

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. A jurisprudência deste Supremo Tribunal firmou-se no sentido de que a Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB é legitimada ativa para o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade nos casos em que pertinente o objeto a ser cuidado.

Consolidou-se o entendimento de que a legitimidade para o ajuizamento das ações de controle abstrato de constitucionalidade por confederações sindicais e entidades de classe (inc. IX do art. 103 da Constituição da República c/c o inc. IX do art. 2º da Lei n. 9.868/1999) pressupõe: *a*) caracterização como entidade de classe ou sindical decorrente da representação de categoria empresarial ou profissional (ADI n. 4.294-AgR, Relator o Ministro Luiz Fux, Plenário, DJe 5.9.2016); *b*) abrangência ampla desse vínculo de representação, exigindo-se que a entidade represente toda a categoria, não apenas fração (ADI n. 5.320-AgR, Relator o Ministro Celso de Mello, Plenário, DJe 7.12.2015); *c*) caráter nacional da representatividade aferida pela demonstração da presença da entidade em pelo menos nove Estados brasileiros (ADI n. 4.230-AgR, Relator o Ministro Dias Toffoli, Plenário, DJe 14.9.2011); e *d*) pertinência temática entre as finalidades institucionais da entidade e o objeto da impugnação (ADI n. 4.722-AgR, Relator o Ministro Dias Toffoli, Plenário, DJe 15.2.2017).

No julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.303/SC, Relator o Ministro Maurício Corrêa, o Plenário deste Supremo Tribunal decidiu:

“ EMENTA: (...) PRELIMINAR: ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS – AMB; LEGITIMIDADE ATIVA; PERTINÊNCIA TEMÁTICA. DESPACHO CAUTELAR, PROFERIDO NO INÍCIO DAS FÉRIAS FORENSES, AD REFERENDUM DO PLENÁRIO (art. 21, IV e V do RISTF). 1. Preliminar: esta Corte já sedimentou, em sede de controle normativo abstrato, o entendimento da pertinência temática relativamente à legitimidade da Associação dos Magistrados Brasileiros - AMB, admitindo que sua atividade

associativa nacional busca realizar o propósito de aperfeiçoar e defender o funcionamento do Poder Judiciário, não se limitando a matérias de interesse corporativo (ADI nº 1.127-8)'' (DJ 1º.9.2000).

Confirmam-se também, por exemplo, os seguintes precedentes: ADC n. 12-MC, Relator o Ministro Carlos Britto, Plenário, DJ 1º.9.2006; ADI n. 396, Relator o Ministro Maurício Corrêa, Redator para o acórdão o Ministro Gilmar Mendes, Plenário, DJ 5.8.2005; ADI n. 2.608-MC, Relator o Ministro Celso de Mello, Plenário, DJ 3.4.2013; e ADI n. 5.486, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, Plenário, DJ 14.2.2019.

2. Reconheço a legitimidade ativa da Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB para o ajuizamento da presente ação direta pelo caráter nacional da entidade e pela pertinência temática entre as finalidades da Associação e o objeto impugnado nesta ação, ainda que não se limite a interesse corporativo.

O objeto da presente ação é ato normativo do Conselho Nacional de Justiça, dotado de abstração e generalidade suficiente a credenciá-lo ao controle abstrato de constitucionalidade, não tendo havido, apesar do transcurso do tempo, revogação da Resolução/CNJ n. 71/2009 ou alteração substancial dos dispositivos impugnados.

Conheço da ação direta de inconstitucionalidade.

3. Põe-se em questão na presente ação direta a validade constitucional dos arts. 1º, 7º e 11 da Resolução n. 71/2009 do Conselho Nacional de Justiça, pelos quais a autora alega contrariados a al. b do inc. I do art. 96, o inc. I do art. 22 e o inc. IX do art. 24 da Constituição da República e desrespeitado o princípio da isonomia.

4. Em 13.4.2005, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.367/DF, Relator o Ministro Cezar Peluso, reconheceu constitucional a Emenda Constitucional n. 45/2004.

