

**MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 32.865 RIO DE JANEIRO**

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

**EMENTA:** **CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. INADMISSIBILIDADE. ATRIBUIÇÃO ESTRANHA** À ESFERA DE COMPETÊNCIA DESSE **ÓRGÃO DE PERFIL ESTRITAMENTE ADMINISTRATIVO. ATUAÇÃO** “**ULTRA VIRES**”. **LEGITIMIDADE** DO CONTROLE JURISDICIONAL. **PRECEDENTES** DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (**PLENO**). **AUTOGOVERNO** DA MAGISTRATURA, **PRERROGATIVA INSTITUCIONAL** DOS TRIBUNAIS JUDICIÁRIOS E **AUTONOMIA** DOS ESTADOS-MEMBROS: **LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS QUE NÃO PODEM SER DESCONSIDERADAS** PELO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **LIMINAR MANDAMENTAL E A QUESTÃO DA INVESTIDURA APARENTE. PRINCÍPIOS DA SEGURANÇA JURÍDICA, DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA E DA BOA-FÉ OBJETIVA. CONSEQUENTE SUBSISTÊNCIA DOS**

*ATOS ADMINISTRATIVOS E/OU JURISDICIONAIS PRATICADOS EM DECORRÊNCIA DO PROVIMENTO CAUTELAR, AINDA QUE EVENTUALMENTE DENEGADO O MANDADO DE SEGURANÇA. DOUTRINA. JURISPRUDÊNCIA. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.*

**DECISÃO:** Trata-se de mandado de segurança, com pedido de medida liminar, **impetrado**, em *litisconsórcio ativo*, pelo Estado do Rio de Janeiro e pelo E. Tribunal de Justiça dessa mesma unidade da Federação, **com o objetivo de questionar a validade jurídica** de deliberações emanadas do E. Conselho Nacional de Justiça (CNJ), proferidas nos autos **da Consulta** nº 004391-71.2013.2.00.0000 **e do Procedimento de Controle Administrativo** nº 0001634-70.2014.2.00.0000, **ambos** da relatoria da ilustre Conselheira LUIZA CRISTINA FONSECA FRISCHEISEN.

**Para efeito** de exame desta causa, **cabe lembrar** que a controvérsia jurídica nela ora versada **resulta da resposta** dada pelo CNJ à consulta **formulada** pela Presidência do E. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro **sobre as regras que deveriam ser adotadas** para a composição do **Órgão Especial** daquela Egrégia Corte judiciária estadual.

A **deliberação** em referência **restou consubstanciada** em acórdão assim ementado:

***“CONSULTA. REGRAS DE COMPOSIÇÃO DE ÓRGÃO ESPECIAL DE TRIBUNAL. INTERESSES GERAIS. INVIABILIDADE DE APLICAÇÃO DOS ARTS. 3º E 4º DA RESOLUÇÃO Nº 16/2016. REGRAS NÃO ESTIPULADAS NO TEXTO CONSTITUCIONAL. CONSULTA RESPONDIDA NEGATIVAMENTE.***

1. Trata-se de consulta *formulada* pela Presidência do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, **sobre as regras** que devem ser adotadas **para a composição** do órgão especial daquele Tribunal.

2. **Dúvida** quanto ao preenchimento das vagas **do órgão especial**, em observância **proporcional** à classe de origem: Ministério Público ou Advocacia.

3. **A Constituição Federal**, quanto à composição dos órgãos especiais dos tribunais, **em momento algum** dispôs sobre regras de composição do colegiado, **em razão da origem** de ingresso no tribunal, **mas apenas** quanto a vagas de antiguidade e de eleição.

4. **O Magistrado**, após o seu ingresso na carreira, gozará de todas as garantidas previstas a todos os Juízes, **sem qualquer** tratamento diferenciado e **sem** a comunicação de quaisquer vantagens pessoais, **conforme já decidido** pelo próprio Supremo Tribunal Federal, no RE 556149.

5. Portanto, **não merece prosperar** a tese de que para a composição de qualquer colegiado do tribunal, **deva ser observada** a representatividade da classe de origem do Magistrado.

6. **Consulta respondida negativamente**, no sentido de que os requisitos para o ingresso na composição do órgão especial **são apenas os expostos no art. 93, XI, da Constituição Federal**.

