

MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 32.582 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. CELSO DE MELLO**
IMPTE.(S) : **ESTADO DO AMAZONAS**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS**
IMPDO.(A/S) : **CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ**
ADV.(A/S) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

EMENTA: Conselho Nacional de Justiça. **Processo legislativo instaurado por iniciativa de Tribunal de Justiça. Suposta eiva de inconstitucionalidade. Impossibilidade** de o Conselho Nacional de Justiça, **sob alegação** de “**aparente vício do projeto original**”, **impor**, cautelarmente, ao **Presidente** do Tribunal de Justiça, **que se abstenha de cumprir o diploma legislativo editado. Limitações que incidem sobre a competência** do Conselho Nacional de Justiça (CF art. 103-B, § 4º). **Precedentes. Magistério da doutrina. A instauração do processo legislativo como ato** de caráter **eminente** político e de extração **essencialmente** constitucional. **Doutrina. A questão do controle de constitucionalidade** pelo Conselho Nacional de Justiça. **Reconhecimento**, pelo Relator **desta** causa, **de que há**, na matéria, **controvérsia doutrinária. Inadmissibilidade, contudo**, de referida fiscalização **segundo precedentes** do STF e do próprio CNJ. **Medida cautelar deferida.**

DECISÃO: Trata-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, **impetrado** contra ato **emanado** de eminente Conselheiro Relator do E. Conselho Nacional de Justiça, **ratificado** pelo Plenário daquele órgão, **que determinou ao eminente Senhor Presidente do E. Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas que se abstenha** de adotar providências necessárias à **execução** da Lei Complementar amazonense nº 126/2013, **por aparente vício de inconstitucionalidade de referido** diploma legislativo, **além de haver neutralizado** os efeitos decorrentes do envio **de outro** projeto de lei **que dispõe** sobre a criação de cargos administrativos **no âmbito** do “2º grau de jurisdição”.

A deliberação ora impugnada **contém** os seguintes fundamentos:

“O pedido de vista, a propósito, é prerrogativa do magistrado e inerente a todo e qualquer julgamento colegiado, em processos judiciais ou administrativos, porquanto essencial à formação do convencimento nas hipóteses em que ainda não se sinta apto a votar. Nesse sentido o entendimento do Plenário do CNJ no PCA 1736-29.2013.2.00.0000, em processo análogo ao presente.

A par da aparente ofensa à referida prerrogativa e à regra interna da Corte, tal indeferimento acabou por ceifar essencial debate acerca da necessidade ou não da ampliação do número de desembargadores – com repercussão direta na organização administrativa e financeira do Tribunal –, em atitude no mínimo contrária aos ares democráticos e republicanos que inspiraram a Carta Constitucional, direcionadores da conduta de toda a administração pública, notadamente dos órgãos do Poder Judiciário.

Com efeito, a discussão decorrente cindiu o TJAM (nove votos a favor e oito contra) e culminou na remessa à Assembleia Legislativa de anteprojeto de Lei Complementar para aumento dos cargos de Desembargador (de 19 para 26) sem atender ao direito subjetivo de ‘vista’ de um de seus membros e, mais, sem que a Desembargadora Requerente tenha proferido o seu voto.

Vale mencionar, tão somente para ressaltar a importância de o tema ser ampla e democraticamente debatido no âmbito daquele Tribunal, que de acordo com o Relatório Justiça em Números 2013, com dados relativos ao ano de 2012, o 2º grau de jurisdição do TJAM é um dos menos eficientes do Brasil. Basta dizer que o número de processos baixados por Desembargador foi de apenas 223 (duzentos e vinte e três), enquanto que a média nacional alcançou 1.193 (mil cento e noventa e três) processos.

Com efeito, os números indicam que a alta taxa de congestionamento do 2º grau do TJAM (84,2%) tem como causa principal a baixa produtividade, e não na insuficiência do número de Desembargadores.

No primeiro grau de jurisdição do TJAM, por sua vez, o número de processos baixados por magistrado foi de 1.825 (mil oitocentos e vinte e cinco), quase 10 (dez) vezes mais. Não obstante, a carga de trabalho sobre cada juiz da primeira instância é de 8.382 processos, contra uma carga de trabalho de 1.510 processos por Desembargador.