Com esse reconhecimento, afirmou-se a atribuição daquele Conselho para adotar providências, incluída a normativa, a permitirem o perfeito

desempenho de suas competências. Por isso a possibilidade de serem editadas resoluções pelas quais os deveres institucionais daquele órgão são cumpridos de forma objetiva e com controle possível.

5. Ao analisar a Resolução n. 7/2005 do Conselho Nacional de Justiça, na Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 12/DF, Relator o Ministro Ayres Britto, o Plenário deste Supremo Tribunal concluiu:

“ EMENTA: AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE, AJUIZADA EM PROL DA RESOLUÇÃO Nº 07, de 18.10.05, DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. ATO NORMATIVO QUE "DISCIPLINA O EXERCÍCIO DE CARGOS, EMPREGOS E FUNÇÕES POR PARENTES, CÔNJUGES E COMPANHEIROS DE MAGISTRADOS E DE SERVIDORES INVESTIDOS EM CARGOS DE DIREÇÃO E ASSESSORAMENTO, NO ÂMBITO DOS ÓRGÃOS DO PODER JUDICIÁRIO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS". PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 1. Os condicionamentos impostos pela Resolução nº 07/05, do CNJ, não atentam contra a liberdade de prover e desprover cargos em comissão e funções de confiança. As restrições constantes do ato resolutivo são, no rigor dos termos, as mesmas já impostas pela Constituição de 1988, dedutíveis dos republicanos princípios da impessoalidade, da eficiência, da igualdade e da moralidade. 2. Improcedência das alegações de desrespeito ao princípio da separação dos Poderes e ao princípio federativo. O CNJ não é órgão estranho ao Poder Judiciário (art. 92, CF) e não está a submeter esse Poder à autoridade de nenhum dos outros dois. O Poder Judiciário tem uma singular postura de âmbito nacional, perfeitamente compatibilizada com o caráter estadualizado de uma parte dele. Ademais, o art. 125 da Lei Magna defere aos Estados a competência de organizar a sua própria Justiça, mas não é menos certo que esse mesmo art. 125, caput, junte essa organização aos princípios "estabelecidos" por ela, Carta Maior, neles incluídos os constantes do art. 37, cabeça. 3. Ação julgada procedente para: a) emprestar interpretação conforme à Constituição para deduzir a função de chefia do substantivo "direção" nos incisos II, III, IV, V do artigo 2º do ato normativo em foco; b) declarar a constitucionalidade da Resolução nº 07/2005, do Conselho Nacional de Justiça” (DJ 18.12.2009, grifos nossos).

Valendo-se dos fundamentos esposados no julgamento da medida cautelar naquela ação, o Ministro Ayres Britto observou:

“ Agora vem a pergunta que tenho como a de maior valia para o julgamento desta ADC: o Conselho Nacional de Justiça foi aquinhado com essa modalidade primária de competência? Mais exatamente: foi o Conselho Nacional de Justiça contemplado com o poder de expedir normas primárias sobre as matérias que servem de recheio fático ao inciso II do § 4º do art. 103-B da Constituição? (...)

30. Da leitura de ambos os textos, creio que o § 4º, em si mesmo considerado, deixa muito claro a extrema relevância do papel do CNJ como órgão central de controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário. Daí porque a esse Conselho cabe aferir o cumprimento dos deveres dos juízes e ainda exercer, de parilha com os poderes que lhe forem conferidos pelo Estatuto da Magistratura, aqueles de pronto arrolados pelos incisos de I a VII desse mesmo § 4º. (...)

32. Dá-se que duas outras coordenadas interpretativas parecem reforçar esta compreensão das coisas. A primeira é esta: a Constituição, por efeito da Emenda 45/04, tratou de fixar o regime jurídico de três conselhos judiciais: a) o Conselho da Justiça Federal (inciso II do parágrafo único do art. 105); b) o Conselho Superior da Justiça do Trabalho (inciso II do § 2º do art. 111-A); e c) o Conselho Nacional de Justiça (art. 103-B). Ao cuidar dos dois primeiros Conselhos, ela, Constituição, falou expressamente que as respectivas competências todas elas, enfatize-se seriam exercidas na forma da lei. Esse inequívoco fraseado na forma da lei a anteceder, portanto, o rol das competências de cada qual das duas instâncias. Ora, assim não aconteceu com o tratamento normativo dispensado ao Conselho Nacional de Justiça. Aqui, a Magna Carta inventariou as competências que houve por bem deferir ao CNJ, quedando silente quanto a um tipo de atuação necessariamente precedida de lei.

