



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

Nº 1733/2015 – ASJMA/SAJ/PGR

Mandado de Segurança 33.078-DF

Relatora: Ministra **Rosa Weber**

Impetrante: Estado de São Paulo

Impetrado: Conselho Nacional de Justiça

MANDADO DE SEGURANÇA. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. DESIGNAÇÃO DE JUÍZES AUXILIARES NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. ART. 47 DO CPC. INAMOVIBILIDADE. JUIZ NATURAL. GARANTIAS DA MAGISTRATURA E DA SOCIEDADE. NECESSIDADE DE ESTABELECIMENTO DE CRITÉRIOS PRÉVIOS E OBJETIVOS DE DESIGNAÇÃO, POR ATO REGULAMENTAR. PRINCÍPIOS QUE REGEM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ART. 95, II, ART. 5º, LIII, E ART. 37 DA CF. INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO À AUTONOMIA DO TRIBUNAL ESTADUAL E AO PACTO FEDERATIVO. ART. 103-B, § 4º E II, DA CF. DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA.

1. Decisão do CNJ que determinou ao TJSP a edição, no prazo de 60 dias, de ato normativo que regulamente o art. 8º, *caput*, da Lei Complementar Estadual 980, de 21 de dezembro de 2005, estabelecendo regras e critérios objetivos e impessoais para as designações dos Juízes Auxiliares da capital do Estado de São Paulo.
2. Cabimento do ingresso de litisconsorte passivo necessário. Presente a hipótese do art. 47 do CPC.
3. A inamovibilidade é garantia constitucional deferida a todos os magistrados, inclusive aos auxiliares e substitutos. Necessidade de preservação da independência e respeito ao princípio do juiz natural.
4. A normatização das designações de juízes auxiliares no âmbito da Comarca da Capital não é incompatível com a boa gestão e a eficiência. Necessária limitação do poder dis-

cricionário e observância dos princípios que regem a administração pública (CF, art. 95, II, art. 5º, LIII, e art. 37).

5. Inocorrência de ofensa à autonomia do Tribunal ou ao pacto federativo. Compete ao CNJ o controle da atuação administrativa do Poder Judiciário, bem como zelar pela observância do art. 37 da CF, apreciando a legalidade dos atos administrativos (CF, art. 103-B, § 4º e II).

6. Parecer pela denegação da segurança.

Trata-se de mandado de segurança impetrado pelo Estado de São Paulo, representando os interesses funcionais do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, contra decisão do Conselho Nacional de Justiça que, nos autos do Pedido de Providências 0001527-26.2014.2.00.0000, determinou ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo a edição, no prazo de 60 dias, de ato normativo que regulamente o art. 8º, *caput*, da Lei Complementar Estadual 980, de 21 de dezembro de 2005, estabelecendo regras e critérios objetivos e impessoais para as designações dos Juízes Auxiliares da capital do Estado de São Paulo.

O impetrante relata que o Juiz de Direito Roberto Luiz Corcioli Filho encaminhou ao Conselho Nacional de Justiça representação contra o TJSP, autuada como Pedido de Providências, em virtude de ter sido alterada a sua designação para atuar no Fórum Criminal Central de São Paulo, fato que decorreu de representação contra ele dirigida pelo Ministério Público paulista à Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo. Alegou o magistrado, na ocasião, afronta à garantia da inamovibilidade.

O Plenário do Conselho Nacional de Justiça, ao julgar o feito, acolheu parcialmente a pretensão do citado juiz, determinando ao

TJSP que editasse ato normativo fixando regras e critérios objetivos e impessoais para as designações dos Juízes Auxiliares que atuam na capital. Entendeu o órgão ser necessária a regulamentação, diante do princípio do juiz natural e da garantia da inamovibilidade e da independência do magistrado.

Inconformado com a referida decisão, o Estado de São Paulo impetrou o presente mandado de segurança alegando violação a direito líquido e certo.

Afirma, inicialmente, a inocorrência de desrespeito à garantia da inamovibilidade e à independência funcional dos magistrados paulistas. Os cargos de juízes de direito auxiliares da Comarca da Capital são ocupados por titulares de cargos classificados em entrância intermediária e, nos termos do art. 8º, *caput*, da Lei Complementar Estadual 980/2005, são desvinculados de varas específicas. A inamovibilidade, a seu ver, é garantida aos magistrados em relação aos limites territoriais da Comarca onde estão lotadas as unidades de competência e não em uma Vara, Juizado, Departamento ou Turma específica.