O perigo de dano, por seu turno, decorre dos prejuízos que podem advir de eventual promulgação de lei com aparente 'vício de origem', tendo em vista o impacto, como já frisado, na organização administrativa e no orçamento da instituição.

Recorde-se que, em se tratando de ato complexo, eventual reconhecimento de vício no ato administrativo que deu origem ao projeto de lei pode ensejar indesejada discussão jurídica acerca das possíveis repercussões nos atos subsequentes.

Frise-se, ainda, que segundo informações complementares da Requerente, o Projeto de Lei teria sido aprovado na data de hoje pela Assembleia Legislativa local, apenas 2 dias após a mencionada Sessão do Tribunal Pleno, e antes mesmo da aprovação formal da ata da referida Sessão.

Registre-se, por fim, que existe nos autos informação de que, em decorrência do projeto de ampliação do número de Desembargadores, também foi enviado à Assembleia Legislativa anteprojeto de lei para criação de cargos de servidor, cargos em

comissão e funções comissionadas para o 2º grau de jurisdição. Por óbvio, o aparente vício do projeto original acaba por fulminar a finalidade deste.

A cautela, portanto, recomenda a suspensão imediata dos efeitos da decisão proclamada pelo Presidente do TJAM e que ensejou o envio dos referidos anteprojetos de lei, pendentes de aprovação e/ou promulgação.

Por todo o exposto, defiro a concessão de medida liminar para suspender os efeitos da decisão proclamada pelo Presidente do TJAM e que ensejou o envio do anteprojeto de lei para criação de cargos de desembargador naquela Corte." (grifei)

Sustenta-se, nesta sede mandamental, para justificar a presente impugnação **contra** o E. Conselho Nacional de Justiça, **em síntese**, o que se segue:

“(i) Com a edição da Lei Complementar estadual n. 126/2013 houve o esgotamento da competência constitucional do CNJ, que não tem poderes para interferir na atuação de outros Poderes;

(ii) Não é possível a utilização do Procedimento de Controle Administrativo como sucedâneo da Ação Direta de Inconstitucionalidade, inclusive com usurpação da função jurisdicional desse Egrégio Supremo Tribunal Federal;

(iii) Não houve ilegalidade na sessão administrativa que aprovou a proposta de majoração da composição do TJAM, pois (iii.1) o direito de vista previsto no artigo 122 do RI/TJAM só se aplica aos processos judiciais; (iii.2) a abstenção da Desembargadora a quem se negou o pedido de vista não causou prejuízo à deliberação, pois a aprovação da medida ocorreria ainda que ela tivesse votado contra (‘pas de nulité sans grief’); e (iii.3) a sessão administrativa do dia 05.11.2013 foi precedida de diversas reuniões administrativas a respeito do tema, com ampla discussão de suas nuances, inclusive com a participação da Desembargadora autora do pedido de vista;

(iv) **Foram observados**, pelo TJAM, todos os preceitos da LOMAN a respeito da majoração do número de vagas de desembargadores (art. 106, §§ 1.º 'usque' 3.º), sendo que os números apontados na decisão estão equivocados, à luz dos próprios levantamentos do Conselho ('Justiça em números');

(v) **Houve a invasão**, pelo CNJ, no mérito da deliberação do Tribunal local, **negando a autonomia administrativa** deste e o modelo federativo de Estado; e

(vi) **Existe efetiva disponibilidade orçamentária para o aumento dos cargos de desembargador, sem prejuízo da atenção à atividade judiciária de primeira instância.** (grifei)

Busca-se, desse modo, na presente impetração, **a concessão** de provimento cautelar, "(...) **para efeito de (c.1) cassar a decisão concessiva de tutela de urgência no âmbito** do Procedimento de Controle Administrativo n. 0006624-41.2013.2.00.0000, **de modo a se permitir** que a Presidência do TJ/AM **adote providências** com vistas ao provimento dos cargos em questão **e para implementação** da nova estrutura prevista; **e (c.2) para se determinar o arquivamento** dos Procedimentos de Controle Administrativo ns. 0006624-41.2013.2.00.0000 e 0006626-11.2013.2.00.0000" (grifei).

Registro que o eminente Senhor Presidente do E. Conselho Nacional de Justiça **prestou** as informações que lhe foram requisitadas.