7. **Sugestão de supressão das regras** que estipulem critérios de observância das classes de origem (**Resolução nº 16 do CNJ**, arts. 3º e 4º, § 1º), **para a composição dos órgãos especiais** nos tribunais, por meio da Comissão que trata dos autos de nº 0005063-84.2010.2.00.0000.”

(**Consulta** nº 004391-71.2013.2.00.0000, Rel. Cons. LUIZA CRISTINA FONSECA FRISCHEISEN – grifei)

**Em razão** dessa deliberação, **o Presidente** do Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil no Estado do Rio de Janeiro **requereu**, ao E. Conselho Nacional de Justiça, **“a imediata suspensão** do processo eleitoral para a escolha **do novo** Primeiro Vice-Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro **e do novo** integrante do Órgão Especial, **designada** para o dia 10 de março de 2014, **obrigando** o TJ/RJ ao efetivo cumprimento da

*decisão proferida no processo de Consulta nº 004391-71.2013.2.00.0000” (grifei).*

O pleito em questão, **deduzido** nos autos do **Procedimento de Controle Administrativo** nº 0001634-70.2014.2.00.0000, **foi deferido**, em sede cautelar, pela eminente Relatora da causa, **sendo que** o provimento liminar em questão **veio a ser referendado**, em parte, pelo Órgão Pleno do E. Conselho Nacional de Justiça em julgamento **ocorrido** no dia 11/03/2014.

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

**“D. PRIMEIRO GRUPO DE VIOLAÇÕES: EXTRAPOLAÇÃO DA COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA.**

***D.1. Violação ao pacto federativo e ao caráter subsidiário que informa as competências do Conselho Nacional de Justiça relacionadas a controle dos atos dos diversos órgãos. Violação ao autogoverno do Tribunal de Justiça fluminense e à competência do Poder Legislativo Estadual para dispor sobre a organização judiciária do Tribunal Estadual.***

***Com efeito, no controle dos atos dos diversos órgãos do Poder Judiciário, ao Conselho Nacional de Justiça foi constitucionalmente cometida a competência para até mesmo desconstitui-los ou revê-los. Mas o alcance de tal atribuição jamais poderia implicar na anulação indiscriminada de atos administrativos dos tribunais pátrios, com os quais simplesmente não concorde o CNJ.***

***A invalidação de atos, que compreende sua desconstituição ou revisão, deve ser entendida sistematicamente, ou seja, dentro do quadro de outros meios de ação do Conselho Nacional de Justiça.***

.....

**D.2. Indevido exercício da atividade de controle de constitucionalidade e descumprimento do dever de zelar pelo cumprimento da LOMAN.**

Essa Suprema Corte, por diversas vezes, já declarou ser vedado ao CNJ o exercício de atividade de controle de constitucionalidade, por tratar-se o Conselho de órgão com natureza administrativa.

Nesse sentido, em recente decisão, proferida nos autos da medida cautelar no MS 32582, deixou claro o Ministro Celso de Mello que o CNJ 'não dispõe de competência para exercer o controle incidental ou concreto de constitucionalidade (muito menos o controle preventivo abstrato de constitucionalidade) dos atos do Poder Legislativo'.

Inobstante, na hipótese presente, como já referido, para a prolação da decisão aqui combatida, o CNJ afastou do ordenamento jurídico pátrio o disposto no artigo 99 da LOMAN – que, conforme esclarecido adiante, chancela de forma explícita a correção da atuação do primeiro impetrante –, declarando uma suposta inconstitucionalidade do mesmo dispositivo e negando efeitos à sua vigência.

Ademais, além do exercício indevido de atividade de controle de constitucionalidade, ao negar vigência a dispositivo da LOMAN, deixou o CNJ, ainda, de exercer competência indelével de zelar pelo cumprimento daquele estatuto, competência esta que lhe é conferida, também de forma explícita, pelo disposto no artigo 103-B, § 4, inciso I, da Constituição:

.....  
**E. SEGUNDO GRUPO DE VIOLAÇÕES: NÃO OBSERVÂNCIA DAS REGRAS DA LOMAN, DESRESPEITO A RESOLUÇÃO DO PRÓPRIO CNJ E EQUIVOCADA INTERPRETAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.**

**E.1. As disposições da LOMAN.**

Não bastassem as ilegalidades e inconstitucionalidade decorrentes do desrespeito às regras que definem as competências do CNJ, verifica-se que os atos combatidos, como já referido 'en passant', também estão em flagrante desarmonia com as disposições da Lei Orgânica da Magistratura (LOMAN).