Invoca precedente do Supremo Tribunal Federal, relativo aos juízes substitutos (MS 27.958-DF), segundo o qual foi consagrado o entendimento de que a inamovibilidade tem que ser entendida de acordo com a função e a natureza do cargo, que, no caso, é o de suprir as necessidades do Tribunal.

Diz que, uma vez demonstrado o respeito à inamovibilidade, “não há que se falar em ofensa ao princípio constitucional do juiz natural e à independência funcional”, nunca violados pelo TJSP.

Sustenta que a designação dos juízes de direito auxiliares da Capital, nos termos da mencionada lei estadual, compete à Presidência do Tribunal, não tendo a norma exigido a regulamentação determinada pelo CNJ. No silêncio da lei, está evidenciada a competência discricionária do Presidente da Corte.

Diz, ainda, que a imposição de normatização pelo CNJ afronta o princípio federativo e a autonomia administrativa do Tribunal. Assim agindo, o órgão não observou a repartição constitucional de competências e interferiu na organização judiciária, ao invés de zelar pelo autonomia do Poder Judiciário.

Alega que a Presidência do TJSP, “escorada em um modelo gerencial de administração”, cujo objetivo é atender ao interesse público e à boa prestação dos serviços judiciários, orienta-se “pelo binômio necessidade/disponibilidade”. Ao Presidente da Corte cumpre, com agilidade e eficiência, resolver situações concretas que surgem rotineiramente, por meio das designações, desincumbindo-se do dever discricionário que lhe foi destinado pela lei estadual. É essencial, portanto, que possa controlar, discricionariamente, a lotação dos juízes auxiliares, cuja função é dar cobertura e auxílio aos juízes titulares e suprir as necessidades de substituição, nos casos de férias, ausências, licenças e outras situações semelhantes.

Por fim, afirma o impetrante que, “do ponto de vista fático, mostra-se materialmente impossível proceder à regulamentação determinada”, tendo em vista a grande quantidade de cargos de juiz de direito auxiliar e de juiz de direito titular. Haverá, a seu ver,

inevitável descontinuidade na prestação jurisdicional e prejuízos aos jurisdicionados.

Requer a concessão de medida liminar para a suspensão do prazo de 60 dias para a edição do ato normativo e, no mérito, a cassação da decisão plenária do Conselho Nacional de Justiça.

O pedido de liminar foi deferido para suspender os efeitos da decisão ora impugnada, até o julgamento do feito.

Instado a se manifestar, o Conselho Nacional de Justiça prestou informações.

Roberto Luiz Corcioli Filho, autor do Pedido de Providências 0001527-26.2014.2.00.0000, nos autos do qual foi proferida a decisão impetrada, requereu sua admissão no presente feito, como litisconsorte passivo necessário. Pleiteou, também, que a liminar concedida seja reconsiderada ou, subsidiariamente, que seja esclarecida, limitando-se ao objeto do mandado de segurança, o qual não abrangeu a parte da decisão do CNJ que determinou o reinício das suas designações para as áreas criminal e infância infracional.

Relata ter visto sua designação para a 12ª Vara Criminal Central da Capital cessada de modo informal e sem motivação ou publicidade por parte da administração, após Promotores de Justiça terem feito contra ele representação, por discordarem de suas decisões judiciais. A partir de então, foi impedido de atuar no âmbito criminal e da infância infracional.

Em virtude de tal fato, requereu providências ao CNJ, objetivando não só “cessar o banimento”, como também ver reconhe-

cida a necessidade de edição de norma que estabeleça critérios impessoais e objetivos para a designação de juízes auxiliares da Capital, respeitando-se o princípio do juiz natural.

Afirma que o MS 27.958-DF, ao contrário do que foi alegado na inicial, não ampara a tese do autor, que se utilizou de trechos pinçados para chegar à conclusão pretendida. O Supremo Tribunal Federal, naquele feito e também na ADI 4.414, já consagrou entendimento no sentido de que é imprescindível a existência de critérios impessoais e objetivos para a designação de magistrados, e nunca deu “carta branca” à cúpula dos Tribunais para que fizesse o que bem entendesse.

Em seguida analisa votos proferidos no STF, segundo os quais a designação de juízes substitutos por Presidente de Tribunal deve ser feita por decisão administrativa motivada, seguindo critérios objetivos, garantindo-se a impessoalidade, a inamovibilidade e a independência do magistrado.