33. O segundo reforço argumentativo está na interpretação panorâmica ou sistemática ou imbricada que se possa fazer dos dispositivos que se integram na compostura vernacular de todo o art. 103-B da Constituição. É que tais dispositivos são tão ciosos da importância do CNJ em ambos os planos da composição e do funcionamento; tão logicamente concatenados para fazer do Conselho um órgão de planejamento estratégico do Poder Judiciário, assim no campo orçamentário como no da celeridade, transparência, segurança, democratização e aparelhamento tecnológico da função jurisdicional do Estado; tão explicitamente assumidos como estrutura normativa de contínua densificação dos estelares princípios do art. 37 da Lei Republicana; tão claramente regrados para tornar o CNJ uma genuína instância do Poder Judiciário, e não uma instituição estranha a esse Poder elementar do Estado, enfim, que negar a esse Conselho o poder de aplicar imediatamente a Constituição-cidadã, tanto em concreto como em abstrato, seria concluir que a Emenda 45 homiziou o novo

órgão numa fortaleza de paredes intransponíveis, porém fechada, afinal, com a mais larga porta de papelão. Metáfora de que muito se valia o gênio ético-libertário de Geraldo Ataliba para ensinar como não se deve interpretar o Direito, notadamente o de estirpe constitucional. (...)

40. Um terceiro questionamento: o modelo normativo em exame é suscetível de ofender a pureza do princípio da separação dos Poderes e até mesmo do princípio federativo? Outra resposta negativa se me impõe, primeiro, pela consideração de que o CNJ não é órgão estranho ao Poder Judiciário (já foi dito) e não está a submeter esse Poder à autoridade dos dois outros; segundo, porque ele, Poder Judiciário, tem uma singular compostura de âmbito nacional, perfeitamente compatibilizada com o caráter estadualizado de uma parte dele.

41. Explico. Ao dispor sobre o Poder Legislativo Federal, qual foi o discurso da Constituição? O de que esse Poder orgânico se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado, que são órgãos exclusivamente da União. De nenhuma outra pessoa federada (art. 44). Diga-se o mesmo quanto à estrutura do Poder Executivo Federal (art. 76), englobante apenas do Presidente da República e dos Ministros de Estado. É dizer, englobante de órgãos ainda uma vez exclusivos da nossa pessoa federada central. Ora, não foi esse o tratamento dispensado ao Poder Judiciário. Aqui, a Lei Maior senta praça do seu propósito de incluir órgãos judiciários estaduais no todo judiciário do País, como se verifica dos seguintes dizeres:

Art. 92. São órgãos do Poder Judiciário:

I - o Supremo Tribunal Federal;

I-A - o Conselho Nacional de Justiça;

II - o Superior Tribunal de Justiça;

III - os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais;

IV - os Tribunais e Juízes do Trabalho;

V - os Tribunais e Juízes Eleitorais;

VI - os Tribunais e Juízes Militares;

VII - os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.

42. É certo que o art. 125 da nossa Constituição defere aos Estados a competência de organizar a sua própria Justiça. Mas não é menos certo que o caput desse mesmo art. 125 junte essa organização aos princípios estabelecidos por ela, Carta Maior da República Federativa do Brasil. E o fato é que entre esses princípios constitucionais figuram todos aqueles já exaustivamente citados nesta minha análise jurídica.

43. Nesse rumo de ideias, ao fim e ao cabo (como diria o ministro Nelson Jobim), não me parece que, ao editar a Resolução nº 07/2005, o Conselho Nacional de Justiça haja invadido seara reservada, com exclusividade, nem ao Poder Legislativo Federal nem ao Poder Legislativo dos Estados. Limitou-se a exercer, reitero, as competências

que lhe foram constitucionalmente reservadas” (Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 12/DF, Relator o Ministro Ayres Britto, Plenário, DJ 1º.9.2006).

