

Leandro Alves dos Santos

**CONTROLE JUDICIAL: NA VISÃO DO STF, QUANDO
CABE A APLICAÇÃO, PELO CNJ, DA SANÇÃO DE
APOSENTADORIA COMPULSÓRIA?**

**Monografia apresentada
à Escola de Formação da
Sociedade Brasileira de
Direito Público – sbdp,
sob a orientação da Julia
Lillo e tutoria de Ana
Luíza Arruda**

São Paulo

2019

Resumo e palavras chaves

Resumo: Esta monografia procura desvendar o funcionamento do controle externo do Poder Judiciário, em especial a competência disciplinar do CNJ para aplicar pena de aposentadoria compulsória aos magistrados que descumprirem com seus deveres funcionais. Para tanto, adotei a ótica de análise do Supremo Tribunal Federal, o qual estabeleceu os parâmetros de atuação do CNJ com o intuito de limitar possíveis abusos de poder. Dessa forma, a pesquisa, em um primeiro momento, analisa os critérios que legitimam a atuação do Conselho, em abstrato (ADI 4638); e, no segundo momento, como a Corte aplica, em casos concretos, os parâmetros de legitimidade que ela mesma fixou (MS 34.490; MS 35.100; MS 32.806; MS 33.565; MS 28.873; MS 32.271). Ao final, concluo que, embora abstratamente o STF entenda que a competência do CNJ é concorrente em relação às corregedorias internas dos Tribunais, o que garantiria a liberdade de atuação para avocação de processo disciplinar, na prática, ao impor certos requisitos para atuação, a Corte acaba por conferir competência subsidiária ao controlador externo.

Palavras chaves: Conselho Nacional de Justiça - CNJ; Supremo Tribunal Federal - STF; Competências; Processo Disciplinar; Aposentadoria Compulsória.

Agradecimentos

Dedico este trabalho, em primeiro lugar, ao meu pai, que, infelizmente, não pode estar presente para me prestigiar com essa monografia, mas que em toda minha vida me apoiou e acreditou em mim. Mesmo não estando mais presente, ainda continua sendo uma pessoa que me faz ser melhor todos os dias, dando-me motivação para todo dia lutar pelos meus sonhos.

Em segundo lugar, quero agradecer aos meus familiares e amigos, com especial atenção a minha namorada Jessica Gomes Teixeira, que, com suas palavras e apoio emocional, acalmava-me em momentos de estresse.

Quero, ainda, agradecer a minha orientadora Julia Lillo, que sempre esteve disposta, a todo tempo, para prestar a melhor orientação possível. Sempre sendo paciente e sendo decisiva no meu aprendizado.

Quero, também, agradecer a minha tutora, Ana Luiza Arruda, monitora da turma da sbdp de 2019, que sempre estava disposta para me ouvir e me ajudar com as dúvidas recorrentes.

Por fim, e não menos importante, quero agradecer aos meus amigos da Escola de Formação, que durante este ano compartilharam comigo os melhores momentos de toda a minha graduação. Foram grandes momentos de dúvidas, anseios, estudos e conversas. Todos, sem exceção, foram muito importantes para que esta monografia fosse realizada e sem vocês isso aqui não seria possível.

Obrigado por fazerem das minhas quartas e sextas-feiras os melhores dias da minha semana. Por fazerem da sala de aula um ambiente acolhedor, em que se permite externar as mais diversas opiniões. Foram, sem dúvida os melhores momentos deste ano.

Obrigado a todos, sou grato por tudo e devo o resultado dessa monografia a cada momento aqui citado, pois sem eles nada seria possível.

Lista de Abreviaturas

STF – Supremo Tribunal Federal

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

PAD – Processo Administrativo Disciplinar

MP – Ministério Público

MS – Mandado de Segurança

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

LOMAN – Lei Orgânica da Magistratura Nacional

CF – Constituição Federal

ART- Artigo

AMB – Associação da Magistratura Brasileira

Sumário

1. Introdução	6
1.1. Conteúdo normativo da Competência disciplinar do CNJ e dos Tribunais	7
1.2. Objeto e finalidade de análise.....	11
1.3. O papel do STF.....	11
1.4. Justificativa	12
2. Metodologia	13
2.1. Delimitação do objeto de estudo	13
2.2. Método aplicado: análise de documentos.....	14
3. Resumo dos julgados analisados.....	15
4. Controle em abstrato	17
4.1. Premissas de controle	18
4.2. Desenho de competência.....	23
4.2.1. Competência normativa.....	32
5. Controle no caso concreto	35
5.1. Avocação de competência do CNJ	36
5.2. Deferência da Suprema Corte	39
5.3. Direito líquido e certo	41
6. Conclusão	47
7. Referências bibliográficas	49

1. Introdução

A pesquisa tem como núcleo de análise a competência disciplinar do CNJ, mais propriamente, aquela que gera a aplicação da pena de aposentadoria compulsória. Para obter o resultado de análise desta monografia, busca-se responder a seguinte pergunta: *Quais as premissas de atuação do CNJ no processo disciplinar que culmina na aplicação da sanção de aposentadoria compulsória?*

O Conselho Nacional de Justiça é o órgão de controle do Poder Judiciário, responsável pela administração financeira e gestão dos Tribunais. Sua criação foi uma inovação para o ordenamento jurídico brasileiro, vez que, antes de sua existência, toda gestão dependia dos próprios órgãos locais. Dessa forma, ocorria a chamada descentralização administrativa, de modo que cada Tribunal possuía um modelo de gestão, o que gerava certa insegurança jurídica. Com o surgimento do CNJ, as funções administrativas, bem como de conduta dos magistrados, foram centralizadas em um único modelo de gestão, padronizando todos os Tribunais em um único 'modelo' de Poder Judiciário. Tornou-se, dessa forma, uma ferramenta importante para garantir segurança jurídica, centralizar o Poder Judiciário, criar metas de funções judiciais e inovar na administração pública.

O CNJ, nesse sentido, é uma instituição pública, criada em 2004 através da Emenda Constitucional n. 45 - Poder Constituinte Derivado - tendo como função fiscalizar a conduta dos magistrados e avaliar se suas práticas estão de acordo com o sistema em que estão inseridos. Tal procedimento é importante para o bom funcionamento das práticas jurisdicionais, estabelecendo limites de conduta que, por vezes, os outros poderes não conseguem estabelecer através da teoria dos *freios e contrapesos*¹. Diante

¹ MONTESQUIEU. *Espírito das Leis*; tradução Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2000. O princípio da separação dos poderes foi idealizado na Grécia Antiga e aprimorado e implementado por Montesquieu. Consiste na divisão do poder político, ou seja, no comando das estruturas nacionais de um país, a três espécies de poder, sendo eles: Poder Executivo; Legislativo e Judiciário. Há uma relação mútua e harmônica entre esses poderes, de maneira que eles se autorregulam, limitando-se uns aos outros para evitar possíveis abusos de poder na figura de uma única pessoa. Trata-se da teoria dos freios e contrapesos, o que significa que cabe a cada um dos poderes regular e limitar a atuação dos demais poderes.

disso, ele torna-se um instrumento de controle da atuação administrativa e financeira do Judiciário, assim como fornecedor de dados de pesquisa que colaboram no constante aprimoramento das práticas jurídicas. Sua função é instaurar a ordem e estabelecer deveres aos juízes, como isonomia e outros princípios importantes do devido processo legal (arts. 139 a 148 do CPC).