Alega que a forma de designação dos juízes auxiliares no Tribunal de Justiça de São Paulo, em decorrência da ausência de regramento objetivo e impessoal e de uma ampla e incontrolável discricionariedade, permite manipulação, perseguições e favorecimentos, e viola a garantia da inamovibilidade e a do juiz natural, atentando contra a independência do magistrado.

Por fim, adverte que a interpretação da Lei Complementar estadual 980/2005 deve ser feita de acordo com a Constituição Federal, e não o contrário, bem como sustenta a manifesta inexis-

tência de ofensa ao autogoverno do Poder Judiciário ou ao pacto federativo.

A liminar foi deferida.

A União ingressou no feito e interpôs agravo contra tal decisão, sustentando que o CNJ agiu dentro dos estritos limites constitucionais e legais e que estão ausentes os requisitos para a concessão de liminar.

É o breve relatório.

Das questões preliminares

O cabimento do mandado de segurança, a legitimidade do autor e a pertinência do litisconsórcio estão claramente demonstrados nos autos.

A decisão que se pretende anular por meio do presente *mandamus* foi proferida no dia 16 de junho de 2014, tendo sido a impetração ajuizada em 15 de julho do mesmo ano, dentro, portanto, do prazo previsto na Lei 12.016/2009.

O *writ* foi interposto contra ato concreto do Conselho Nacional de Justiça, na defesa das prerrogativas e da autonomia do Tribunal de Justiça de São Paulo. Conforme pacífico entendimento dessa Corte, entre os direitos subjetivos públicos protegidos por mandado de segurança “incluem-se os chamados direitos-função, que têm por objeto a posse e o exercício da função pública pelo titular que a detenha”. Reconhece-se, portanto, “a legitimação do

titular de uma função pública para requerer segurança contra ato do detentor de outra, tendente a obstar ou usurpar o exercício da integralidade de seus poderes ou competências”.¹

Quanto ao pretendido litisconsórcio passivo, encontra amparo nos arts. 46 e 47 do Código de Processo Civil, tendo em vista que o Juiz de Direito Roberto Luiz Corcioli Filho é autor do Pedido de Providências 0001527-26.2014.2.00.0000, no qual foi prolatada a decisão ora impugnada. Naqueles autos, o magistrado requereu não apenas medidas relativas à sua situação funcional, diante de ilegalidade concreta, mas também postulou fosse determinada ao TJSP a regulamentação das designações dos Juízes Auxiliares naquele tribunal, a fim de assegurar sua atuação futura, bem como na defesa da garantia da inamovibilidade dos magistrados. Sofrerá diretamente, sem dúvida, os efeitos jurídicos da decisão.

É de se observar, ainda, conforme alega o litisconsorte passivo, que a decisão concessiva de liminar extrapolou o objeto do pedido contido na inicial.

A decisão do Conselho Nacional de Justiça proferida no Pedido de Providências 0001527-26.2014.2.00.0000 divide-se em duas partes distintas: a) determina que o TJSP “recoloque o nome do juiz Roberto Luiz Corcioli Filho na lista de designações de Juízes Auxiliares da Capital para Varas Criminais e/ou Infracionais na Comarca de São Paulo” e b) determina que o TJSP “edite, no prazo de 60 (sessenta) dias, ato normativo que regulamente o ar-

1 STF, Pleno, MS 21.239, Relator Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, DJ, 23 abr. 1993.

tigo 8º, *caput*, da Lei Complementar Estadual nº 980, de 21 de dezembro de 2005, estabelecendo regras e critérios objetivos e impessoais para as designações dos Juízes Auxiliares da Capital do Estado de São Paulo”.

A petição inicial do presente *mandamus*, contudo, impugna apenas a segunda parte da mencionada decisão. Requer a concessão de liminar para a suspensão do prazo de 60 (sessenta) dias para a edição do ato normativo e, no mérito, a cassação da decisão plenária, “desobrigando o TJSP de editar ato normativo que regulamente o artigo 8º, *caput*, da Lei Complementar Estadual nº 980, de 21 de dezembro de 2005”. Não há nenhum pedido com relação à situação específica do Juiz Roberto Luiz Corcioli Filho.

Apesar disso, a decisão que deferiu a liminar, suspendeu os efeitos de toda a decisão do CNJ, indo além do pedido formulado pelo impetrante e afetando diretamente as possibilidades de designação do magistrado, que continua impedido de atuar nas áreas criminal e da infância infracional.