*É que, como admitido pelo próprio CNJ, de forma inconfundível, a regra estabelecida pelo disposto no artigo 99, da LOMAN, ampara a atuação do primeiro impetrante que o CNJ busca invalidar e, ao mesmo tempo, disciplina a questão aqui discutida em sentido exatamente contrário ao da decisão combatida por meio do presente 'mandamus'.*

.....  
**E.2. A Constituição da República e os Órgãos Especiais.**

*De toda forma, ainda que superadas todas as questões anteriores, verifica-se que a interpretação dada pelo ato combatido à Constituição da República não se sustenta.*

*Primeiro, porque, de forma clara, não há na Constituição dispositivo que vede ao legislador nacional ou mesmo aos Tribunais, no exercício de seu autogoverno, que estabeleçam a composição de seus órgãos Especiais reservando (e ao mesmo tempo limitando) um quinto das vagas para Desembargadores oriundos do chamado quinto constitucional.*

.....  
**E.3. O Regimento interno do próprio CNJ.**

*Não bastassem as disposições constitucionais e a LOMAN, conforme já mencionado em algumas passagens anteriores, verifica-se que o ato combatido contraria Resolução do próprio CNJ.*

*É que, como identificado na própria decisão atacada pelo presente 'mandamus', a Resolução n° 16, de 2006, do CNJ — que 'Estabelece critérios para a composição e eleição do Órgão Especial dos Tribunais e dá outras providências' —, em seu artigos 3º e 4º, § 1º, também determina a observância da proporcionalidade estabelecida na chamado quinto constitucional na composição dos órgãos Especiais dos diversos Tribunais.*

*E nem se diga que o ato impugnado proferido no Procedimento de Consulta n° 0004391-71.2013.2.00.0000 teria revogado as disposições daquela Resolução.*

*Tanto não revogou que o próprio voto da r. Conselheira Relatora foi expresso ao dispor sobre a vigência da Resolução CNJ n° 16/06, ao consignar que 'todavia, entendo que a Resolução deve*

*ser modificada e, para isso, envio, com essas considerações, esta decisão à Comissão que trata dos autos de nº 0005063-84.2010.2.00.0000, Relatoria Conselheiro Saulo Casali Bahia, para que, caso assim entenda, incorpore essa sugestão, que passo a expoli'. No mesmo sentido, o próprio sita do CNJ ainda indica a Resolução 16/06 como 'vigente'.*

*Na verdade, de acordo com o regimento interno do CNJ, a edição ou alteração de Resoluções possui formalidade própria, que (ao menos até o momento) não foi observada na hipótese.*

*Por isso mesmo, ao proferir a decisão no procedimento de consulta, o CNJ limitou-se a sugerir a supressão daquelas regras constantes da Resolução 16/06, porque, no entendimento da r. Relatora, contrariaria a disciplina do artigo 93, IX, da CRFB.*

*Pois bem. Uma vez que ainda vigente a referida Resolução, evidentemente, não poderia o próprio CNJ desrespeitá-la, como aqui ocorreu. Mesmo porque, sobre aludidas resoluções, assim dispõe o Regimento Interno daquela douto Conselho:*

*'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 eletrônico e no sitio eletrônico do CNJ.'*

*Dessa forma, ao deferir a liminar requerida pela OAB/RJ, no Procedimento de Controle Administrativo nº 0001634-70.2014.2.00.0000, com base em descumprimento do que fora decidido no procedimento de consulta, o c. CNJ desrespeitou o seu próprio regimento na parte relacionada à edição de atos normativos e conferiu ao procedimento de consulta um efeito revocatório que sequer constou do voto da r. Relatora.*

*É evidente, assim, que os atos impugnados acabaram por desrespeitar a forma cominada para a sua edição, o que os torna ilegítimos e permite a sua invalidação por meio do presente 'writ'.*

*Diante do exposto, também pela flagrante violação às disposições pertinentes do ordenamento jurídico pátrio sobre a matéria,*

*novamente verifica-se que os atos aqui combatidos são ilegais, inconstitucionais e violam o direito líquido e certo dos impetrantes, razões igualmente suficientes de per si para a concessão da segurança aqui postulada, o que mais uma vez se requer.*

**F. TERCEIRO: JULGAMENTO EXTRA CONSULTA.**

*Não bastasse tudo o que até aqui se apresentou, outro fator parece inegavelmente inquinar de ilegalidade a decisão do CNJ aqui combatida.*