Compreendendo que o Poder Judiciário é de extrema importância para a manutenção do Estado Social Democrático de Direito, consistindo em função fundamental do Poder Político, deve-se observar sua atuação para que não haja desvio de suas práticas, garantindo-se o bom funcionamento do ordenamento jurídico brasileiro, bem como do Estado. Sendo assim, cabe analisar o Poder Judiciário mediante ótica mais aprofundada, com o fim de avaliar se suas condutas estão de acordo com suas limitações constitucionais e, também, com seus respectivos regimentos internos. Igualmente, cumpre observar como funciona a administração feita pelo CNJ e como o STF encara essa atuação.

Dito isso, tal pesquisa procura entender como o STF vem avaliando as decisões proferidas pelo Conselho Nacional de Justiça - CNJ -, de maneira a compreender quais são os parâmetros utilizados pelo STF e se sua atuação está interferindo diretamente nas ditas decisões. A questão, portanto, é saber se há consenso entre os julgamentos dos magistrados e, também, definir o limite de atuação atribuído pelo STF ao CNJ.

1.1. Conteúdo normativo da Competência disciplinar do CNJ e dos Tribunais

Nessa alçada, é importante analisar quais são as competências do CNJ e como se dá o exercício de suas funções. Isso posto, a ele compete o que está disposto no § 4º, do art. 103-B - Emenda n.45 - da Constituição da República:

Art. 103-B - [...]

§ 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. (original sem destaques)

Dentre essas competências, a que nos interessa para resolução do problema de pesquisa é a que está descrita no inciso III, cuidando do âmago da questão, que é aposentadoria compulsória.

A escolha por esse tipo de sanção decorre do fato desta penalidade ser tratada como a mais grave punição das categorias disciplinares², além de ser a categoria de pena mais questionada na Suprema Corte. Assim, por se tratar de uma pesquisa de fôlego curto, ou seja, com pouco tempo de análise, decidi recortar o tema para aposentadoria compulsória, proporcionando um número de acórdãos suficientes para as análises propostas nesta pesquisa.

Ademais, o inciso supracitado (inciso III, art. 103-B, §4º, CF) atribui ao CNJ competência para aplicar pena de aposentadoria compulsória, sem prejuízo da competência correccional; garantindo, dessa forma, legitimidade para avocar processo disciplinar, sem desrespeitar a competência interna das corregedorias.

No entanto, surge um embate entre os membros dos Tribunais, contra o CNJ, para declarar inconstitucional a competência dos Conselheiros para aplicar qualquer tipo de sanção aos magistrados, segundo a justificativa de que a legitimidade para avocar processo disciplinar e aplicar sanção é de

² Art. 42 da LOMAN - São penas disciplinares: I - advertência; II - censura; III - remoção compulsória; IV - disponibilidade com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço; V - aposentadoria compulsória com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço; VI - demissão. Parágrafo único - As penas de advertência e de censura somente são aplicáveis aos Juízes de primeira instância.

competência exclusiva dos Tribunais de origem. Assim, resta observar como a Constituição trata da competência administrativa em relação aos Tribunais e ao CNJ e como o STF conciliou as duas competências normativas.

Nesse sentido, é de competência privativa dos Tribunais avocar processo disciplinar, culminando na aplicação de sanção de aposentadoria compulsória ou outras modalidades de pena (art. 96, I, da CF):

Art. 96. Compete privativamente:

I - aos tribunais:

- a) eleger seus órgãos diretivos e elaborar seus regimentos internos, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos;
- b) organizar suas secretarias e serviços auxiliares e os dos juízos que lhes forem vinculados, velando pelo exercício da atividade correicional respectiva;
- c) prover, na forma prevista nesta Constituição, os cargos de juiz de carreira da respectiva jurisdição;
- d) propor a criação de novas varas judiciárias;
- e) prover, por concurso público de provas, ou de provas e títulos, obedecido o disposto no art. 169, parágrafo único, os cargos necessários à administração da Justiça, exceto os de confiança assim definidos em lei;
- f) conceder licença, férias e outros afastamentos a seus membros e aos juízes e servidores que lhes forem imediatamente vinculados; (original sem destaques)

Com isso, surge o embate entre os Tribunais e o CNJ para determinar quais as instituições são competentes para avocar processo disciplinar e elaborar conteúdo normativo referente à organização administrativa e aplicação de penalidades. Isso se agrava com a Resolução nº 135 do CNJ, editada pelo órgão externo de controle e que trata do processo administrativo conduzido por ele. A referida Resolução suscitou discussão no STF sobre a sua constitucionalidade.

1.2. Objeto e finalidade de análise

Ao longo dessa monografia, procurei demonstrar o resultado dessa tensão entre o CNJ e as corregedorias internas, apresentando como está sendo o relacionamento desses atores quando se trata da competência para avocação de processo disciplinar, que culmina na aplicação da pena de aposentadoria compulsória. Para chegar ao resultado, iniciei a análise a partir do caso abstrato (ADI 4638), em que começa o embate sobre a constitucionalidade da competência do CNJ em relação aos Tribunais de origem. Após estudar a decisão abstrata, analisei, no caso concreto (MS 34.490; MS 35.100; MS 32.806; MS 33.565; MS 28.873; MS 32.271), como o CNJ vem desempenhando sua competência sem deslegitimar a competência das corregedorias internas.

1.3. O papel do STF

O STF surge, dessa maneira, como intérprete e guardião da Constituição para dizer a legalidade dos artigos da Resolução nº 135 do CNJ e dizer qual o limite das competências do controlador. Coube a eles conciliar as normas constitucionais para uma melhor aplicabilidade das competências de ambas as instituições.

Chegaram à conclusão de que o CNJ tem competência concorrential em relação aos Tribunais de origem, isto é, pode avocar processo disciplinar, mas prevendo limites para avocação de competência para o CNJ. Logo, trata-se de competência concorrential parcial, vez que não permite que o CNJ aplique processo disciplinar sem respeitar a competência das corregedorias internas.

Com isso, passarei a demonstrar quais os contornos o STF deu à competência sancionatória do CNJ, tanto em abstrato como no caso concreto,

analisando a incidência de novos argumentos que justificam ou não a atuação do controlador.

Ao final, pode concluir que, embora o STF fixe algumas premissas em abstrato, ao analisar casos concretos, ele não só fixa novos parâmetros de atuação, como também dá outro desenho às competências do CNJ (competência concorrente e subsidiária).

1.4. Justificativa

Em momentos de instabilidade política as instituições públicas podem ser constantemente fragilizadas. Pode se tornar comum, também, o abuso de poder cometido pelos signatários do comando político, colaborando para uma maior desconfiança dos órgãos de poder e da sociedade civil. O Poder Judiciário é mais um protagonista desse descrédito populacional quanto a sua função. Há um índice que mostra o aumento da desconfiança por parte da sociedade que não vê no Judiciário ferramenta capaz de resolver questões litigiosas no geral³.

O CNJ, dessa forma, revela-se como garantidor da segurança jurídica, conseqüentemente, da confiabilidade da Justiça brasileira. É por meio dele que se pode garantir a transparência dos atos públicos, apresentando por meio de relatórios, o desenvolvimento e o cumprimento das diretrizes administrativas do Poder Judiciário. A aplicação de aposentadoria compulsória, nesta pesquisa, é apenas um mecanismo para demonstrar a eficiência deste órgão quando os magistrados não cumprem com seus deveres funcionais.