6. Assim como naquele precedente, a autora questiona, na espécie, a constitucionalidade de ato regulamentar editado pelo Conselho Nacional de Justiça.

7. A o prestar informações no caso agora analisado, o então Presidente do Conselho Nacional de Justiça assinalou que a Resolução/CNJ n. 71/2009, aqui questionada, decorreu de inspeções realizadas em tribunais, nas quais se teria constatado a “ *ausência de padronização procedimental e de deliberações sobre matérias incompatíveis com a circunstância excepcional de conhecimento* [dos pedidos apresentados durante o plantão judicial]” (fl. 5, e-doc. 19).

8. Sobre a necessidade de estabelecer normas para se possibilitar o exercício das competências de controle da atividade administrativa dos Tribunais pelo Conselho Nacional de Justiça, o Ministro Cezar Peluso anotou no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.367:

“ A bem da verdade, mais que encargo de controle, o Conselho recebeu aí uma alta função política de aprimoramento do autogoverno do Judiciário, cujas estruturas burocráticas dispersas inviabilizam o esboço de uma estratégia político-institucional de âmbito nacional. São antigos os anseios da sociedade pela instituição de um órgão superior, capaz de formular diagnósticos, tecer críticas construtivas e elaborar programas que, nos limites das suas responsabilidades constitucionais, deem respostas dinâmicas e eficazes aos múltiplos problemas comuns em que se desdobra a crise do Poder. Como bem acentuou JOSÉ EDUARDO FARIA:

‘(...) como o Judiciário tem diferentes braços especializados, organizados em diferentes instâncias, é natural que cada um deles e cada uma delas sintam-se tentado a definir seu próprio programa de ação, o que, obviamente, toma de fundamental importância a criação de um órgão representativo de todos esses braços e instâncias capazes de atuar numa dimensão de política-domínio, responsabilizando-se pela uniformização dos diferentes programas ‘parcialmente contraditórios’ e ‘parcialmente compatíveis’ sob a forma de uma estratégia global da instituição’.

Ao Conselho atribuiu-se esse reclamado papel de órgão formulador de uma indeclinável política judiciária nacional ” (Plenário, DJe 17.3.2006).

9. Quanto à Resolução/CNJ n. 71/2009, ato questionado na presente ação, como informado, sua edição teria resultado da constatação, pelo Conselho Nacional de Justiça, da ausência de sistema de controle administrativo efetivo sobre as decisões proferidas em plantão judiciário e a sua frequente utilização para a realização de pedidos de tutela de urgência, muitos sem mencionar processo em tramitação sobre a causa, que poderiam ser apresentados e analisados em horário normal de expediente. Disso derivou recomendação do Conselheiro Relator do Pedido de Providências n. 0300073-45.2008.00.0000 para que a Corregedoria Nacional de Justiça considerasse, na formulação da resolução objeto desta ação direta de inconstitucionalidade, “ (i) a questão das cláusulas que deixam em aberto as competências para análise em plantão e (ii) a necessidade de se estabelecer sistemas de controle administrativo das decisões proferidas em plantões ” (Conselheiro Joaquim Falcão, 80ª sessão ordinária, realizada em 17.3.2009).

A delimitação das questões passíveis de sujeição ao regime de plantão judiciário teve por escopo, portanto, dotar de eficácia os princípios previstos no *caput* do art. 37 da Constituição da República, a legitimar, em harmonia com a jurisprudência deste Supremo Tribunal, a atuação normativa do Conselho Nacional de Justiça, como acentuado na manifestação da Advocacia-Geral da União:

“ Nesse sentido, decidiu-se, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3367, que compete ao Conselho Nacional de Justiça exercer controle administrativo, financeiro e disciplinar sobre o Poder Judiciário, de cuja incidência resta excluído, tão somente, esse Supremo Tribunal Federal. Ademais, por ocasião do julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 12, essa Excelsa Corte fixou o entendimento de que esse controle administrativo pode ser feito por meio de resoluções dotadas de caráter normativo primário, notadamente quando destinadas a densificar o conteúdo dos princípios previstos pelo artigo 37, caput, da Constituição da República ” (fl. 7, edoc. 21).