*Mero cotejo entre a consulta formulada pelo primeiro impetrante e a decisão proferida já é suficiente para verificar que o CNJ extrapolou os limites da consulta, o que não se afigura possível.*

*Evidentemente, tratando a consulta exclusivamente da interpretação de um dos dispositivos de Resolução do próprio CNJ, não poderia este, naqueles mesmos autos, decidir pela inconstitucionalidade do dispositivo da LOMAN que embasava aquela Resolução, nem reinterpretar o disposto no artigo 93, inciso XI, da Constituição, questões absolutamente estranhas ao objeto da consulta.*

.....  
**G. QUARTO: VIOLAÇÃO À SEGURANÇA JURÍDICA.**

*Como é cediço, os atos administrativos gozam de presunção de licitude, nesta compreendidas a veracidade, a moralidade, a legalidade e a legitimidade. Assim, exceto quando inequivocamente demonstrado algum vício, não se afigura possível afastar seus efeitos.*

*Como consequência, sem que haja prova robusta do alegado vício, deve ser prestigiada a presunção de licitude dos atos invalidados pelo Conselho Nacional de Justiça, em especial quando se faz presente o risco de dano ao interesse público.” (grifei)*

**A Presidência** do E. Conselho Nacional de Justiça **prestou** as informações que lhe foram requisitadas, **limitando-se, no entanto, a meramente registrar a sequência procedimental** dos atos praticados pelo órgão ora apontado como coator, **sem que buscasse sustentar a validade jurídica** das deliberações **impugnadas** nesta sede mandamental.



*Sendo esse o contexto, **passo a examinar** a pretensão 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 liminar ora postulado.*

**Os ora impetrantes, como precedentemente já referido, sustentam** que o CNJ, “*ao negar vigência a dispositivo da LOMAN*”, **exerceu, de modo indevido, atividade de controle de constitucionalidade, o que implicaria reconhecer** que o Conselho Nacional de Justiça **teria agido “ultra vires”, desempenhando** atribuição que lhe é – **segundo alegam** os autores deste “*writ*” mandamental – **absolutamente estranha** à esfera de sua competência.

Os litisconsortes ativos **ênfatizam**, na impugnação mandamental ora deduzida na presente causa, que o CNJ “*afastou do ordenamento jurídico pátrio o disposto no artigo 99 da LOMAN (...), declarando uma suposta inconstitucionalidade do mesmo dispositivo e negando efeitos à sua vigência*” (grifei).

**O exame** da deliberação ora impugnada **revela** que o Conselho Nacional de Justiça **reconheceu a ilegitimidade constitucional** de referido preceito normativo, **qualificado, na espécie, como suporte legitimador** da atuação do E. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, **como se vê de fragmento constante** do ato **emanado** do CNJ, **que assim se pronunciou** sobre essa específica questão:

*“**Depreende-se também que o art. 99 da Lei Orgânica da Magistratura Nacional, que impõe a observância da classe para as composições dos órgãos especiais dos tribunais, não se mostra compatível com o texto da Constituição Federal de 1988, em razão da imposição de normas materiais não dispostas na Carta Magna.**” (grifei)*

Em decorrência de tal deliberação, a presente impetração mandamental, após impugnar o “indeferido exercício da atividade de controle de constitucionalidade”, por parte do CNJ, pôs em destaque o seguinte argumento:

*“Inobstante, na hipótese presente, como já referido, para a prolação da decisão aqui combatida, o CNJ afastou do ordenamento jurídico pátrio o disposto no artigo 99, da LOMAN – que, conforme esclarecido adiante, chancela de forma explícita a correção da atuação do primeiro impetrante –, declarando uma suposta inconstitucionalidade do mesmo dispositivo e negando efeitos à sua vigência.” (grifei)*

**Tenho para mim que se mostra relevante esse fundamento que dá suporte à presente impetração.**

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

**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 de constitucionalidade referente** a leis e a atos estatais em geral, **tal como deixei assinalado** em decisão concessiva de liminar mandamental **proferida** nos autos do MS 32.582-MC/DF, de que sou Relator:

*“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 eminentemente 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.**”*

(MS 32.582-MC/DE, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

**Assinalo**, por oportuno, **que o Plenário desta Suprema Corte já proferiu decisões em igual sentido, advertindo, ainda, a despeito** de 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 de atos de conteúdo normativo:**

“(…). 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.