Portanto, a relevância de estudar o CNJ consiste em demonstrar como ele é importante para garantir uma melhor transparência do Poder Judiciário, bem como trazer segurança jurídica. Sua função administrativa é um marco

³ FALCÃO, Joaquim, et al. III Relatório Supremo em Números: o Supremo e o tempo. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2014. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10438/12055>>. Acesso: 24.02.2020.

fundamental para a estabilidade do Poder Judiciário, na medida em que organiza e padroniza a atuação dos magistrados em um parâmetro legal.

2. Metodologia

O tema desta pesquisa preocupa-se em analisar a competência disciplinar do CNJ, a qual responsabiliza o magistrado aplicando-lhes a pena de aposentadoria compulsória. No limite, procuro entender qual é a posição do STF quando o CNJ, órgão externo de controle do Poder Judiciário, aplica sanção disciplinar aos membros dos Tribunais de Justiça por estes terem desviados de seus deveres funcionais.

A análise, dessa forma, deu-se por meio de um estudo qualitativo dos acórdãos do Supremo Tribunal Federal, observando como o Plenário decidiu contra ou a favor da atuação disciplinar do CNJ. Após esse exame, a intenção é identificar quais os critérios que o STF utiliza para validar ou invalidar a atuação do CNJ, ou seja, observar qual a interpretação dada a competência constitucional e legal do Conselho, para, em um segundo momento, verificar se as premissas estabelecidas abstratamente são replicadas na análise de casos concretos.

Como a pesquisa se preocupa apenas com a função disciplinar do CNJ, com especial atenção à competência sancionatória, busquei por decisões que tratam justamente da aplicação dessa sanção. Dessa maneira, as palavras chaves utilizadas na busca de acórdãos foram: "Conselho adj2 Nacional adj2 Justiça" e Processo adj2 disciplinar e "aposentadoria adj2 compulsória", chegando ao universo total de 21 decisões.

2.1. Delimitação do objeto de estudo

Para chegar aos acórdãos e decisões necessárias para a análise, utilizei-me do site do STF, na página de pesquisa de jurisprudência. Em um primeiro momento, pesquisei pelo termo "Conselho Nacional de Justiça" e

seus derivados, com o fim de identificar o quanto este é debatido na Suprema Corte. Assim, identifiquei um universo de 1.002 (mil e duas) decisões.

Como se pode observar, há um número expressivo de decisões em que o CNJ é discutido no STF, mas, por se tratar de uma pesquisa de fôlego curto, torna-se inviável estudar todos os acórdãos, fazendo-se necessário recortar o tema.

Por conseguinte, analisando a competência do CNJ (Art. 103-B, §4º), decidi focar apenas na competência disposta no inciso III. Assim, delimito o tema acrescentando à busca os termos “processo disciplinar” e “aposentadoria compulsória”, chegando ao número de 21 decisões. Dentre essas, excluí todos Agravos de Instrumento e Embargos de Declaração, na medida que estes constituem pontos particulares, o que não colabora na análise proposta por esta pesquisa.

Dessa forma, o universo final de pesquisa consiste em 6 (seis) Mandados de Segurança e 1 (uma) Ação Direita de Inconstitucionalidade. São elas: MS 34.490; MS 35.100; MS 32.806; MS 33.565; MS 28.873; MS 32.271; e ADI 4.638.

2.2. Método aplicado: análise de documentos

Após encontrar todos os documentos necessários, passei à fase de análise documental, que consiste basicamente na leitura do material localizado, fazendo uma segunda filtragem que compreendeu três aspectos, quais sejam: a) Qual argumento o STF utilizou nas suas decisões para julgar a competência disciplinar do CNJ?; b) O STF está sendo deferente a ação do CNJ ou não?; c) Quais os critérios utilizados para avaliar a legitimidade de atuação do CNJ?.

Uma vez delimitado o objeto de estudo e o método empregado nas análises, os próximos capítulos apresentarão a síntese das discussões promovidas nos julgados da Corte, o modo como o STF delimitou a competência do CNJ abstratamente e, quais os critérios a Corte usa, na prática, para legitimar ou não a atuação do Conselho no processo

administrativo que culmina na aplicação da sanção de aposentadoria compulsória.

3. Resumo dos julgados analisados

O MS 34.490 trata da aplicação da pena de disponibilidade do CNJ, em razão da magistrada ter decretado a prisão de pessoa menor de idade em cela ocupada por presos do sexo masculino. Por essa razão, o Conselho entendeu que a magistrada não cumpriu com seu dever funcional, de modo não ter observado as balizas delineadas no referido julgamento, asseverando a transgressão da coisa julgada. O STF, desse modo, denegou o mandado de segurança, por entender que o CNJ cumpriu com os requisitos de aplicação de processo disciplinar.

O MS 35.100, por sua vez, trata de caso em que o CNJ anulou o julgamento Administrativo Disciplinar realizado no tribunal de origem, em que se aplicou a penalidade de aposentadoria compulsória a magistrada. Dessa forma, ao anular o julgamento, avocou competência para, posteriormente, instaurar novo processo disciplinar no qual manteve a magistrada afastada cautelarmente. No caso em tela, o STF entendeu que por inobservância do devido processo legal da corregedoria interna, no caso, a falta de maioria absoluta para aplicação da sanção, o ato praticado pelo CNJ é válido, denegando, portanto, o pedido de mandado de segurança.

O MS 32.806 cuida do caso em que o magistrado foi processado penalmente, mas por falta de provas, seu processo foi arquivado. No entanto, o CNJ deu prosseguimento a sindicância para apurar eventual conduta residual administrativa, convertendo a ação penal em processo administrativo disciplinar. O magistrado, dessa forma, entendeu que o CNJ agiu em descompasso com a sua função, na medida que compreende que o CNJ se valeu do processo penal para aplicar pena de aposentadoria compulsória. Logo, afirmou que o CNJ desrespeitou as esferas de sanção (penal e administrativa). Todavia, o STF denegou o pedido, fundamentando que a esfera penal não vincula a esfera administrativa, de modo a aplicação

de aposentadoria compulsória pelo CNJ está de acordo com os parâmetros de legalidade da Corte.

No MS 33.565, o CNJ reformou decisão do tribunal de origem, aplicando pena de aposentadoria compulsória, em razão da incompatibilização dos atos do magistrado com a dignidade, a honra e o decoro das funções jurisdicionais. O PAD foi instaurado para apurar a participação do magistrado em negociações para venda de decisão judicial. Esse fato foi levado à corregedoria interna para aplicação de pena, mas por falta de quórum, teve a decisão prejudicada. Apenas 6 membros do tribunal participaram do julgamento, sendo que 3 pediram o arquivamento do processo, vez que não possuíam provas suficientes para aplicação de sanção; 2 magistrados decidiram pela aplicação da aposentadoria compulsória; e 1 pela remoção compulsória. O MP, inconformado com a decisão, entrou com pedido de revisão junto ao CNJ. Desse modo, o CNJ avocou competência e instaurou processo disciplinar, culminando na pena de aposentadoria compulsória. Nessa medida, o STF entendeu que o CNJ respeitou os parâmetros de competência e denegou o pedido de segurança.