Não se verifica, portanto, diminuição do núcleo político do princípio da separação de poderes, pois as determinações constantes da Resolução/CNJ

n. 71/2009 tiveram por objetivo preservar e aprimorar o exercício da função jurisdicional, promovendo as condições materiais do seu exercício imparcial. O ato normativo questionado insere-se, portanto, na esfera das competências constitucionais atribuídas ao Conselho Nacional de Justiça, em especial a de órgão formulador de política judiciária nacional.

Conclui-se, portanto, pela higidez constitucional do art. 1º da Resolução n. 71/2009.

10. Quanto ao art. 7º, a autora suscita inconstitucionalidade dos §§ 1º e 2º, pois, ao determinar-se que os pleitos em regime de plantão sejam apresentados em duas vias, o Conselho Nacional de Justiça teria invadido a competência privativa da União para legislar sobre direito processual (inc. I do art. 22 da Constituição da República) e, ao definir quais informações devem constar do protocolo e impor o encaminhamento do requerimento de urgência ao juízo competente no primeiro dia útil imediato ao término do plantão, estaria configurada a competência concorrente dos entes federativos para legislar sobre procedimentos em matéria processual (inc. XI do art. 24 da Constituição).

11. Nos arts. 22 a 24 da Constituição da República, foi traçado o sistema de repartições de competências legislativas e administrativas das unidades políticas da federação brasileira, consagrando-se, em lição de José Afonso da Silva, “ *o núcleo do conceito de Estado Federal* ” (*Comentário contextual à Constituição*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 260).

Fernanda Dias Menezes de Almeida ensina sobre a repartição de competências como elemento garantidor da harmonia entre os entes federativos:

“ *Sob outro viso, a partilha de competência afigura-se um imperativo do federalismo para a preservação do relacionamento harmônico entre a União e Estados-membros. Sim, porque a não delimitação das atribuições do conjunto e das partes, que devem coexistir e atuar simultaneamente, tornaria inevitavelmente conflituosa sua convivência, pondo em risco o equilíbrio mútuo que há de presidir a delicada parceria a que corresponde, em última análise, a Federação* ” (*Competências na Constituição de 1988*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 29).

No inc. I do art. 22 da Constituição da República se previu a competência privativa da União para legislar sobre direito processual: “ Art. 22. *Compete privativamente à União legislar sobre: I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho* ”.

Raul Machado Horta leciona sobre a competência privativa da União:

*“(...) a competência legislativa incorpora os preceitos declaratórios e autorizativos da competência geral na legislação federal, através da lei e da norma jurídica, sob o comando privativo da União Federal, por intermédio dos órgãos de manifestação da vontade legislativa. Daí a correspondência entre as atribuições de competência geral e as da competência de legislação, sem a qual a competência geral permaneceria um corpo inerte, sem ação e sem vontade. A correspondência entre as duas competências às vezes se exterioriza na coincidência vocabular das expressões, como se dá na repetição de atribuições (...) , com idênticas palavras ou com expressões equivalentes, e quando a correspondência não se exteriorizar de forma ostensiva irá ela alojar-se no inciso mais genérico da competência legislativa federal, abrigando-se no amplo conteúdo do direito material e do direito processual (art. 22, I), que poderá absorver na legislação codificada ou não codificada as atribuições da Federação, situadas na competência geral do Estado soberano” (HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 351).*

Francesco Carnelutti esclarece que a norma jurídica processual consiste na *“norma jurídica que disciplina a atividade do juiz e das partes para a realização do direito objetivo e para a composição dos conflitos de interesses não regulados pela norma material; norma jurídica que atribui poderes e impõe deveres ao juiz e aos seus auxiliares, e às partes e aos auxiliares destas, para o accertamento das normas jurídicas, para a execução dos comandos jurídicos e para a composição de conflitos de interesses ainda não compostos em relação jurídica ”* (*Lezioni di Diritto Processuale Civile*. V. Primo. Padova: CEDAM, 1986. p. 184).

