

VOTO

O Senhor Ministro Gilmar Mendes (Relator): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, proposta em 16.01.2015, contra a Resolução n. 184 do Conselho Nacional de Justiça, de 6 de dezembro de 2013, que regulamenta criação de cargos, funções e unidades judiciárias no âmbito do Poder Judiciário.

Inicialmente, passo à análise da preliminar de ilegitimidade ativa da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA) e da Associação dos Juizes Federais do Brasil (AJUFE), arguida pela AGU e pela PGR, ao fundamento de que essas entidades, por representarem apenas uma parcela da magistratura, não se enquadram no conceito de entidade de classe de âmbito nacional.

Sobre a questão, tive oportunidade de registrar em sede doutrinária:

“Merece especial menção a controvérsia sobre a legitimação das confederações sindicais e das entidades de classe de âmbito nacional, tendo em vista os problemas suscitados na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

O direito de propositura das confederações sindicais e das organizações de classe de âmbito nacional prepara significativas dificuldades práticas.

A existência de diferentes organizações destinadas à representação de determinadas profissões ou atividades e a não existência de disciplina legal sobre o assunto tornam indispensável que se examine, em cada caso, a legitimação dessas diferentes organizações.

Causam dificuldade, sobretudo, a definição e a identificação das chamadas entidades de classe, uma vez que, até então, inexistia critério preciso que as diferenciasse de outras organizações de defesa de diversos interesses. Por isso, está o Tribunal obrigado a verificar especificamente a qualificação dessa confederação sindical ou organização de classe instituída em âmbito nacional.

Nesse sentido, merece especial referência a controvérsia sobre a legitimação das confederações sindicais e das entidades de classe de âmbito nacional, tendo em vista os problemas suscitados, desde então, pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Definição de entidade de classe: a noção de entidade de classe abarca grupo amplo e diferenciado de associações, que não podem ser distinguidas de maneira simples.

Essa questão tem ocupado o Tribunal praticamente desde a promulgação da Constituição de 1988.

Em decisão de 5-4-1989 (ADIn - MC 34-DF) tentou o Tribunal definir a noção de entidade de classe, ao explicitar que é apenas a associação de pessoas que representa o interesse comum de uma determinada categoria intrinsecamente distinta das demais. Nesse mesmo julgamento, firmou-se a tese de que os grupos formados circunstancialmente como a associação de empregados de uma empresa não poderiam ser classificados como organizações de classe, nos termos do art. 103, IX, da CF.

A ideia de um interesse comum essencial de diferentes categorias fornece base para distinção entre a organização de classe, nos termos do art. 103, IX, da Constituição, e outras associações ou organizações sociais. Dessa forma, deixou assente o Supremo Tribunal Federal que o constituinte decidiu por uma legitimação limitada, não permitindo que se convertesse o direito de propositura dessas organizações de classe em autêntica ação popular.

Em outras decisões, o STF deu continuidade ao esforço de desdobrar a definição de entidade de classe de âmbito nacional.

Segundo a orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal, não configuraria entidade de classe de âmbito nacional, para os efeitos do art. 103, IX, organização formada por associados pertencentes a categorias diversas. Ou, tal como formulado, não se configuram como entidades de classe aquelas instituições que são integradas por membros vinculados a extratos sociais, profissionais ou econômicos diversificados, cujos objetivos, individualmente considerados, revelam-se contrastantes. Tampouco se compatibilizam com essa noção as entidades associativas de outros segmentos da sociedade civil, por exemplo a União Nacional dos Estudantes UNE.

Não se admite, igualmente, a legitimidade de pessoas jurídicas de direito privado, que reúnam, como membros integrantes, associações de natureza civil e organismos de caráter sindical, exatamente em decorrência desse hibridismo, porquanto noção conceitual (de instituições de classe) reclama a participação, nelas, dos próprios indivíduos integrantes de determinada categoria, e não apenas das entidades privadas constituídas para representá-los.