O MS 28.873, assim como no caso do MS 33.565, tratou da falta de quórum para aplicação de sanção, acarretando na avocação de competência por parte do CNJ, que aplicou a pena de aposentadoria compulsória. O STF, dessa forma, denegou o pedido de segurança, vez que o CNJ cumpriu com seu dever funcional e com os parâmetros de controle estabelecido pela Corte.

O MS 32.271, por fim, é o único caso em que não houve indeferimento do pedido do magistrado, e que se trata de pena de disponibilidade. A questão discutida deriva do fato do CNJ aplicar pena de disponibilidade, com proventos proporcionais ao tempo de serviço, no prazo de 2 anos. A magistrada cumpriu com sua pena e entrou com pedido de reintegração a sua função como membra do Poder Judiciário. No entanto, o CNJ denegou o pedido, alegando que haveria ação civil pública proposta em face da magistrada sobre os mesmos fundamentos que levaram à pena de disponibilidade. Nesse sentido, o STF não compartilhou do mesmo entendimento do CNJ, uma vez que sua atitude levaria a aplicação dúplice da

pena, configurando, dessa forma, *bis in idem*. Assim, entendeu que tal circunstância é contrária aos parâmetros de legalidade, já que não se pode aplicar duas penas sobre o mesmo fato.

Conclui-se que tal comportamento configura mais uma forma de limitação da competência do CNJ para avocação de competência para instaurar processo administrativo disciplinar. Por essa razão essa decisão foi incluída no universo pesquisa; primeiro, por ser um novo parâmetro de limitação; e segundo, por entender que a aplicação dúplice de pena se mostra mais gravosa que aposentadoria compulsória.

Por fim, a ADI 4.638 que discute a legitimidade da Resolução 135 do CNJ, que trata dos dispositivos para aplicação de processo disciplinar. Essa ADI tem como Relator o Ministro Marco Aurélio e Requerente a Associação dos Magistrados Brasileiros, que entrou com a ação para declarar a inconstitucionalidade da Resolução nº 135 do CNJ, por afrontar o ordenamento constitucional brasileiro que garante aos órgãos correccionais a competência privativa para avocação de processo disciplinar. Diante disso, o STF estabeleceu parâmetros de atuação do CNJ para conciliar a atuação conjunta entre as instituições, limitando o CNJ em exercer sua função disciplinar para não deslegitimar a competência dos tribunais de origem.

4. Controle em abstrato

Nesse campo de estudo, procurou-se obter a declaração de inconstitucionalidade do ato normativo elaborado pelo CNJ, isto é, declarar inconstitucional a resolução nº 135 do CNJ que versa sobre processo disciplinar.

Com a entrada em vigor da resolução nº 135 do CNJ, em 2011, os membros da Associação da Magistratura brasileira discordaram da legitimidade da resolução para disciplinar as funções da magistratura. Dessa forma, ingressaram com uma ação originária de inconstitucionalidade no STF,

para que os Ministros avaliassem a constitucionalidade da resolução e a declarassem inconstitucional.

O fundamento que ensejou tal pedido deriva do Art. 96, I e III, CF e art. 93, VIII, do mesmo diploma, na medida em que seria competência exclusiva dos Tribunais de origem aplicar sanção administrativa; e que o STF seria o ator competente para iniciar a elaboração de ato normativo que regulamenta as atividades do Poder Judiciário. Segundo os membros da AMB, existe claro conflito normativo entre a resolução e o dispositivo mencionado, o que torna a resolução incompatível com o ordenamento jurídico, em razão da não compatibilização com a Carta Política.

O STF, por conta desse clamor por justificação, ficou responsável por determinar a constitucionalidade de atuação do CNJ na aplicação de Processo Disciplinar, bem como harmonizar a competência das corregedorias internas com a do CNJ. Sua conciliação se deu através da ADI 4.638, em que houve o estabelecimento de premissas de atuação para que o CNJ possa exercer sua função, que seria aplicar sanção administrativa e elaborar ato normativo que cuida de processo disciplinar, fixando-se, ainda, que ao CNJ só é permitido avocar processo disciplinar nos casos em que há falha da competência das corregedorias internas.

A seguir, trataremos da ADI 4.638, que contesta a competência do CNJ para editar resolução que verse sobre a aplicação de processo administrativo disciplinar, analisando em que medida este órgão é competente para editar normas administrativas e qual o limite de sua atuação disciplinar.

4.1. Premissas de controle

A Associação da Magistratura Brasileira, ao entrar com a ação direta de inconstitucionalidade, procurou indagar a legitimidade do CNJ, tanto na elaboração de resolução normativa, como na competência disciplinar para aplicar sanção. Para ela, o CNJ não deve atuar como órgão controlador, uma

vez que já haveria controle interno, desempenhado pelas corregedorias, que possuem competência Constitucional para impor sanção disciplinar.

Com isso, fundamentam seu posicionamento utilizando dois dispositivos da Constituição da República, sendo eles, art. 93, VIII e art. 96, I e III. Essas normas, respectivamente, declaram que o ato de remoção, disponibilidade e aposentadoria compulsória, ou seja, modalidades de sanção, são disciplinadas através de Lei Complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal⁴ – esse problema será mais bem elaborado no capítulo a seguir -. Mas para elucidar a questão, isso significa que o CNJ não teria competência para elaborar ato normativo, no caso, a Resolução nº 135, que dispõe sobre o Estatuto da Magistratura, bem como modalidades de sanção, incluindo a principal delas para essa pesquisa, que é de aposentadoria compulsória, pois essa responsabilidade cabe apenas ao STF; além disso, o segundo dispositivo normativo declara que é de competência exclusiva dos Tribunais avocar processo administrativo disciplinar, o que consiste no direito privativo dos corregedores para aplicar sanção disciplinar⁵, sendo também o destaque de análise desse capítulo.

⁴ Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:

(...)

VIII o ato de remoção, disponibilidade e aposentadoria do magistrado, por interesse público, fundar-se-á em decisão por voto da maioria absoluta do respectivo tribunal ou do Conselho Nacional de Justiça, assegurada ampla defesa;

⁵ Art. 96 (...)

I - aos tribunais:

a) eleger seus órgãos diretivos e elaborar seus regimentos internos, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos;

b) organizar suas secretarias e serviços auxiliares e os dos juízos que lhes forem vinculados, velando pelo exercício da atividade correicional respectiva;

c) prover, na forma prevista nesta Constituição, os cargos de juiz de carreira da respectiva jurisdição;

d) propor a criação de novas varas judiciárias;

e) prover, por concurso público de provas, ou de provas e títulos, obedecido o disposto no art. 169, parágrafo único, os cargos necessários à administração da Justiça, exceto os de confiança assim definidos em lei;

f) conceder licença, férias e outros afastamentos a seus membros e aos juízes e servidores que lhes forem imediatamente vinculados;

III - aos Tribunais de Justiça julgar os juízes estaduais e do Distrito Federal e Territórios, bem como os membros do Ministério Público, nos crimes comuns e de responsabilidade, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral.

Nesse sentido, os ministros que entendem ser competência do CNJ a avocação processo administrativo disciplinar, buscam no ordenamento jurídico, em especial, na Constituição, um elemento que permita o direito dos Conselheiros em aplicar sanção administrativa. Até pela importância desse instituto, no caso o CNJ, para aprimoramento e transparência do Poder Judiciário.