12. Na espécie, a determinação de apresentação de cópias nos pleitos realizados em regime de plantão não inovou no ordenamento jurídico, como realçado na manifestação do Advogado-Geral da União:

“ Entretanto, ao prever referido dever, o artigo 7º da Resolução n. 71/09 do CNJ não trouxe qualquer inovação ao ordenamento jurídico pátrio. Com efeito, o artigo 159 do Código de Processo Civil (Lei n. 5.869/73) já determinava, mesmo antes da edição da norma em exame, que ‘(...) todas as petições e documentos que instruírem o processo, não constantes de registro público, serão sempre acompanhados de cópia, datada e assinada por quem os oferecer’ .

Desse modo, nota-se que o dispositivo questionado cinge-se a explicitar que a exigência de apresentação de petições e documentos em duas vias também deve ser observada nos plantões judiciais.

Não se trata, portanto, de norma de caráter primário. Em verdade, conforme esclarecem as informações prestadas pelo Conselho Nacional de Justiça (fl. 05), o artigo 7º da resolução questionada contém mera recomendação, não havendo, sequer, previsão de sanção para o caso de sua inobservância.

Desse modo, é insubsistente a alegação da requerente no sentido de que o CNJ teria legislado sobre direito processual civil, uma vez que o dispositivo em questão não traz inovação alguma à ordem jurídica.

Ademais, o dever de apresentar pedidos, requerimentos e documentos em duas vias tem a finalidade de propiciar a formação de autos suplementares, conforme se infere do § 1º do artigo 159 do Código de Processo Civil. Sendo assim, constata-se que a referida exigência, repetida pelo artigo 7º da resolução do CNJ, relaciona-se à organização de rotinas administrativas a serem observadas pelas serventias judiciais, que não interfere, ao menos de modo direto, no exercício da função jurisdicional pelos magistrados. Não se trata, de fato, de disciplinamento instrumental relativo à função judicante, embora encontre previsão no Código de Processo Civil.

Desse modo, o artigo 7º da Resolução n. 71/09 do CNJ não trata de tema pertinente ao direito processual, mas de atividade eminentemente administrativa, cuja disciplina integra o âmbito de competência do Conselho Nacional de Justiça, conforme demonstrado no item anterior” (edoc. 21).

No mesmo sentido, o Procurador-Geral da República:

“ 23. O § 1º do referido dispositivo, ao exigir que a apresentação dos pedidos se dê em duas vias, apenas reproduziu a norma constante do artigo 159 do Código de Processo Civil (Lei 5.869/1973), sem trazer qualquer inovação à ordem jurídica. Não há, assim, violação à competência da União constante do artigo 22, I, da Constituição da República” (edoc. 22).

13. A determinação de que os pleitos em regime de plantão sejam apresentados em duas vias não causa estranheza, tampouco se desconforta com o legalmente emoldurado ou com os princípios informativos que regem a administração, quando conformados com as exigências que se fazem necessárias ao exercício do controle administrativo, financeiro e disciplinar do Conselho Nacional de Justiça sobre o Poder Judiciário.

Diferente disso, o dispositivo objeto de análise densifica o conteúdo da eficiência administrativa, prevista no *caput* do art. 37 da Constituição da República, por servir como elemento de controle efetivo sobre a atuação jurisdicional no regime de plantão, prevenindo burla ao sistema de distribuição dos pedidos de tutela de urgência nos tribunais, em reforço ao princípio do juiz natural, não havendo se falar, sob esse prisma, em ausência de razoabilidade ou proporcionalidade da providência normatizada pelo Conselho Nacional de Justiça, pois destinada, repita-se, à materialização do princípio da eficiência administrativa.

14. Anote-se que com o transcurso do tempo – mais de uma década se passou desde a edição da resolução questionada na presente ação – os avanços tecnológicos mitigaram a relevância da determinação de apresentação de cópia de peças processuais. Pela crescente digitalização do processo, o legislador não repetiu, no Código de Processo Civil de 2015, o que expresso no art. 159 do Código revogado.