.....  
**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)

**Cabe registrar** que o eminente Ministro LUIZ FUX, **Relator do MS 27.744/DF**, em substancioso voto **proferido** no julgamento, *ainda não concluído*, daquela causa mandamental, **confirmando o deferimento** de medida liminar *anteriormente concedida*, em referido processo, pelo Ministro EROS GRAU, Relator originário, **pronunciou-se** no sentido que venho de mencionar, **acentuando** que o Conselho Nacional do Ministério Público, **à semelhança** de que *também* ocorre com o Conselho Nacional de Justiça, **por ser órgão de perfil** estritamente administrativo, **não dispõe** de competência **para efetuar controle de constitucionalidade** de leis ou de atos normativos.

**Cumpr** **destacar**, *ainda*, **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 (ou de atos normativos em geral), **como resulta claro** de deliberações colegiadas 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, p. ex., 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 – 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)**

**Também assume relevo jurídico**, segundo penso, **a alegação** dos impetrantes, **fundada em substanciosas razões de ordem constitucional**, de que a deliberação do Conselho Nacional de Justiça, **proferida no PCA** nº 001634-70.2014.2.00.0000, **instaurado** por iniciativa do Conselho Seccional da OAB/RJ, **teria transgredido a autonomia institucional** do E. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (**CF**, arts. 96 e 99) **e vulnerado a competência legislativa estadual** para dispor sobre organização judiciária do Estado-membro (**CF**, art. 125, § 1º).

**Já tive o ensejo de enfatizar** que o Conselho Nacional de Justiça, **não obstante** a sua condição de órgão central do sistema judiciário de controle interno da atividade administrativa e financeira do Poder Judiciário, **não dispõe** de atribuição **cujo exercício possa ofender o autogoverno** da Magistratura, *as prerrogativas institucionais* dos Tribunais **e a autonomia** dos Estados-membros.

**Esse aspecto** da questão, **que põe em destaque as delicadas relações entre a autonomia constitucional** dos Tribunais em geral **e a competência institucional** atribuída ao Conselho Nacional de Justiça, **tem merecido grave reflexão por parte** de diversos estudiosos da matéria, **como FLÁVIO DINO, HUGO MELO FILHO, LEONARDO BARBOSA e NICOLAO DINO** ("**Reforma do Judiciário: comentários à Emenda nº 45/2004**", p. 108/109, 2005, Impetus) **e ANTÔNIO VELOSO PELEJA JÚNIOR** ("**Conselho Nacional de Justiça e a Magistratura Brasileira**", p. 232/233, item n. 5.4, 2009, Juruá), *entre outros autores*.

**Reside, desse modo, nas razões** invocadas pelos ora impetrantes, **mais um fundamento autorizador** da outorga, *na espécie*, do provimento

cautelar por eles requerido.

**Nem se diga**, finalmente, que, em decorrência da composição ora assegurada pela presente decisão concessiva de provimento liminar, eventual **denegação**, em momento ulterior, da ordem mandamental impetrada **acarretaria a invalidação** dos atos administrativos **e/ou** jurisdicionais **praticados** pelo Órgão Especial do E. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

*Ainda que eventualmente indeferido este “writ”, **não se pode desconhecer**, no ponto, o magistério jurisprudencial que o Supremo Tribunal Federal **firmou** a propósito de questões **surgidas** em decorrência de investidas “de facto”, **orientando-se**, esta Corte, no tema em causa, **no sentido de fazer preservar**, em respeito aos **postulados** da confiança e da boa-fé dos cidadãos, da segurança jurídica e da aparência do Direito, **a integridade** dos atos praticados por agentes de fato, **ainda que se trate**, como no caso, **de magistrados**:*

*“A **declaração de insubsistência da nomeação de magistrado** que haja participado de julgamento **não implica** a nulidade deste. **Milita**, a favor da administração pública, **a presunção de legitimidade** dos respectivos atos, **sendo o magistrado** considerado como servidor público de fato.”*

*(HC 71.834/RR, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Segunda Turma)*

**Na realidade**, a jurisprudência desta Corte Suprema **tem advertido**, a propósito da controvérsia **pertinente** ao denominado **servidor de fato**, que, “*Ainda que declarada a inconstitucionalidade da lei que permitiu a investidura de agentes do Executivo nas funções de Oficiais de Justiça, são válidos os atos por eles praticados*” (RDA 126/216, Rel. Min. ALIOMAR BALEIRO – grifei).