Do mérito

No mérito, a controvérsia dos presentes autos reside em saber se o Presidente do Tribunal de Justiça de São Paulo, com fundamento no art. 8º da Lei Complementar estadual 980/2005, tem amplo poder discricionário para realizar as designações dos juízes auxiliares lotados na Capital, ou se é necessária a edição de ato normativo que regulamente o mencionado dispositivo legal, fixando regras e crité-

rios objetivos e impessoais para as designações, diante da garantia da inamovibilidade e do princípio do juiz natural.

O impetrante sustenta que, desde que obedecidos os limites territoriais da Comarca de São Paulo, os juízes auxiliares podem ser movimentados entre as unidades jurisdicionais, de acordo com as necessidades da administração, sem que isso configure afronta às garantias da magistratura ou ao princípio do juiz natural.

A decisão do Conselho Nacional de Justiça, ora impugnada, consagrou entendimento diverso do defendido pelo autor, conforme se verifica da leitura de sua ementa:

Ementa: PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. JUIZ AUXILIAR DA CAPITAL. DESIGNAÇÃO. CANCELAMENTO. *E-MAIL*. AFASTAMENTO CAUTELAR. NATUREZA DISCIPLINAR. DESVIO DE FINALIDADE. INAMOVIBILIDADE. INDEPENDÊNCIA JUDICIAL. REGULAMENTAÇÃO. NECESSIDADE. PLANTÕES. DIVULGAÇÃO DE LISTAS. RESTRIÇÃO. LEGALIDADE. RESOLUÇÃO Nº 152, DO CNJ. PROCEDÊNCIA PARCIAL.

1. A comunicação informal, por *e-mail*, ao Juiz Auxiliar da Capital que sua designação para officiar em Vara Criminal havia cessado em razão da propositura de representação disciplinar contra si representa o exercício da competência discricionária para movimentar os referidos magistrados nos limites territoriais da Comarca de São Paulo com o intuito de afastamento cautelar de suas funções, medida incidental à pretensão punitiva veiculada em Processo Administrativo Disciplinar formal, que só pode ser adotada por órgão colegiado, quando da apreciação da instauração do PAD e por maioria absoluta dos membros da Corte ou de seu Órgão Especial (art. 15, *caput*, da Resolução nº 135, de 2011, do CNJ), havendo vício do ato administrativo por desvio de finalidade.

2. A designação de magistrados com grau máximo de discricionariedade, sem critérios objetivos, impessoais e preestabelecidos para a movimentação dos juízes, afronta a garantia da inamovibilidade, o princípio do juiz natural e vulnera a in-

dependência judicial, sendo necessária a regulamentação da matéria.

3. A ampla divulgação da lista de magistrados na ordem em que serão escalados para os plantões judiciais ofende o parágrafo único do artigo 2º da Resolução nº 71, com a redação dada ao dispositivo pela Resolução nº 152, de 2011, do CNJ.

4. Pedidos julgados parcialmente procedentes com determinações ao Tribunal (CNJ, PP 0001527-26.2014.2.00.0000, julgado em 16/6/2014, 191ª Sessão Ordinária, Relatora Conselheira GISELA GONDIN RAMOS).

A questão deve ser examinada, de início, pelo texto constitucional, no qual está estabelecido que os juízes gozam das garantias da vitaliciedade, adquirida após dois anos de exercício (art. 95, I), da inamovibilidade, salvo por motivo de interesse público, nos termos que define (art. 95, II), e da irredutibilidade de subsídio (art. 95, III).

A Lei Orgânica da Magistratura Nacional, por sua vez, no que se refere à inamovibilidade, dispõe:

Art. 30. O Juiz não poderá ser removido ou promovido senão com seu assentimento, manifestado na forma da lei, ressalvado o disposto no art. 45, item I.

Art. 31. Em caso de mudança da sede do Juízo será facultado ao Juiz remover-se para ela ou para Comarca de igual entrância, ou obter a disponibilidade com vencimentos integrais.

[...]

Art. 45. O Tribunal ou seu órgão especial poderá determinar, por motivo de interesse público, em escrutínio secreto e pelo voto de dois terços de seus membros efetivos:

I – a remoção de Juiz de instância inferior;

II – a disponibilidade de membro do próprio Tribunal ou de Juiz de instância inferior, com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço.

Resta claro, portanto, que a qualquer magistrado é assegurada a garantia da inamovibilidade, independentemente do tempo de ingresso na carreira ou de sua condição de titular, substituto ou auxiliar. Vitaliciedade e inamovibilidade não se confundem, restringindo-se o requisito constitucional temporal (dois anos) apenas à primeira.