Disso não resulta, entretanto, prejuízo ao disposto no § 1º do art. 7º da Resolução n. 71/2009, ainda vigente, o qual, pela ausência de previsão de consequências para o descumprimento da apresentação de cópias, pode ser tomado como recomendação, não havendo que se cogitar, assim, de norma jurídica a alterar o comportamento processual imposto ao juiz e seus auxiliares, ou às partes e aos auxiliares destas.

Reconheço, portanto, a higidez constitucional do § 1º do art. 7º da Resolução n. 71/2009, do Conselho Nacional de Justiça.

15. Tampouco se comprova o alegado vício de competência apontado no estabelecimento das providências fixadas no § 2º, pois, como realçado pela Procuradoria-Geral da República, “ *relaciona-se à organização de rotinas administrativas a serem observadas no período de plantão judiciário. Trata-*

se de atividade eminentemente administrativa, que não interfere no exercício da função jurisdicional dos magistrados, e que se inclui no âmbito de competência do Conselho Nacional de Justiça ” (fl. 6, e-doc. 22).

Essa peculiaridade distingue a controvérsia trazida na espécie das situações analisadas por este Supremo Tribunal nos precedentes invocados pela autora, cujos objetos “ *dis [punham] sobre atos de Juiz, direcionando sua atuação em face de situações específicas ”* (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.257, Relator o Ministro Eros Grau, Plenário, DJe 26.8.2005), e convertiam para a modalidade secreta o julgamento, no tribunal local, de ações penais originárias (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.970, Relatora a Ministra Ellen Gracie, Plenário, DJe 12.5.2006).

Em precedente mencionado pela autora se tem expressa aceitação da atuação regulamentar por outros Poderes quando decorrente de previsão expressa ou implícita em lei, sendo que, na espécie vertente, resulta da própria Constituição da República (art. 103-B). Confira-se:

“ 5. Ofensa ao princípio do juiz natural [artigo 5º, incisos XXXVII e LIII da Constituição do Brasil] e à reserva de lei. Inocorrência.

6. Especializar varas e atribuir competência por natureza de feitos não é matéria alcançada pela reserva da lei em sentido estrito, porém apenas pelo princípio da legalidade afirmado no artigo 5º, II da Constituição do Brasil, ou seja, pela reserva da norma. No enunciado do preceito – ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei – há visível distinção entre as seguintes situações: [i] vinculação às definições da lei e [ii] vinculação às definições decorrentes – isto é, fixadas em virtude dela --- de lei. No primeiro caso estamos diante da reserva da lei; no segundo, em face da reserva da norma [norma que pode ser tanto legal quanto regulamentar ou regimental]. Na segunda situação, ainda quando as definições em pauta se operem em atos normativos não da espécie legislativa – mas decorrentes de previsão implícita ou explícita em lei – o princípio estará sendo devidamente acatado.

7. No caso concreto, o princípio da legalidade expressa reserva de lei em termos relativos [= reserva da norma] não impede a atribuição, explícita ou implícita, ao Executivo e ao Judiciário, para, no exercício da função normativa, definir obrigação de fazer ou não fazer que se imponha aos particulares – e os vincule.

8. *Se há matérias que não podem ser reguladas senão pela lei – v. g.: não haverá crime ou pena, nem tributo, nem exigência de órgão público para o exercício de atividade econômica sem lei, aqui entendida como tipo específico de ato legislativo, que os estabeleça – das excluídas a essa exigência podem tratar, sobre elas dispondo, o Poder Executivo e o Judiciário, em regulamentos e regimentos. Quanto à definição do que está incluído nas matérias de reserva de lei, há de ser colhida no texto constitucional; quanto a essas matérias não cabem regulamentos e regimentos. Inconcebível a admissão de que o texto constitucional contivesse disposição despicienda – verba cum effectu sunt accipienda. A legalidade da Resolução n. 20, do Presidente do TRF da 4ª Região, é evidente ” (Habeas Corpus n. 85.060, Relator o Ministro Eros Grau, Primeira Turma, DJe 13.2.2009).*

16. Descabida também a alegação de ofensa ao princípio da isonomia, promovida pelo art. 11, pelo qual se limita a incidência da resolução impugnada aos Tribunais de segundo grau e aos juízos de primeiro grau.