Sendo esse o contexto, passo a examinar a postulação cautelar ora deduzida **na presente** sede mandamental. **E, ao fazê-lo, entendo, em juízo de estrita deliberação, acharem-se presentes** os requisitos **autorizadores da concessão** do provimento cautelar ora postulado.

É que, como se sabe, a Constituição, ao definir a extensão dos poderes reconhecidos ao Conselho Nacional de Justiça, **proclamou** que compete a esse órgão "**o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário**" (art. 103-B, § 4º), **atribuindo-lhe, por isso mesmo, o encargo** de "**apreciar, de**

MS 32582 MC / DF

ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgão do Poder Judiciário” (art. 103-B, § 4º, inciso II – grifei).

Com efeito, não se desconhece que o Conselho Nacional de Justiça, embora incluído na estrutura constitucional do Poder Judiciário, qualifica-se como órgão de índole eminentemente administrativa, não se achando investido de atribuições institucionais que lhe permitam proceder ao controle abstrato de constitucionalidade referente a leis e a atos estatais em geral, inclusive à fiscalização preventiva abstrata de proposições legislativas, competência esta, de caráter prévio, de que nem mesmo dispõe o próprio Supremo Tribunal Federal (ADI 466/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno):

“Não se adotou, no Brasil, o controle judicial preventivo de constitucionalidade da lei. Não é, assim, em princípio, admissível o exame, por esta Corte, de projetos de lei ou mesmo de propostas de emenda constitucional, para pronunciamento prévio sobre sua validade. Não se acolhe, em princípio, súplica para impedir a tramitação de projeto de lei ou proposta de emenda à Constituição, ao fundamento de contrariar princípio básico da ordem constitucional em vigor. Somente depois de editada a lei ou emenda à Constituição, caberá o amplo controle judicial de constitucionalidade da norma, que se consagra no País, nos sistemas concentrado e difuso.”

(MS 24.138-MC/DF, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA – grifei)

Cumpre destacar, neste ponto, não obstante entendimento doutrinário diverso (ALEXANDRE FREIRE PIMENTEL e BRUNO FREIRE PIMENTEL, “Em Defesa do Controle de Constitucionalidade exercido pelo Conselho Nacional de Justiça”, “*in*” “Direito Constitucional: Os Desafios Contemporâneos”, p. 43/54, 2012, Juruá Editora, v.g.), que o próprio Conselho Nacional de Justiça reconheceu não dispor de competência para proceder ao controle incidental de constitucionalidade de

diplomas legislativos, **como resulta claro** de deliberação colegiada desse importante órgão **previsto** no art. 103-B da Constituição da República:

*“**Procedimento de Controle Administrativo. Desconstituição de ato Administrativo. Estado do Acre. LC 161/06. Autorização dada ao Tribunal de Justiça para, por resolução, fixar a competência de varas e juizados especiais. Alegação de inconstitucionalidade. – ‘Não cabe ao Conselho Nacional de justiça, órgão de natureza administrativa, fazer análise da constitucionalidade de leis estaduais. Não conhecimento do pedido’.**”*

(**PAC 199**, Rel. Cons. MARCUS FAVER – grifei)

*“**Pedido de Providências. Lei Estadual de iniciativa de Tribunal de Justiça. Criação de Cargos em Comissão sem exigência de concurso público. Não compete ao Conselho Nacional de Justiça, dentro das atribuições conferidas pelo artigo 103-B da Constituição Federal, acrescido pela Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, exercer controle de legalidade ou de constitucionalidade sobre lei estadual. Pedido de Providências de que se conhece e a que se nega provimento.**”*

(**PP 7000**, Rel. Cons. ALTINO PEDROZO – grifei)

Esse entendimento – *que põe em destaque o perfil estritamente administrativo* do Conselho Nacional de Justiça **e que lhe nega competência para interferir na esfera orgânica de outros Poderes, inclusive do próprio Poder Judiciário quando este atua em sede jurisdicional (MS 28.939-AgR/DF, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, v.g.), ou, ainda, para intervir no âmbito de instituições estranhas ao Judiciário – encontra apoio em autorizado magistério doutrinário** (SERGIO BERMUDEZ, “A Reforma do Judiciário pela Emenda Constitucional nº 45”, p. 19/20, item n. 2, 2005; NELSON NERY JUNIOR e ROSA MARIA DE ANDRADE NERY (“Constituição Federal Comentada e Legislação Constitucional”, p. 302, item n. 2, 2006, RT, v.g.).