Como alerta José Afonso da Silva, as garantias estabelecidas em favor dos juízes têm por objetivo “manter sua independência” e permitir que exerçam sua função “com dignidade, desassombro e imparcialidade”.²

São garantias não só para o magistrado, mas também para a sociedade, indissociáveis do direito fundamental ao juiz natural e da proibição de juízo ou tribunal de exceção (CF, art. 5º, LIII e XXXVII).

O juiz natural, conforme análise de Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero, “é juiz imparcial, competente e aleatório”. A independência é pressuposto da imparcialidade e a “competência para prestação da tutela jurisdicional tem de estar estabelecida constitucionalmente antes da propositura da ação”.³

Acrescentam os autores:

2 SILVA, J. A. *Curso de direito constitucional positivo*. 37. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 597.

3 MARINONI, L. G.; MITIDIERO, D. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 644.

Juiz natural é juiz cuja competência é estabelecida de forma aleatória. É que não é juiz natural no processo jurisdicional aquele deliberadamente escolhido pela parte. A técnica processual visa a assegurar a aleatoriedade do juiz prevendo critérios de distribuição das causas e dos recursos [...].⁴

Por tais razões, deve-se reconhecer que a forma como vêm sendo efetivadas as designações dos juízes auxiliares que oficiam perante as unidades jurisdicionais da Comarca de São Paulo, de fato, está em desacordo com as garantias estabelecidas pela Constituição Federal aos magistrados e aos jurisdicionados. Ao contrário do alegado na inicial, a inamovibilidade não se refere aos limites territoriais da Comarca, mas à unidade jurisdicional perante a qual o juiz atua.

O fato de o § 1º do art. 8º da Lei Complementar Estadual 980/2005⁵ estabelecer que compete à Presidência do Tribunal de Justiça a disciplina das designações dos juízes de direito auxiliares da Comarca da Capital não significa que a referida autoridade pode fazê-lo sem nenhum critério objetivo, impessoal e anterior, ignorando o texto constitucional.

Ao contrário do que afirma o impetrante, não há que se falar aqui em “silêncio legislativo eloquente”, a justificar uma ampla competência discricionária da Presidência da Corte. A lei refere-se expressamente à competência para a “disciplina das designações” dos

4 Op. cit., p. 645.

5 Art. 8º Os cargos de Juiz de Direito Auxiliar da Comarca da Capital, não vinculados a varas específicas, são classificados em entrância intermediária (referência V) e numerados de 1º a 216º.

§ 1º Compete à Presidência do Tribunal de Justiça a disciplina das designações dos Juízes de Direito Auxiliares da Comarca da Capital ocupantes dos cargos numerados.

magistrados, levando o intérprete a concluir, sem dificuldades, que o Presidente deve editar ato normativo, para “disciplinar” e regulamentar tais atos, observando os princípios da impessoalidade, da moralidade e da publicidade, além das garantias da inamovibilidade e do juiz natural. Mesmo que o texto legal fosse silente nesse ponto, não haveria escusa para o descumprimento da Constituição Federal em nome de uma discricionariedade ilimitada e desarrazoada.

Não se ignora que os juízes auxiliares são magistrados de entrância intermediária, não estão vinculados a nenhuma unidade jurisdicional e têm como função cooperar e substituir os juízes titulares, atendendo às necessidades do serviço. Da mesma forma, reconhece-se o elevado volume da demanda processual, bem como as dificuldades na administração das designações de um grande número de magistrados na Comarca da Capital, diante de férias, licenças e inevitáveis imprevistos. Sabe-se, ainda, que a Presidência do TJSP tem compromisso com a eficiência da prestação jurisdicional, devendo dar respostas rápidas aos problemas que surgem, de modo a não interromper ou dificultar a prestação jurisdicional.

Nenhum desses fatos, contudo, dispensa a observância da Constituição Federal e da lei. Inexiste uma incompatibilidade incontornável entre a boa gestão e a regulamentação das designações, como faz crer o impetrante. O cumprimento de regras prévias, claras, públicas e impessoais não só é importante para os magistrados e a sociedade, mas também faz parte da rotina do administrador.