Consolidada é a jurisprudência deste Supremo Tribunal pela qual “ a igualdade, desde Platão e Aristóteles, consiste em tratar-se de modo desigual os desiguais ” (Mandado de Segurança n. 26.690, Relator o Ministro Eros Grau, Plenário, DJ 19.12.2008). Geraldo Ataliba leciona que, “ sendo genérica, a lei não pode excepcionar salvo a presença de fatos objetivos, amparados por preceitos constitucionais inequívocos ” (ATALIBA, Geraldo. *Clima republicano e Estado de Direito* . Revista de Informação Legislativa. Brasília e. 21 n. 84 out./dez. 1984).

Na espécie, a estrutura constitucionalmente estabelecida para o Poder Judiciário, com atribuição de competências e jurisdição distintas, ampara a exclusão dos Tribunais Superiores das normas fixadas pela Resolução/CNJ n. 71/2009, também porque ausente a constatação, nesses órgãos jurisdicionais de cúpula, de situações justificadoras da padronização procedida.

A Advocacia-Geral da União assim se pronunciou quanto ao ponto:

“ A esse respeito, note-se que, conforme informado pelo Conselho Nacional de Justiça, a Resolução n. 71/09 foi editada em razão de distorções verificadas na execução dos plantões judiciais em primeira e segunda instâncias. Confira-se:

‘O Conselho Nacional de Justiça, ao realizar inspeções em Tribunais, entendeu ser necessário disciplinar atos administrativos praticados em plantões, à vista de ausência de padronização procedimental e de deliberações sobre matérias incompatíveis com a circunstância excepcional de conhecimento como teria verificado, por exemplo, na Inspeção do Tribunal de Justiça do Amazonas (Revisão Disciplinar 0001639.68.2009.2.00.0000), do Tribunal de Justiça do Mato Grosso (Pedido de Providência 0300073.45.2008.00.0000) e do Tribunal de Justiça da Bahia (Revisão Disciplinar 0300027.22.2009.2.00.000)’ (Fl. 02 das informações prestadas pelo Conselho Nacional de Justiça).

Pretendeu-se, portanto, instituir padronização procedimental a ser observada pelos órgãos de primeiro e segundo graus de jurisdição, nos quais foram identificadas falhas e procedimentos desarmônicos.

Desse modo, percebe-se que os motivos que determinaram a edição da resolução referida não são pertinentes ao Conselho Nacional de Justiça e aos Tribunais Superiores, o que justifica o tratamento diferenciado previsto pelo dispositivo hostilizado.

De fato, tanto o Conselho Nacional de Justiça, quanto os Tribunais Superiores revestem-se de caráter nacional, de modo que a razão uniformizadora que motivou a edição da Resolução n. 71/09 não lhes é aplicável. Com efeito, os regimentos internos editados por esses órgãos serão, todos eles, aplicáveis em âmbito nacional, diversamente do que ocorre em primeira e segunda instâncias.

Ora, o Conselho Nacional de Justiça pretendeu sanar falhas identificadas nos órgãos jurisdicionais de primeiro e segundo graus, bem como prevenir disciplinamentos díspares acerca do plantão judiciário, o que ocorreria caso sua regulamentação permanecesse livre a cada Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal. Semelhante risco, no entanto, não existe relativamente aos Tribunais Superiores e ao próprio Conselho Nacional de Justiça, que possuem, segundo a Carta Magna, jurisdição em todo o território nacional (artigos 92, § 2º; e 103-B da Constituição Federal).

Assim, vê-se que o artigo em questão é compatível com o princípio da isonomia, previsto no artigo 5º, caput, da Constituição, uma vez que estabelece disciplinamento diferenciado que se coaduna com as características próprias aos diversos órgãos do Poder Judiciário. Trata-se, portanto, de norma que prevê tratamento desigual plenamente justificável.

Destarte, não se vislumbra qualquer inconstitucionalidade acerca do artigo 11 da Resolução n. 71/09 do CNJ” (edoc. 21).

17. Pelo exposto, conheço da presente ação direta de inconstitucionalidade e voto no sentido de julgar improcedente o pedido nela formulado.

Plenário Virtual - minuta de voto - 19/06/2020 00:00