Da mesma forma, como regra geral, não se reconhece natureza de entidade de classe àquelas organizações que, congregando pessoas jurídicas, apresentam-se como verdadeiras associações de associações, uma vez que, nesse caso, faltar-lhes-ia exatamente a qualidade de entidade de classe.

(...)

Na noção de entidade de classe na jurisprudência do Tribunal não se enquadra, igualmente, a associação que reúne, como associados, órgãos públicos, sem personalidade jurídica e categorias diferenciadas de servidores públicos (v. g. , Associação Brasileira de Conselhos de Tribunal de Contas dos Municípios ABRACCOM).

Quanto ao caráter nacional da entidade, enfatiza-se que não basta simples declaração formal ou manifestação de intenção constante de seus atos constitutivos. Faz-se mister que, além de uma atuação transregional, tenha a entidade membros em pelo menos um terço das Unidades da Federação, ou seja, em 9 dessas unidades (Estados-membros e Distrito Federal) número que resulta da aplicação analógica da Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096/95, art. 7º, § 1º).” (MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional, 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 1188-1191)

Desse modo, atendendo à representatividade adequada, a entidade de classe deve preencher os seguintes requisitos: abrangência nacional; delimitação subjetiva da associação; pertinência temática; e compatibilidade entre a abrangência da representação da associação e o ato questionado.

Esse é o atual posicionamento do STF, o qual pode ser sintetizado no seguinte julgado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 8º, 9º E 10 DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL 125/2012, DE MINAS GERAIS. LEGITIMIDADE ATIVA DAS ENTIDADES DE CLASSE. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 42, §§ 1º E 2º, E 142, § 3º, X, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. EXIGÊNCIA DE LEI ESTADUAL ESPECÍFICA. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA O ESTABELECIMENTO DE NORMAS GERAIS. ARTIGO 22, XXI E XXIII. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal estabelece os seguintes requisitos a serem atendidos pelas entidades de classe no ajuizamento de ação de controle concentrado: a) abrangência nacional; b) delimitação subjetiva da associação; c) pertinência temática; e d) compatibilidade entre a abrangência da representação da associação e o ato questionado. Requisitos atendidos pelas associações postulantes . Legitimidade ativa reconhecida. (...) 4. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e, no mérito, julgada improcedente”. (ADI 4.912, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 24.5.2016) grifei.

Nesse sentido, igualmente, manifestou-se na ADI 5.316 o Rel. Min. Luiz Fux:

“A Advocacia-Geral da União, em sua manifestação, sustenta que a segunda (ANAMATRA) e terceira (AJUFE) autoras não ostentam legitimidade ativa ad causam para instaurar a fiscalização abstrata de constitucionalidade, uma vez que a representatividade de ambas as entidades “cinge-se aos interesses de meras frações da categoria dos magistrados”. Não comungo dessa compreensão.

É evidente que dentre os destinatários imediatos dos comandos impugnados figuram associados da ANAMATRA e da AJUFE. Embora os interesses representados por essas entidades estejam, neste caso, alinhados ao da AMB, isso nem sempre ocorrerá. É perfeitamente possível que se configure, ante um mesmo dispositivo normativo, colisão entre o interesse específico das referidas entidades (ANAMATRA e AJUFE) e a categoria mais abrangente representada pela AMB. **Rechaçar de plano a legitimidade redundaria no silenciamento de possíveis controvérsias constitucionais relevantes**. Assumida esta premissa, a circunstância pontual da coincidência de interesses entre as entidades – como ocorre na espécie – não me parece razão suficiente para negar a legitimidade da ANAMATRA e AJUFE.