O princípio da legalidade, como ensina Celso Antônio Bandeira de Mello, é específico do Estado de Direito, qualificando-o e

dando-lhe identidade própria. Está na base do regime jurídico-administrativo, é “o fruto da submissão do Estado à lei”. É a consagração da ideia de que “a atividade administrativa é atividade sublegal, infralegal, consistente na expedição de *comandos complementares à lei*”.⁶

Acrescenta o autor:

Para avaliar corretamente o princípio da legalidade e captar-lhe o sentido profundo cumpre atentar para o fato de que ele é *tradução jurídica* de um propósito político: o de submeter os exercentes do poder concreto – o administrativo – a um quadro normativo que embargue favoritismos, perseguições ou desmandos. Pretende-se, através da norma geral, abstrata e por isso mesmo impessoal, a lei, editada, pois, pelo Poder Legislativo – que é o colégio representativo de todas as tendências (inclusive minoritárias) do corpo social –, garantir que a atuação do Executivo nada mais seja senão a concretização desta vontade geral.

O princípio da legalidade contrapõe-se, portanto, e visceralmente, a quaisquer tendências de exacerbação personalista dos governantes. [...] ⁷

A eficiência administrativa, conforme observa o mesmo professor, só pode ser concebida “na intimidade do princípio da legalidade, pois jamais uma suposta busca de eficiência justificaria postergação daquele que é o dever administrativo por excelência”.⁸ Incabível, assim, o afastamento de princípios e garantias constitucionais em nome da boa administração.

6 BANDEIRA DE MELLO, C. A. *Curso de direito administrativo*. 27. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 100.

7 BANDEIRA DE MELLO, op. cit., p. 100.

8 BANDEIRA DE MELLO, op. cit., p. 122.

É certo que não cabe, na designação de juízes auxiliares, a pretendida ampla e ilimitada discricionariedade da Presidência do Tribunal, a qual pode vir a ser confundida com arbitrariedade, mesmo que em nome da eficiência e do interesse público. A margem de liberdade do administrador, para decidir segundo a conveniência e a oportunidade, deve estar restrita aos parâmetros da lei e dos atos normativos, os quais, regulamentando a matéria e demarcando os limites do poder discricionário, preservarão as garantias constitucionais deferidas à magistratura.

Conforme afirmado, com acerto, no acórdão objeto da presente impetração, mesmo que se reconheça “uma certa margem de discricionariedade” para atender a necessidades eventuais, “é necessário que haja critérios objetivos e impessoais que determinem as designações iniciais dos referidos magistrados e as redesignações que daí sucederem”. Trata-se, no dizer da Relatora, de “forma de deferir, aos Juízes Auxiliares da Capital, o gozo, na maior extensão possível, de garantia funcional que os acolhe pelo simples fato de serem juízes”.

O que não se admite, em nenhuma hipótese, é a possibilidade de os juízes serem designados para atuar nas diversas unidades de competência sem nenhum critério anterior conhecido, permitindo, em tese, direcionamentos, favorecimentos ou perseguições, em afronta às garantias da inamovibilidade e independência do juiz, aos direitos fundamentais e aos princípios constitucionais que regem a administração pública.

Não se está aqui a falar de situações concretas, ou a afirmar a ocorrência de desvios no âmbito da Corte paulista, mas da necessidade inafastável de se preservar o direito ao juiz natural e independente.

Assim sendo, agiu com acerto o Conselho Nacional de Justiça ao determinar ao Tribunal de Justiça de São Paulo que edite ato normativo para regulamentar o art. 8º da Lei Complementar estadual 980/2005.

O Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de apreciar o tema, consolidando entendimento coincidente com o do CNJ, segundo o qual a inamovibilidade não é só garantia do juiz titular, mas de toda a magistratura. É o que se verifica da ementa do acórdão do MS 27.958:

Ementa: MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA QUE CONSIDEROU A INAMOVIBILIDADE GARANTIA APENAS DE JUIZ TITULAR. INCONSTITUCIONALIDADE. A INAMOVIBILIDADE É GARANTIA DE TODA A MAGISTRATURA, INCLUINDO O JUIZ TITULAR E O SUBSTITUTO. CONCESSÃO DA SEGURANÇA. **I – A inamovibilidade é, nos termos do art. 95, II, da Constituição Federal, garantia de toda a magistratura, alcançando não apenas o juiz titular, como também o substituto.** II – O magistrado só poderá ser removido por designação, para responder por determinada vara ou comarca ou para prestar auxílio, com o seu consentimento, ou, ainda, se o interesse público o exigir, nos termos do inciso VIII do art. 93 do Texto Constitucional. III – Segurança concedida (MS 27.958, Relator Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 17/5/2012, Acórdão Eletrônico DJe-170 divulg. 28 ago. 2012, public. 29 ago. 2012) [*nossos grifos*].