Assim, encontram disciplinado na esfera constitucional, no art. 103-B, §4º, uma lista de competências, com destaque para o inciso III, garantindo ao CNJ legitimidade para avocar o processo administrativo disciplinar concomitantemente com as corregedorias internas. Diante desse cenário, coube aos Ministros trazerem uma interpretação que concilie as duas normas jurídicas ao patamar que permita que ambas as instituições atuem conjuntamente e de maneira harmônica.

É tão latente essa tensão para saber quem dos dois órgãos tem competência para avocar processo administrativo disciplinar que o Ministro Relator Marco Aurélio aponta em seu voto:

As competências atribuídas ao Conselho Nacional de Justiça pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004, produzem inevitável tensão entre a autonomia dos tribunais e a atuação do Órgão. De um lado, o artigo 103-B § 4º, inciso III, preconiza competir ao Conselho “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”.⁶ (original sem destaques)

Ou seja, a missão dos ministros nessa situação é garantir a harmonização dessas duas normas, dando-lhes interpretações que conciliem ambas as competências.

⁶ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADI 4.638, Min. Rel. Marco Aurélio, j. 08/02/2012, p. 17/18.

Ao longo dos votos foram apresentadas diversas maneiras de interpretação dos conteúdos jurídicos, havendo uma que se destacou: trata-se do voto do Ministro Relator Marco Aurélio, que buscou no voto do Celso de Mello a melhor fundamentação conciliatória. Em seu voto, o Ministro afirma que o CNJ é fundamental para garantir a ordem e a organização do Poder Judiciário. Mas, para que possa exercer sua função, deve respeitar limites de atuação, colaborando para o convívio pacífico e harmônico entre os Tribunais. Foi assim, portanto, que o Ministro Celso de Mello apresentou as premissas de atuação, consistindo na limitação da competência administrativa disciplinar do CNJ para avocar processo administrativo disciplinar. Isso significa que apenas quando há falha das corregedorias internas, permite-se ao CNJ avocar competência para o PAD.

De acordo com o Ministro Celso de Mello, ao CNJ é permitida a avocação de competência mediante as seguintes circunstâncias, que configuram as premissas de atuação:

(a) inércia dos Tribunais na adoção de medidas de índole administrativo-disciplinar, (b) a simulação investigatória, (c) a indevida procrastinação na prática dos atos de fiscalização e controle ou (d) a incapacidade de promover, com independência, procedimentos administrativos destinados a tornar efetiva a responsabilidade funcional dos magistrados.⁷

Contudo, esse modelo de interpretação garante ao CNJ competência concorrente parcial, na medida que limita o escopo de atuação dos Conselheiros. A existência destas premissas não interfere na Competência exclusiva dos Tribunais, mas garante mais uma opção de gestão para o controle disciplinar dos magistrados. Foi nesse sentido que boa parte dos Ministros entenderam, inclusive o Ministro Relator Marco Aurélio em seu voto⁸, porém dizendo que a competência é subsidiária, o que consiste na

⁷ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADI 4.638, Min. Rel. Marco Aurélio, j. 08/02/2012, p. 23.

⁸ “No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.367, cujo acórdão foi publicado em 17 de março de 2006, o Supremo assentou a constitucionalidade do próprio Conselho, ocasião em que fiquei vencido. O relator, Ministro Cezar Peluso, destacou que a introdução desse órgão de controle não atinge o autogoverno do Judiciário. Sua Excelência fez ver:

atuação do CNJ somente quando tiverem sido exauridas todas as formas de atuação das corregedorias. Logo, a competência do CNJ não é puramente concorrente, como boa parte dos Ministros alegam, mas sendo uma competência concorrente parcial, em razão da clara limitação para aplicação de PAD.

Segundo a interpretação do Ministro Relator Marco Aurélio, o modelo concorrente concedido ao CNJ viola o princípio da manutenção da forma federativa do Estado Brasileiro, impedindo a autonomia dos órgãos federativos para atuarem conforme suas próprias organizações⁹. A forma federativa é tão notória para o interesse do Estado brasileiro que, conforme o Min. Rel. afirma, a própria Constituição veda a destituição da forma federativa no art. 60, §4º - que versa sobre cláusula pétrea - que não permite criar Emenda Constitucional que tende abolir a forma federativa¹⁰.

Da totalidade das competências privativas dos tribunais, objeto do disposto no art. 96 da Constituição da República, nenhuma delas lhes foi castrada a esses órgãos, que continuarão a exercê-las todas com plenitude e exclusividade, elaborando regimentos internos, elegendo corpos diretivos, organizando as secretarias e serviços auxiliares, concedendo licenças, férias e outros afastamentos a seus membros, provendo cargos de juiz de carreira, assim como os necessários à administração da justiça, etc, sem terem perdido o poder de elaborar e encaminhar as respectivas propostas orçamentárias. O tema foi analisado em mandados de segurança impetrados contra atos do Conselho em processos disciplinares específicos. Na decisão proferida na Medida Cautelar no Mandado de Segurança nº 28.884/DF, assentei a necessidade de o Conselho Nacional de Justiça, em âmbito disciplinar, atuar de forma subsidiária, de modo a harmonizar as competências constitucionais que lhe foram atribuídas pela Carta Cidadã com a competência disciplinar dos tribunais.” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADI 4.638, Min. Rel. Marco Aurélio, j. 08/02/2012, p. 20 e 21).

⁹ “No que tange aos Tribunais de Justiça, observem ainda os parâmetros da Federação, valendo lembrar que a forma federativa é um mecanismo de proteção da autonomia privada e da autonomia pública dos cidadãos, servindo a descentralização política para conter o poder e para aproximá-lo do respectivo titular, o povo. A importância da Federação está revelada na Carta de 1988 a partir do primeiro artigo. A República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal, constituindo-se em Estado Democrático de Direito. Os Estados organizam-se segundo os ditames maiores e, aí, surgem os três Poderes – o Legislativo, o Executivo e o Judiciário –, que, nos moldes do artigo 2º, são independentes e harmônicos entre si. Configura exceção o Distrito Federal, o qual ficou destituído de Poder Judiciário próprio.” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADI 4.638, Min. Rel. Marco Aurélio, j. 08/02/2012, p. 24)

¹⁰ “O artigo 60, § 4º, obstaculiza a deliberação sobre proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado. A previsão apanha qualquer emenda constitucional que, de alguma maneira, coloque em risco a autonomia dos entes federados. Por conseguinte, por força do princípio federativo, afigura-se inafastável a autonomia dos Tribunais de Justiça, no que se mostram órgãos de cúpula do Poder Judiciário local. Se, em relação aos tribunais em geral, há de se considerar o predicado da autonomia preconizado nos artigos 96, inciso I, e 99 da Constituição, quanto aos Tribunais de Justiça, cumpre atentar, em acréscimo, para o princípio federativo.” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADI 4.638, Min. Rel. Marco Aurélio, j. 08/02/2012, p. 24 e 25).

No entanto, essa ideia de que o CNJ usurparia a competência das corregedorias e, conseqüentemente, infringiria o princípio federativo da Nação brasileira, não foi o argumento utilizado. O que os Ministros entenderam é que há possibilidade de conviverem harmonicamente as duas instituições, cada qual com suas competências, desde que haja este limite de competência para o CNJ, que seriam as premissas de atuação.