Reconheço, no entanto, que a jurisprudência do Supremo Tribunal ainda não pacificou o tema, havendo decisões favoráveis à legitimidade de tais entidades (ADI no 2.885 e ADI no 3.395) e decisões contrárias (ADI no 4.400 e ADI-AgR no 3.962). Diante deste quadro e pelos fundamentos acima, **reconheço a legitimidade ativa ad causam da ANAMATRA e da AJUFE para provocarem a jurisdição constitucional abstrata perante este Supremo Tribunal Federal**.” (grifos acrescentados)

Desse modo, forçoso concluir pela legitimidade de associações representativas de parcelas de uma mesma categoria, como no caso da Associação dos Juizes Federais do Brasil (AJUFE) e da Associação dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA) para a propositura de ADI, muito embora ambas as carreiras integrem uma mesma classe, a saber, a de magistrados do Poder Judiciário da União, todavia, com especificidades que fundamentam a jurisprudência desta Corte.

Com essas considerações, conheço da ação direta e passo ao exame do mérito.

A Emenda Constitucional 45/2004 criou o Conselho Nacional de Justiça ao alterar a redação original do art. 92 e incluí-lo entre os órgãos do Poder Judiciário (inciso I-A), estabelecendo seu funcionamento e competência no art. 103-B do texto constitucional.

O novo órgão do Poder Judiciário teve sua criação impugnada pela Associação dos Magistrados do Brasil que, ao propor a ADI 3367, alegou a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 45 por violação aos princípios da separação dos Poderes e federativo.

O Tribunal rejeitou a tese de afronta ao princípio da separação de Poderes, enfatizando que, tal como concebido, o Conselho Nacional de Justiça configura órgão administrativo interno do Poder Judiciário, e não instrumento de controle externo, e que, em sua maioria, os membros que o compõem são integrantes do Poder Judiciário. Assinalou-se, também, que o próprio Congresso Nacional havia aprovado proposta de emenda que impõe aos membros do Conselho as mesmas restrições e impedimentos constitucionais impostos aos juízes, o que estaria a sinalizar a plena integração do órgão na estrutura do Poder Judiciário. Ademais, por expressa disposição constitucional, os atos do Conselho estão submetidos ao controle judicial do Supremo Tribunal Federal (CF, art. 102, I, r).

Da mesma forma, não se acolheu a impugnação quanto à afronta ao princípio federativo, tendo em vista o perfil nacional do Poder Judiciário, fortemente enraizado na versão original do texto constitucional de 1988.

Portanto, apesar de não exercer função jurisdicional, o Conselho Nacional de Justiça foi inserido na estrutura do Poder Judiciário brasileiro, com competência expressa para controlar a atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e o cumprimento dos deveres funcionais dos juízes.

Os limites de sua competência são constantemente objeto de análise por esta Corte.

Tratando-se de atuação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), suas deliberações devem estrita observância às diretrizes constitucional-administrativas, mais notadamente ao § 4º do art. 103-B da CF, que assim dispõe:

“(…) § 4º. Compete ao Conselho o **controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário** e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:

I - zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;

II - zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União;

III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso e determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;

IV - representar ao Ministério Público, no caso de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade;

V - rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de juízes e membros de tribunais julgados há menos de um ano;

VI - elaborar semestralmente relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário;

VII - elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa. (grifo nosso)

Em resumo, está inserido no complexo de atribuições do CNJ o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, bem como zelar pelo cumprimento do Estatuto da magistratura.

Detém, ainda, poderes para apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, mais notadamente sendo-lhe permitido fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei.

Acerca da extensão dos poderes constitucionais de ambos os Órgãos de controle (CNJ e CNMP), esta Corte teve oportunidade de analisar diversas situações envolvendo tal mister constitucional, tal como o controle sobre vitaliciedade; processo administrativo disciplinar; observância aos princípios constitucionais do art. 37 da CF; atos de concurso público;

contratos; lista de antiguidade da magistratura, correição em serventias extrajudiciais, entre outros. A esse propósito, confirmam-se: MS 34.076 (Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, DJe 16.11.2016), MS-AgR 33.919 (Rel. Min. Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe 30.5.2016), MS-AgR 33.926 (Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, DJe 31.5.2016),

