caso, **onde foram tidas** 'como ineficazes as decisões do Tribunal de Justiça do Maranhão **que garantem** a permanência nos Cartórios Extrajudiciais de ocupantes que não estão sob o abrigo das hipóteses explicitadas nos artigos 4º (parágrafo único), 5º (§ 2º) e 8º da Resolução nº 80 do Conselho Nacional de Justiça' (fls. 54).

As decisões do CNJ de modo algum podem interferir no exercício da função jurisdicional.

É que as atribuições do CNJ são de natureza puramente administrativa, disciplinar e financeira, **donde não lhe competir**, em nenhuma hipótese, **apreciar, cassar ou restringir** decisão judicial. **Esta Corte**, aliás, **já deixou claro e assentado** que, **dentro** das atribuições do Conselho Nacional de Justiça (art. 103-B, § 4º), **não cabe** 'nenhuma competência cujo exercício fosse capaz de interferir no desempenho **da função típica** do Judiciário, **a jurisdicional**' (ADI nº 3.367, de minha relatoria, DJ de 17.03.2006).

Daí vem logo a manifesta inconstitucionalidade do disposto no art. 106 do Regimento Interno do CNJ, que preceitua: 'As decisões judiciais que contrariarem as decisões do CNJ não produzirão efeitos em relação a estas, salvo se proferidas pelo Supremo Tribunal Federal'.

Uma coisa é dispor dos meios próprios necessários a garantir a exeqüibilidade das suas decisões, **tomadas** na seara administrativa e financeira, cuja competência lhe é constitucionalmente cometida. **Nesse 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, 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.

Assim, írrita, mais do que só na aparência, a decisão do CNJ que reconheceu como ineficazes as decisões do TJMA." (grifei)

Daí, Senhor Presidente, a decisão, que, objeto do presente recurso de agravo, veio por mim a ser assim ementada, em texto que bem resume a essencial limitação que incide sobre os poderes e a competência do Conselho Nacional de Justiça e da eminente autoridade que exerce o cargo de Corregedor Nacional de Justiça (fls. 132):

"CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). CORREGEDOR NACIONAL DE JUSTIÇA. ATO QUE SUSPENDE A EFICÁCIA DE DECISÃO CONCESSIVA DE MANDADO DE SEGURANÇA EMANADA DE TRIBUNAL DE JUSTIÇA. INADMISSIBILIDADE. ATUAÇÃO 'ULTRA VIRES' DO CORREGEDOR NACIONAL DE JUSTIÇA, PORQUE EXCEDENTE DOS ESTRITOS LIMITES DAS ATRIBUIÇÕES MERAMENTE ADMINISTRATIVAS OUTORGADAS PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INCOMPETÊNCIA ABSOLUTA DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, NÃO OBSTANTE ÓRGÃO DE CONTROLE INTERNO DO PODER JUDICIÁRIO, PARA INTERVIR EM PROCESSOS DE NATUREZA JURISDICIONAL. IMPOSSIBILIDADE CONSTITUCIONAL DE O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (QUE SE QUALIFICA COMO ÓRGÃO DE CARÁTER EMINENTEMENTE ADMINISTRATIVO) FISCALIZAR, REEXAMINAR E SUSPENDER OS EFEITOS DECORRENTES DE ATO DE CONTEÚDO JURISDICIONAL, COMO AQUELE QUE CONCEDE MANDADO DE SEGURANÇA. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MAGISTÉRIO DA DOCTRINA. MEDIDA LIMINAR DEFERIDA."

Em suma: o Conselho Nacional de Justiça, embora integrando a estrutura constitucional do Poder Judiciário como órgão interno de controle administrativo, financeiro e disciplinar da magistratura - excluídos, no entanto, do alcance de referida competência, o próprio Supremo Tribunal Federal e seus Ministros (ADI 3.367/DF) -, qualifica-se como instituição de caráter eminentemente administrativo, não dispendo de atribuições funcionais que lhe permitam, quer colegialmente, quer mediante atuação monocrática de seus Conselheiros ou, ainda, do Corregedor Nacional de Justiça, fiscalizar, reexaminar e suspender os efeitos decorrentes de atos de conteúdo jurisdicional emanados de magistrados e Tribunais em geral, razão pela qual mostra-se arbitrária e destituída de legitimidade jurídico-constitucional a deliberação do Corregedor Nacional de Justiça que, agindo "ultra vires", paralise a eficácia de decisão que tenha concedido mandado de segurança, tal como ocorreu na espécie ora em exame.

Sendo assim, e em face das razões expostas, nego provimento ao recurso de agravo interposto pela União Federal, considerada a impossibilidade constitucional de o Corregedor Nacional de Justiça reexaminar e suspender os efeitos resultantes de

MS 28.598-MC-AgR / DF

atos de índole jurisdicional, como os que deferem mandado de
segurança.

É o meu voto.