Ocorre que, ao se fazer isso, o CNJ deixa de ter um caráter absolutamente concorrente e passar a ter uma competência parcial. Ou seja, o CNJ não pode aplicar PAD sem antes observar o controle interno, para saber se ele concluiu com sua obrigação.

Respeitando as premissas de controle, estará agindo dentro do esperado pelo STF. O que torna sua competência legítima e válida para qualquer ato administrativo, mesmo que os membros internos dos Tribunais discordem e apontem perante a Suprema Corte – por meio de MS – a invalidade do ato dos Conselheiros. Vale dizer, na medida em que a atuação do CNJ observe as premissas estabelecidas quando do julgamento da ADI, não deverá haver intervenção do STF na tomada de decisão pelo controlador externo.

4.2. Desenho de competência

A Associação dos Magistrados, por meio da ADI, não considera constitucional a Resolução 135 de 2011 do CNJ que versa sobre modalidades de penas. Os dispositivos contestados nessa ADI são: o art. 2º, 3º, V, §1º, art. 4º, art. 8º, parágrafo único, art. 9º, §1º, §2º e §3º, art. 10, art. 12, parágrafo único, art. 14, §3º, §7º, §8º, §9, art. 15, §1º e §2º, art. 17, IV, V, art. 18, art. 20, §3º, §4º, art. 21, parágrafo único¹¹.

¹¹ Art. 2º Considera-se Tribunal, para os efeitos desta resolução, o Conselho Nacional de Justiça, o Tribunal Pleno ou o Órgão Especial, onde houver, e o Conselho da Justiça Federal, no âmbito da respectiva competência administrativa definida na Constituição e nas leis próprias. Art. 3º São penas disciplinares aplicáveis aos magistrados da Justiça Federal, da Justiça do Trabalho, da Justiça Eleitoral, da Justiça Militar, da Justiça dos Estados e do Distrito

Federal e Territórios: [...] V - aposentadoria compulsória; [...] § 1º As penas previstas no art. 6º, § 1º, da Lei no 4.898, de 9 de dezembro de 1965, são aplicáveis aos magistrados, desde que não incompatíveis com a Lei Complementar no 35, de 1979. [...] Art. 4º O magistrado negligente, no cumprimento dos deveres do cargo, está sujeito à pena de advertência. Na reiteração e nos casos de procedimento incorreto, a pena será de censura, caso a infração não justificar punição mais grave. [...] Art. 8º O Corregedor, no caso de magistrados de primeiro grau, o Presidente ou outro membro competente do Tribunal, nos demais casos, quando tiver ciência de irregularidade, é obrigado a promover a apuração imediata dos fatos, observados os termos desta Resolução e, no que não conflitar com esta, do Regimento Interno respectivo. Parágrafo único. Se da apuração em qualquer procedimento ou processo administrativo resultar a verificação de falta ou infração atribuída a magistrado, será determinada, pela autoridade competente, a instauração de sindicância ou proposta, diretamente, ao Tribunal, a instauração de processo administrativo disciplinar, observado, neste caso, o art. 14, caput, desta Resolução. Art. 9º A notícia de irregularidade praticada por magistrados poderá ser feita por toda e qualquer pessoa, exigindo-se formulação por escrito, com confirmação da autenticidade, a identificação e o endereço do denunciante. § 1º Identificados os fatos, o magistrado será notificado a fim de, no prazo de cinco dias, prestar informações. § 2º Quando o fato narrado não configurar infração disciplinar ou ilícito penal, o procedimento será arquivado de plano pelo Corregedor, no caso de magistrados de primeiro grau, ou pelo Presidente do Tribunal, nos demais casos ou, ainda, pelo Corregedor Nacional de Justiça, nos casos levados ao seu exame. § 3º Os Corregedores locais, nos casos de magistrado de primeiro grau, e os presidentes de Tribunais, nos casos de magistrados de segundo grau, comunicarão à Corregedoria Nacional de Justiça, no prazo de quinze dias da decisão, o arquivamento dos procedimentos prévios de apuração contra magistrados. Art. 10 Das decisões referidas nos artigos anteriores caberá recurso no prazo de 15 (quinze) dias ao Tribunal, por parte do autor da representação. Art. 12 Para os processos administrativos disciplinares e para a aplicação de quaisquer penalidades previstas em lei, é competente o Tribunal a que pertença ou esteja subordinado o Magistrado, sem prejuízo da atuação do Conselho Nacional de Justiça. Parágrafo único. Os procedimentos e normas previstos nesta Resolução aplicam-se ao processo disciplinar para apuração de infrações administrativas praticadas pelos Magistrados, sem prejuízo das disposições regimentais respectivas que com elas não conflitem. Art. 14 Antes da decisão sobre a instauração do processo pelo colegiado respectivo, a autoridade responsável pela acusação concederá ao magistrado prazo de quinze dias para a defesa prévia, contado da data da entrega da cópia do teor da acusação e das provas existentes. [...] § 3º O Presidente e o Corregedor terão direito a voto. [...] § 7º O relator será sorteado dentre os magistrados que integram o Pleno ou o Órgão Especial do Tribunal, não havendo revisor. § 8º Não poderá ser relator o magistrado que dirigiu o procedimento preparatório, ainda que não seja mais o Corregedor. § 9º O processo administrativo terá o prazo de cento e quarenta dias para ser concluído, prorrogável, quando imprescindível para o término da instrução e houver motivo justificado, mediante deliberação do Plenário ou Órgão Especial. Art. 15 O Tribunal, observada a maioria absoluta de seus membros ou do Órgão Especial, na oportunidade em que determinar a instauração do processo administrativo disciplinar, decidirá fundamentadamente sobre o afastamento do cargo do Magistrado até a decisão final, ou, conforme lhe parecer conveniente ou oportuno, por prazo determinado, assegurado o subsídio integral. § 1º O afastamento do Magistrado previsto no caput poderá ser cautelarmente decretado pelo Tribunal antes da instauração do processo administrativo disciplinar, quando necessário ou conveniente a regular apuração da infração disciplinar. § 2º Decretado o afastamento, o magistrado ficará impedido de utilizar o seu local de trabalho e usufruir de veículo oficial e outras prerrogativas inerentes ao exercício da função. Art. 17 Após, o Relator determinará a citação do Magistrado para apresentar as razões de defesa e as provas que entender necessárias, em 5 dias, encaminhando-lhe cópia do acórdão que ordenou a instauração do processo administrativo disciplinar, com a respectiva portaria, observando-se que: [...] IV - considerar-se-á revel o magistrado que, regularmente citado, não apresentar defesa no prazo assinado; [...] V - declarada a revelia, o relator poderá designar defensor dativo ao requerido, concedendolhe igual prazo para a apresentação de defesa. Art. 18 Decorrido o prazo para a apresentação da defesa prévia, o relator decidirá sobre a realização dos atos de instrução e a produção de provas requeridas, determinando de ofício as que entender necessárias. Art. 20 O julgamento do processo administrativo disciplinar será realizado em sessão pública e serão fundamentadas todas as decisões, inclusive as interlocutórias. § 3º O Presidente e o Corregedor terão direito a voto. § 4º Os Tribunais

Adiante, mostrarei quais os dispositivos que se mantiveram no ordenamento jurídico como sendo constitucionais, mostrando qual o desenho de competência ficou estabelecido. Busca-se, nesse sentido, estabelecer como o STF organizou as competências do CNJ e dos Tribunais. Para tanto, a discussão deste capítulo gira em torno dos dispositivos da resolução nº 135, tendo como foco os regramentos que tratam da competência disciplinar do CNJ. A análise de constitucionalidade que será apresentada levará em conta somente os dispositivos que tratem dessa temática, sendo eles: art. 2º; 3º, V; 8º e 2º e 3º do art. 9º; e 12, todos da resolução nº 135 do CNJ.