No mesmo sentido, a decisão proferida no julgamento da ADI 4.414-AL. A seguir trechos da ementa, que deixamos de

transcrever integralmente devido a sua grande extensão, limitando-nos a citar os itens pertinentes à matéria em exame:

Ementa: DIREITO PROCESSUAL PENAL. DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CRIAÇÃO, POR LEI ESTADUAL, DE VARAS ESPECIALIZADAS EM DELITOS PRATICADOS POR ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS. — PREVISÃO DE CONCEITO DE “CRIME ORGANIZADO” NO DIPLOMA ESTADUAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO À COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE MATÉRIA PENAL E PROCESSUAL PENAL. ENTENDIMENTO DO EGRÉGIO PLENÁRIO PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. — INCLUSÃO DOS ATOS CONEXOS AOS CONSIDERADOS COMO CRIME ORGANIZADO NA COMPETÊNCIA DA VARA ESPECIALIZADA. REGRA DE PREVALÊNCIA ENTRE JUÍZOS INSERIDA EM LEI ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE. VIOLAÇÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA TRATAR SOBRE DIREITO PROCESSUAL PENAL (ART. 22, I, CRFB). [...] — **Indicação e nomeação de magistrado para integrar a Vara especializada realizada politicamente pelo Presidente do Tribunal de Justiça. Inconstitucionalidade. Violação aos critérios para remoção e promoção de juízes previstos na Carta Magna (art. 93, II e VIII-A). Garantias de independência da magistratura e de qualidade da prestação jurisdicional. — Estabelecimento de mandato de dois anos para a ocupação da titularidade da Vara especializada. Designação política também do juiz substituto, ante o afastamento do titular. Inconstitucionalidade. [...] 6. A independência do juiz nos casos relativos a organizações criminosas, injunção constitucional, na forma do art. 5º, XXXVII e LIII, da CRFB, não está adequadamente preservada pela legislação federal, constituindo lacuna a ser preenchida pelos Estados-Membros, no exercício da competência prevista no art. 24, § 3º, da Carta Magna. [...] 13. O princípio do Juiz natural (art. 5º, XXXVII e LIII, CRFB) é incompatível com disposição que permita a delegação de atos de instrução ou execução a outro juízo, sem justificativa calcada na competência territorial ou funcional dos órgãos envolvidos, ante a proibição dos poderes de comissão (possibilidade de criação de órgão jurisdicional *ex post facto*) e de avocação (possibilidade de modificação da competência por critérios discricionários), sendo certo que a cisão fun-**

cional de competência não se insere na esfera legislativa dos Estados-Membros (art. 22, I, CRFB) (FERRAJOLI, Luigi. *Direito e Razão: teoria do garantismo penal*. 2ª ed. São Paulo: RT, 2006. p. 544; SCHWAB, Karl Heinz. *Divisão de funções e o juiz natural*. Revista de Processo, vol. 12, n. 48, p. 124 a 131, out./dez. 1987). [...] 19. **Os juízes integrantes de Vara especializada criada por Lei estadual devem ser designados com observância dos parâmetros constitucionais de antiguidade e merecimento previstos no art. 93, II e VIII-A, da Constituição da República, sendo inconstitucional, em vista da necessidade de preservação da independência do julgador, previsão normativa segundo a qual a indicação e nomeação dos magistrados que ocuparão a referida Vara será feita pelo Presidente do Tribunal de Justiça, com a aprovação do Tribunal.** Doutrina (FERRAJOLI, Luigi. *Direito e Razão: teoria do garantismo penal*. 2ª ed. São Paulo: RT, 2006. p. 534; GARAPON, Antoine. *O juiz e a democracia*. Trad. Maria Luiza de Carvalho. Rio de Janeiro: Revan, 1999. p. 60; CARNELUTTI, Francesco. *Sistema di Diritto Processuale Civile*. V. I. Padova: Cedam, 1936. p. 647-651; Idem. *Lezioni di Diritto Processuale Civile*. V. Terzo. Padova: Cedam, 1986. p. 114; GUIMARÃES, Mário. *O Juiz e a Função Jurisdicional*. Rio de Janeiro: Forense, 1958. p. 117). [...] 21. **O princípio do Juiz natural obsta “qualquer escolha do juiz ou colegiado a que as causas são confiadas”, de modo a se afastar o “perigo de prejudiciais condicionamentos dos processos através da designação hierárquica dos magistrados competentes para apreciá-los”** (FERRAJOLI, Luigi. *Direito e Razão: teoria do garantismo penal*. 2ª ed. São Paulo: RT, 2006. p. 545), devendo-se condicionar a nomeação do juiz substituto, nos casos de afastamento do titular, por designação do Presidente do Tribunal de Justiça, à observância de critérios impessoais, objetivos e apriorísticos. Doutrina (LLOBREGAT, José Garberí. *Constitución y Derecho Procesal – Los fundamentos constitucionales del Derecho Procesal*. Navarra: Civitas/Thomson Reuters, 2009. p. 65-66). [...] 23. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente pelo Plenário para declarar a nulidade, com redução de texto, dos seguintes dispositivos e termos da Lei estadual de Alagoas nº 6.806, de 2007: (a) as palavras “todos indicados e nomeados pelo Presidente do

Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas, com aprovação do Pleno, para um período de dois (02) anos, podendo, a critério do Tribunal, ser renovado”, no art. 2º; (b) o art. 5º, *caput* e seu parágrafo único; (c) o art. 7º e o art. 12, que violam o princípio do juiz natural ao permitir os poderes de avocação e de comissão; [...] Ação Direta de Inconstitucionalidade parcialmente procedente, ainda, para o fim de conferir interpretação conforme à Constituição: (a) ao art. 1º, de modo a estabelecer que os crimes de competência da 17ª Vara Criminal da Capital são aqueles praticados na forma do art. 1º da Lei nº 9.034/95, com a redação dada pela Lei nº 10.217/01; **(b) ao art. 3º, com o fito de impor a observância, pelo Presidente do Tribunal, na designação de juiz substituto, de critérios objetivos, apriorísticos e impessoais, nos termos do quanto decidido pela Corte nos autos do MS nº 27.958/DF; [...]** (ADI 4414, Relator Ministro LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 31/5/2012, processo eletrônico *DJe-114*, divulg. 14 jun. 2013, public. 17 jun. 2013) [*nossos grifos*].

Tendo em vista os argumentos expendidos e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, é de se reconhecer que a designação de magistrados, sejam eles titulares, auxiliares ou substitutos, deve estar submetida a critérios objetivos, impessoais, apriorísticos e públicos, e sua cessação deve ser motivada, seguindo os mesmos parâmetros. A discricionariedade ilimitada defendida pelo impetrante é incompatível com o Estado de Direito, pois permite casuísmos, designações seletivas, perseguições, apadrinhamentos e direcionamentos para atender aos mais diversos interesses.

Assim sendo, a regulamentação do art. 8º da Lei Complementar estadual 980/2005, determinada pelo CNJ, é indispensável para que seja preservado o princípio do juiz natural e as garantias da magistratura, que são também garantias de toda a sociedade.

Improcedente, também, a alegação de violação ao pacto federativo e à autonomia do Tribunal de Justiça de São Paulo.

O Conselho Nacional de Justiça, criado pela EC 45/2004, possui caráter administrativo e tem competência para exercer o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes. Cabe-lhe, dentre outras atribuições, zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pela observância do art. 37 da CF, além de apreciar a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário (art. 103-B, § 4º, CF/1988).

Diante da clara ilegalidade na ausência de critérios para a designação de juízes auxiliares no âmbito da Comarca da Capital, pela Presidência do TJSP, da inobservância dos princípios que regem a administração pública, bem como da negativa de reconhecimento da garantia de inamovibilidade a tais magistrados, o órgão de controle agiu com acerto e dentro dos limites de sua competência, ao determinar a edição de ato normativo.

Em nenhum momento foi violada a autonomia do Poder Judiciário ou houve invasão à competência legislativa estadual. De forma oposta, o CNJ teve o cuidado de não estabelecer as normas que regerão as designações naquela Corte, mas, preservando o direito ao autogoverno, impôs que o órgão estadual agisse, de forma a preservar o que foi estabelecido na Constituição Federal.

Assim sendo, pelas razões expostas, não se vislumbrando violação a direito líquido e certo a ser amparado por meio do *writ*, o parecer é pela **denegação da segurança**.

Entretanto, caso seja a ação julgada procedente, manifesta-se o Procurador-Geral da República no sentido de que o *decisum* seja restrito ao que foi pedido na inicial, não atingindo a parte do acórdão do CNJ relativa à situação pessoal do litisconsorte passivo que, apesar de não ser objeto da impetração, restou atingido pela medida liminar.

Brasília (DF), 20 de janeiro de 2015.

Rodrigo Janot Monteiro de Barros
Procurador-Geral da República