**Esse entendimento jurisprudencial** – *é importante assinalar* – **nada mais reflete** senão a orientação da doutrina (LÚCIA VALLE FIGUEIREDO, “Curso de Direito Administrativo”, p. 257/260, itens ns. 3.2 a 4, 8ª ed., 2006, Malheiros; CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, “Curso de Direito Administrativo”, p. 236, item n. 2, 22ª ed., 2007, Malheiros; JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, “Manual de Direito Administrativo”, p. 533/534, item n. 3, 12ª ed., 2005, Lumen Juris; MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, “Direito Administrativo”, p. 471, item n. 12.1, 20ª ed., 2007, Atlas, v.g.), *que reconhece, com fundamento na teoria da investidura aparente, “a legitimidade dos atos praticados por funcionários de fato (...)”* (THEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, “Tratado de Direito Administrativo”, vol. IV/84, 4ª ed., 1961, Freitas Bastos).

**Mostra-se importante enfatizar** que essa diretriz jurisprudencial acolhida pelo Supremo Tribunal Federal **encontra suporte legitimador nos postulados da segurança jurídica, da proteção da confiança e da boa-fé objetiva, que constituem significativas expressões** do Estado democrático de Direito e **que se qualificam** como vetores **impregnados** de elevado conteúdo ético, jurídico e social, **projetando-se** sobre as relações jurídicas, *inclusive as de direito público, em ordem a viabilizar* a plena incidência desse **mesmos** princípios sobre comportamentos e decisões *de qualquer dos Poderes ou órgãos do Estado*.

**Desnecessário referir** que esse entendimento **também reflete** a opinião jurídica de autorizados doutrinadores (ALMIRO DO COUTO E SILVA, “Princípios da Legalidade e da Administração Pública e da Segurança Jurídica no Estado de Direito Contemporâneo”, “in” RDP 84/46-63; WEIDA ZANCANER, “Da Convalidação e da Invalidação dos Atos Administrativos”, p. 73/76, item n. 3.5.2, 3ª ed., 2008, Malheiros; HELY LOPES MEIRELLES, “Direito Administrativo Brasileiro”, p. 99/101, item n. 2.3.7, 34ª ed., **atualizada** por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio

Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, 2008, Malheiros; CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, “Curso de Direito Administrativo”, p. 87, item n. 77, e p. 123/125, item n. 27, 26ª ed., 2009, Malheiros; MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, “Direito Administrativo”, p. 87/88, item n. 3.3.15.4, 22ª ed., 2009, Atlas; MARÇAL JUSTEN FILHO, “Curso de Direito Administrativo”, p. 1.097/1.100, itens ns. XVII.1 a XVII.3.1, 4ª ed., 2009, Saraiva; GUSTAVO BINENBOJM, “Temas de Direito Administrativo e Constitucional”, p. 735/740, itens ns. II.2.2 a II. 2.2.2, 2008, Renovar; RAQUEL MELO URBANO DE CARVALHO, “Curso de Direito Administrativo”, p. 78/94, itens ns. 8 a 8.4, 2008, Podium; LÚCIA VALLE FIGUEIREDO, “Curso de Direito Administrativo”, p. 257/260, itens ns. 3.2 a 4, 9ª ed., 2008, Malheiros; MATEUS EDUARDO SIQUEIRA NUNES BERTONCINI, “Princípios de Direito Administrativo Brasileiro”, p. 178/180, item n. 4.5.7, 2002, Malheiros; SÉRGIO FERRAZ, “O princípio da segurança jurídica em face das reformas constitucionais”, “in” Revista Forense, vol. 334/191-210; RICARDO LOBO TORRES, “A Segurança Jurídica e as Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar”, p. 429/445, “in” “Princípios e Limites da Tributação”, coordenação de Roberto Ferraz, 2005, Quartier Latin, v.g.).

**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** das deliberações emanadas do E. Conselho Nacional de Justiça, **proferidas** quando da apreciação da **Consulta** nº 004391-71.2013.2.00.0000 e do julgamento do **Procedimento de Controle Administrativo** nº 0001634-70.2014.2.00.0000.

**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 Rio de Janeiro.

**MS 32865 MC / RJ**

2. **Corrija-se** a autuação, para que dela **também** conste, *como outro impetrante*, o Estado do Rio de Janeiro.

Publique-se.

Brasília, 02 de junho de 2014.

Ministro CELSO DE MELLO

Relator