O primeiro artigo a ser analisado é o 2º da resolução 135 do CNJ. Trata-se de dispositivo que declara o CNJ como sendo um Tribunal, para todos os efeitos desta Lei. E esse ponto é interessante, pois, é através dele que os Ministros do STF discutem se o CNJ é controlador interno ou externo do Poder Judiciário. Sendo interno, ele comporia, juntamente com as corregedorias, a função de aplicar sanções administrativas, sem interferir na competência dos Tribunais de origem, uma vez que o CNJ também integraria a função disciplinar. Sendo externo ao Poder Judiciário, o Conselho passaria a agir somente como órgão administrativo, o que implicaria em divergência de competência, na exata medida que ataca a legitimidade constitucional das corregedorias internas.

Essa discussão toma fim com o posicionamento do Min. Rel. que não vê na imagem do CNJ um órgão interno ao Poder Judiciário, sendo ele pertencente ao Judiciário, mas não parte da atividade judicante. Para ele, seu caráter é eminentemente administrativo e o simples fato do art. 2º igualar o

comunicarão à Corregedoria Nacional de Justiça, no prazo de 15 dias da respectiva sessão, os resultados dos julgamentos dos processos administrativos disciplinares. Art. 21 A punição ao magistrado somente será imposta pelo voto da maioria absoluta dos membros do Tribunal ou do Órgão Especial. Parágrafo único. Na hipótese em que haja divergência quanto à pena, sem que se tenha formado maioria absoluta por uma delas, será aplicada a mais leve, ou, no caso de mais de duas penas alternativas, aplicar-se-á a mais leve que tiver obtido o maior número de votos. (p. 6 – 11)

CNJ ao âmbito de Tribunal, não o torna órgão jurisdicional, determinando apenas que o CNJ também se sujeita aos efeitos desta resolução¹².

Desse modo, o CNJ não é igual a um Tribunal, pertence ao Poder Judiciário, mas não tem competência jurisdicional. Isso significa que o CNJ não pode atravessar a competência dos Tribunais, agindo apenas como órgão administrativo do Poder Judiciário.

O STF, portanto, indeferiu o pedido da AMB em declarar inconstitucional o art. 2º da resolução, acompanhando o voto do Min. Rel. Apenas os Ministros Cezar Peluso e Luiz Fux seguiram outro entendimento, qual seja, de que a interpretação deveria ser conforme. Contudo, eles foram votos vencidos, prevalecendo a interpretação do Min. Rel. Marco Aurélio.

O segundo dispositivo contestado pela AMB é o art. 3º, V, da Resolução nº 135. Ela trata da sanção disciplinar de aposentadoria compulsória. Segundo a AMB, no texto da Resolução não foi incluída a expressão "*com proventos proporcionais ao tempo de serviço*", ou seja, o juiz que sofre com a pena de aposentadoria compulsória não teria o direito de receber os proventos proporcionais com o tempo trabalhado.

Todavia, não é esse o entendimento do Min. Rel., pois, os proventos proporcionais são inerentes ao funcionário que foi penalizado com a aposentadoria compulsória, sendo desnecessário estar escrito expressamente tal comando. Se não houver o recebimento de valores proporcionais ao tempo de serviço, não se trata de aposentadoria compulsória, mas de perda do cargo¹³.

¹² "O vocábulo "tribunal" nele contido revela tão somente que as normas que se seguem são aplicáveis também ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho da Justiça Federal. Em síntese: tem-se, com a expressão "considera-se tribunal", apenas a submissão dos dois órgãos à Resolução, embora os dispositivos não se refiram especificamente a eles, aludindo unicamente a Tribunal." (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADI 4.638, Min. Rel. Marco Aurélio, j. 08/02/2012, p. 28).

¹³ "Aliás, é inerente à aposentadoria a percepção de proventos. Do contrário, tratar-se-ia de perda do cargo, o que se mostra possível somente mediante sentença judicial transitada em julgado, em razão da vitaliciedade assegurada aos juízes no artigo 95, inciso I, da Constituição da República". (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADI 4.638, Min. Rel. Marco Aurélio, j. 08/02/2012, p. 30).

O fato de não estar expresso os proventos proporcionais ao tempo de serviço, não o faz presumir que o membro do Poder Judiciário que for penalizado com aposentadoria compulsória não será atingido pelo seu direito. Até porque, esse dispositivo tem de ser compatível com a Constituição Federal, que é categórica em fixar, no art. 103-B, §4º, III, que a aposentadoria compulsória acompanha os proventos proporcionais ao tempo de serviço¹⁴. Esse é o entendimento do Min. Rel. em seu voto, que acaba por negar, nesse ponto, o pedido dos impetrantes.

Logo, o Plenário, por unanimidade, indeferiu também o pedido de inconstitucionalidade deste artigo, por entenderem que o silêncio da norma não enseja conflito com a Constituição.

Os artigos 8º e §2º e §3º do artigo 9º, por sua vez, atribuem, respectivamente, o dever dos corregedores de, em caso de irregularidade de magistrados, observar esta resolução e promover a apuração imediata dos fatos; além de aumentar o rol de legitimados para reclamar por irregularidades dos magistrados. Esses são os dispositivos que, segundo a AMB são inconstitucionais.

O Min. Rel. Marco Aurélio compartilha do seguinte entendimento: o CNJ não pode impor aos corregedores obrigação que interfira na autonomia dos próprios Tribunais, de modo que tal circunstância é contrária ao propósito fiscalizador incumbido ao CNJ pela Constituição¹⁵. O que lhe é permitido, segundo o Min. Rel., é pedir informações acerca do processo, vedando a

¹⁴ "O silêncio do artigo 3º da Resolução atacada – que arrola a aposentadoria compulsória sem fazer referência à percepção de subsídio ou proventos proporcionais – não autoriza presumir que órgão sancionador atuará à revelia do artigo 103-B, § 4º, inciso III, da Constituição da República, dispositivo que determina expressamente a aplicação da aposentadoria compulsória "com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço". (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADI 4.638, Min. Rel. Marco Aurélio, j. 08/02/2012, p. 30).

¹⁵ "Como salientado, o poder fiscalizatório, administrativo e disciplinar conferido pela Constituição Federal ao Conselho Nacional da Justiça não o autoriza a invadir o campo de atuação dos tribunais concernente à definição das atribuições dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos. O disposto no artigo 8º e nos § 2º e § 3º do artigo 9º da Resolução impugnada – ao incumbir a investigação de irregularidades ao Corregedor, no caso de magistrados de primeiro grau, e ao Presidente ou a outro membro competente do tribunal – interfere diretamente na autonomia político-administrativa dos tribunais para dispor sobre a competência dos próprios órgãos, em afronta aos artigos 96, inciso I, alínea "a", e 99 da Carta da República". (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADI 4.638, Min. Rel. Marco Aurélio, j. 08/02/2012, p. 36 e 37).

possibilidade de escolher qual autoridade será responsável pelo envio dos dados, sob pena de contrariar os artigos 96, I, "a" e 99 da Constituição¹⁶.