O STF tem trilhado o caminho de reconhecer a legitimidade da atuação administrativa do CNJ, mesmo quando haja certo tolhimento da autonomia dos Tribunais controlados, diante do controle interno administrativo, financeiro e disciplinar introduzido pela EC 45/2004, cuja constitucionalidade foi reconhecida por esta Corte na ADI 3.367 (Rel. Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, DJ 17.3.2006), tal como se percebe da ementa a seguir descrita:

“1. AÇÃO. Condição. Interesse processual, ou de agir. Caracterização. Ação direta de inconstitucionalidade. Propositura antes da publicação oficial da Emenda Constitucional nº 45/2004. Publicação superveniente, antes do julgamento da causa. Suficiência. Carência da ação não configurada. Preliminar repelida. Inteligência do art. 267, VI, do CPC. Devendo as condições da ação coexistir à data da sentença, considera-se presente o interesse processual, ou de agir, em ação direta de inconstitucionalidade de Emenda Constitucional que só foi publicada, oficialmente, no curso do processo, mas antes da sentença. 2. INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Emenda Constitucional nº 45/2004. Poder Judiciário. Conselho Nacional de Justiça. Instituição e disciplina. Natureza meramente administrativa. Órgão interno de controle administrativo, financeiro e disciplinar da magistratura. Constitucionalidade reconhecida. Separação e independência dos Poderes. História, significado e alcance concreto do princípio. Ofensa a cláusula constitucional imutável (cláusula pétrea). Inexistência. Subsistência do núcleo político do princípio, mediante preservação da função jurisdicional, típica do Judiciário, e das condições materiais do seu exercício imparcial e independente. Precedentes e súmula 649. Inaplicabilidade ao caso. Interpretação dos arts. 2º e 60, § 4º, III, da CF. Ação julgada improcedente. Votos vencidos. São constitucionais as normas que, introduzidas pela Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004, instituem e disciplinam o Conselho Nacional de Justiça, como órgão administrativo do Poder Judiciário nacional. 3. PODER JUDICIÁRIO. Caráter nacional. Regime orgânico unitário. Controle administrativo, financeiro e disciplinar. Órgão interno ou externo. Conselho de Justiça. Criação por Estado membro. Inadmissibilidade. Falta de competência constitucional. Os Estados membros carecem de

competência constitucional para instituir, como órgão interno ou externo do Judiciário, conselho destinado ao controle da atividade administrativa, financeira ou disciplinar da respectiva Justiça. 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 art. 102, caput, inc. I, letra r, e § 4º, da CF. O Conselho Nacional de Justiça não tem nenhuma competência sobre o Supremo Tribunal Federal e seus ministros, sendo esse o órgão máximo do Poder Judiciário nacional, a que aquele está sujeito. 5. PODER JUDICIÁRIO. Conselho Nacional de Justiça. Competência. Magistratura. Magistrado vitalício. Cargo. Perda mediante decisão administrativa. Previsão em texto aprovado pela Câmara dos Deputados e constante do Projeto que resultou na Emenda Constitucional nº 45/2004. Supressão pelo Senado Federal. Reapreciação pela Câmara. Desnecessidade. Subsistência do sentido normativo do texto residual aprovado e promulgado (art. 103-B, § 4º, III). Expressão que, ademais, ofenderia o disposto no art. 95, I, parte final, da CF. Ofensa ao art. 60, § 2º, da CF. Não ocorrência. Arguição repelida. Precedentes. Não precisa ser reapreciada pela Câmara dos Deputados expressão suprimida pelo Senado Federal em texto de projeto que, na redação remanescente, aprovada de ambas as Casas do Congresso, não perdeu sentido normativo. 6. PODER JUDICIÁRIO. Conselho Nacional de Justiça. Membro. Advogados e cidadãos. Exercício do mandato. Atividades incompatíveis com tal exercício. Proibição não constante das normas da Emenda Constitucional nº 45/2004. Pendência de projeto tendente a torná-la expressa, mediante acréscimo de § 8º ao art. 103-B da CF. Irrelevância. Ofensa ao princípio da isonomia. Não ocorrência. Impedimentos já previstos à conjugação dos arts. 95, § único, e 127, § 5º, II, da CF. Ação direta de inconstitucionalidade. Pedido aditado. Improcedência. Nenhum dos advogados ou cidadãos membros do Conselho Nacional de Justiça pode, durante o exercício do mandato, exercer atividades incompatíveis com essa condição, tais como exercer outro cargo ou função, salvo uma de magistério, dedicar-se a atividade político-partidária e exercer a advocacia no território nacional.” (ADI 3.367, Rel. Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, DJ 17.3.2006)