Essa orientação doutrinária, por sua vez, fundada na lição 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 natureza das atividades que o Conselho Nacional de Justiça pode, legitimamente, exercer (MS 25.879-AgR/DF, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE – MS 27.148-AgR/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO – MS 28.598-MC-AgR/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO – MS 28.611-MC-AgR/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, v.g.)

Vale registrar, por relevante, que essa mesma percepção em torno da matéria – no sentido de que a competência constitucional do Conselho Nacional de Justiça assume perfil estrita e exclusivamente administrativo, limitado, quanto à sua extensão orgânico-institucional, unicamente ao Poder Judiciário – 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:

“(…). 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)

Assinalo, por oportuno, que **esta Suprema Corte já proferiu** decisões em **igual** sentido, **advertindo**, ainda, de outro lado, **a despeito** da controvérsia doutrinária existente, 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 exercer o controle incidental ou concreto** de constitucionalidade (**muito menos o controle preventivo abstrato** de constitucionalidade) de atos do Poder Legislativo **ou**, como sucede na espécie, **de meros projetos de lei** submetidos à instância parlamentar:

"(...). 2. O Tribunal de Justiça da Paraíba deu exato cumprimento à lei ao promover as nomeações, mas, o Conselho Nacional de Justiça concluiu pela exoneração dos servidores em razão de haver 'indícios de inconstitucionalidade material' naquele diploma legal.

.....
*4. **A Lei n. 8.223/2007**, decretada e sancionada pelos Poderes Legislativo e Executivo do Estado da Paraíba, **não pode ter o controle de constitucionalidade realizado pelo Conselho Nacional de Justiça, pois a Constituição da República confere essa competência**, com exclusividade, ao Supremo Tribunal Federal.*

5. Medida liminar referendada."

(**AC 2.390-REF-MC/PB**, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA – grifei)

“I – O Conselho Nacional de Justiça, embora seja órgão do Poder Judiciário, nos termos do art. 103-B, § 4º, II, da Constituição Federal, possui, tão somente, atribuições de natureza administrativa e, nesse sentido, não lhe é permitido apreciar a constitucionalidade dos atos administrativos, mas somente sua legalidade.

II – Agravo improvido.”

(MS 28.872-AgR/DF Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI – grifei)

Registre-se, finalmente, que a instauração do processo legislativo, ainda que por iniciativa do Poder Judiciário, **especialmente** naqueles casos em que a Constituição lhe confere *reserva de iniciativa* (CF, art. 125, § 1º, p. ex.), **configura ato de índole eminentemente política**, de extração **essencialmente constitucional** (RAUL MACHADO HORTA, “Direito Constitucional”, p. 500/501, item n. 2, 5ª ed., **atualizada** por Juliana Campos Horta, 2010, Del Rey; WALBER DE MOURA AGRA, “Curso de Direito Constitucional”, p. 489, 6ª ed., 2010, Forense; JOSÉ AFONSO DA SILVA, “Processo Constitucional de Formação das Leis”, p. 44, item n. 5, 2ª ed./2ª tir., 2007, Malheiros; ALEXANDRE DE MORAES, “Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional”, p. 1.082/1.083, item n. 59.1, 9ª ed., 2013, Atlas, v.g.), **em relação ao qual** o Conselho Nacional de Justiça **não** dispõe *de qualquer* possibilidade de **legítima ingerência** de ordem jurídica, **sob pena** de afetar, *potencialmente*, **o exercício, pelo Poder Legislativo, de sua mais expressiva função institucional.**

Sendo assim, e sem prejuízo de ulterior reapreciação da matéria, defiro o pedido de medida liminar, **em ordem a suspender, cautelarmente, até final julgamento da presente ação de mandado de segurança, os efeitos** da deliberação do E. Conselho Nacional de Justiça, **proferida nos autos do PCA nº 0006624-41.2013.2.00.0000.**

MS 32582 MC / DF

Comunique-se, *com urgência*, **transmitindo-se cópia** da presente decisão ao E. Conselho Nacional de Justiça *e, ainda*, ao E. Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas.

Publique-se.

Brasília, 03 de fevereiro de 2014.

Ministro CELSO DE MELLO

Relator