Portanto, respeitados os contornos constitucionais, cada órgão de controle interno pode exercer a análise da legalidade de qualquer ato administrativo do Poder Judiciário (CNJ) e do Ministério Público (CNMP).

E essa competência administrativa abarca de maneira indubitosa tudo que não seja jurisdicional.

Em outras palavras, no rol das situações descritas nos incisos I e II do art. 96 e no § 2º do art. 99 da Constituição, não existe qualquer ato praticado pelos tribunais pátrios com exceção do STF que seja infenso de controle pelo Conselho Nacional de Justiça.

Ademais, a Resolução do CNJ não proíbe a propositura de anteprojetos de lei, mas enumera critérios a serem observados pelos tribunais, a fim de que o melhor interesse público seja atendido. Nesse sentido, manifestou-se o Presidente do Conselho Nacional de Justiça:

"(...) este Conselho entende que o parecer prévio sobre os projetos de lei de iniciativa do Poder Judiciário que implicam aumento de gastos com pessoal e encargos sociais é instrumento perfeitamente alinhado com sua atribuição constitucional de controle de atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, de sorte que não fere a autonomia administrativa e financeira dos tribunais e resulta em melhor e mais racionalização dos recursos públicos.

(...)

Ademais, o exame prévio das proposições dos órgãos do Poder Judiciário é instrumento que favorece a melhor e mais racional utilização de recursos públicos. Para a emissão do parecer este Conselho examina as demandas em contexto mais amplo e aplica critérios objetivos, baseados em dados concretos do desempenho do Poder Judiciário, em especial os relacionados às demandas processuais e à produtividade de magistrados e servidores.

A experiência tem demonstrado que as alterações sugeridas pelo Conselho Nacional de Justiça e incorporadas aos projetos de lei, além de adequá-los aos critérios objetivos mais amplos, permitem melhor atendimento das demandas globais do Poder Judiciário frente às restritas disponibilidades orçamentárias" (eDOC 26, pp. 6-7)

Colho, igualmente, de trecho do parecer do Procurador-Geral da República:

“Seria contrassenso compreender que o CNJ somente poderia exercer a competência do art. 103-B, § 4º, VII, da Constituição quando da elaboração do relatório anual, não em manifestação prévia em anteprojetos de lei de tribunais destinados a criar cargos, funções e unidades judiciárias na Justiça da União. (...) a resolução concretiza também o comando do art. 93, XIII, da CR, que impõe correlação entre o número de juízes em cada unidade, a demanda desta e a população atendida. É, mais uma vez, caso de aplicação da teoria dos poderes implícitos, que bastaria a legitimar as normas da resolução, se não houvesse os demais fundamentos aqui expostos.

A Resolução 184/2013 não exorbitou da competência constitucional do órgão especializado de controle administrativo e financeiro do Poder Judiciário, da qual decorre seu papel central na coordenação nacional e na atuação estratégica para aperfeiçoamento institucional do Judiciário.” (DOC 36, p. 24)

Nestes termos, não verifico qualquer vício de inconstitucionalidade formal ou material na Resolução impugnada.

Ante o exposto, julgo improcedente a ação direta e declaro a constitucionalidade Resolução n. 184 do Conselho Nacional de Justiça.

É como voto.

Plenário Virtual - minutos de voto: 15:02:00