O entendimento foi diferente em relação ao "caput" do art. 9º, uma vez que, para o Min. Rel., todos são legitimados para reclamar irregularidades e abuso de poder do Poder Judiciário. Esse artigo não aumenta o rol de legitimados, uma vez que esse direito já é amplamente resguardado no direito de petição (art.5º, XXXIV, "a", da CF).

Com esse posicionamento do Min. Rel., fica evidente em seu entendimento que o CNJ é um órgão subsidiário, o que o torna auxiliar das corregedorias internas. É por essa razão que o Ministro Gilmar Mendes divergiu do Min. Rel. Marco Aurélio. Segundo o Min. Gilmar Mendes, com a criação do CNJ, o caráter político-administrativo conferido aos Tribunais recebeu nova forma, um novo tratamento constitucional para conciliar com as competências atribuídas a esse novo órgão de controle. Trata-se de um órgão Nacional, composto por uma enorme diversidade e fundamental para garantir segurança jurídica. E esse pensamento foi compartilhado por muitos Tribunais que concordaram em dizer que há muita instabilidade administrativa do Poder Judiciário¹⁷.

O CNJ é na sua essência um órgão de controle, e limitar isso é eximir a sua função fundamental. Os demais Ministros seguiram essa interpretação, compreendendo que o CNJ tem competência para agir juntos das corregedorias internas. O que não pode ocorrer é ele determinar a autoridade

¹⁶ "Dada a função de órgão fiscalizador e a competência subsidiária de que é titular, o Conselho Nacional de Justiça pode exigir informações acerca do andamento dos processos disciplinares em curso nos tribunais, mas não lhe cabe definir quem será a autoridade responsável pelo envio dos dados, sob pena de contrariedade aos artigos 96, inciso I, alínea "a", e 99 da Constituição de 1988". (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADI 4.638, Min. Rel. Marco Aurélio, j. 08/02/2012, p. 37).

¹⁷ "Então, parece-me que temos que olhar esse aspecto e verificar essa perspectiva aqui destacada. Por outro lado, Presidente, a mim me parece que em relação à criação do CNJ, quer dizer, ao se atribuir a incumbência de controlar a atuação financeira, administrativa e disciplinar da magistratura, a ampla autonomia político-administrativa conferida aos Tribunais recebeu, como foi dito, um novo tratamento constitucional, em razão da necessidade de compatibilizá-la com as competências atribuídas a esse novo órgão de controle de nível nacional". (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADI 4.638, Min. Rel. Marco Aurélio, j. 08/02/2012, p. 144).

que lhe apresentará os dados, pois fere a autonomia dos Tribunais, podendo somente solicitar ao Tribunal competente tal exigência¹⁸.

Com essa mudança na interpretação, o artigo 8º atacado não é mais um problema para a incongruência com o restante da Constituição, ficando consignada a interpretação conforme, declarando que as competências da Resolução devem ser lidas de modo que as exigências feitas pelo CNJ sejam dirigidas ao "o órgão competente do tribunal"¹⁹. Isso torna o CNJ competência para requerer informações sobre o processo administrativo, bem como dados sobre os fatos.

Quanto ao caráter administrativo disciplinar do CNJ, em seu art. 12 da Resolução nº 135, fica estabelecida a competência concorrente primária em relação aos Tribunais. O Min. Rel. argumenta no sentido de que tal competência foge dos limites estabelecido pela Constituição, ao entender que o CNJ tem competência subsidiária²⁰. Tem-se, ainda, compartilhando do mesmo entendimento, o Min. Ricardo Lewandowski que não interpreta o artigo ora aludido como sendo constitucional, pois não vê na imagem do CNJ competência concorrente. Todavia, acaba por divergir do Min. Rel. por estabelecer competência concorrente. Em seu voto, iguala a competência disciplinar a dos Tribunais, mas com ressalvas de atuação, como no caso das premissas de atuação²¹.

¹⁸ "Então, o CNJ tem uma função: controlar. E é um controle excelente para o Judiciário. Primeiro, porque é interno ao Judiciário como um todo, na medida em que ele, CNJ, é órgão do Judiciário, órgão de cúpula do Judiciário, no plano - como disse -, de alto governo judiciário, órgão público". (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADI 4.638, Min. Rel. Marco Aurélio, j. 08/02/2012, p. 148).

¹⁹ "Exatamente. Onde as competências já estão preestabelecidas na resolução, leia-se "o órgão competente do tribunal". O Tribunal está de acordo? Então, mantivemos a liminar nos termos da interpretação conforme agora enunciada". (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADI 4.638, Min. Rel. Marco Aurélio, j. 08/02/2012, p. 150).

²⁰ "Em razão das considerações expostas, confiro ao artigo 12, cabeça, interpretação conforme à Constituição, para assentar, em âmbito disciplinar, a competência subsidiária do Conselho Nacional de Justiça". (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADI 4.638, Min. Rel. Marco Aurélio, j. 08/02/2012, p. 40).

²¹ "No tocante ao caput do art. 12, defiro a liminar para conferir-lhe interpretação conforme, de modo a assentar que a competência correicional do CNJ é de natureza material ou administrativa comum, cujo exercício depende de decisão motivada apta a afastar competência dos tribunais nesse campo, nas situações anômalas em que ficar caracterizada a inércia destes, a simulação investigatória, a indevida procrastinação das correições ou a falta de isenção das autoridades locais para promover a responsabilidade funcional dos magistrados". (SUPREMO

O art. 12 desta resolução é o mais importante de todo o sistema normativo, pois é ele que determina a discussão fulcral desse problema trazido pela AMB. Eles querem saber se o CNJ é um órgão independente em relação aos Tribunais, isto é, se são órgão concorrente no que diz respeito à aplicação de processo disciplinar administrativo.

Os Ministros acordaram no sentido de estabelecer competência concorrente ao CNJ, por entenderem que sua função é um marco importante para o aperfeiçoamento do Poder Judiciário em âmbito Nacional. A Min. Cármen Lúcia esclarece em seu voto sua divergência quanto ao Min. Rel., por entender que o CNJ tem sim competência primária concorrente. Se assim não o fosse, não conseguiria desempenhar seu propósito administrativo, cuja existência tem caráter nacional.

Nessa via, deram interpretação conforme está o art. 12 da Resolução, por esta estar conforme a matéria disciplinada pela Constituição. Logo, estabeleceram o entendimento de que o CNJ possui competência concorrente, até que entre em vigor o novo Estatuto da Magistratura²².

Tal entendimento decorre da interpretação dos dispositivos do art. 103-B, §4º da Constituição, que deixa bem claro que seu poder correccional irá observar o Estatuto da Magistratura.

Desse modo, ficou estabelecido, de acordo com o STF, que o CNJ tem competência concorrente para execução do processo administrativo disciplinar, bem como para a aplicação de quaisquer penalidades previstas em lei, sendo certo que a atuação do Tribunal no qual o magistrado

TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADI 4.638, Min. Rel. Marco Aurélio, j. 08/02/2012, p. 131).

²² "Portanto, a própria EC n. 45/2004 atribuiu ao CNJ o poder normativo quanto à sua atividade correccional e disciplinar da magistratura em âmbito nacional. Até que entre em vigor o novo Estatuto da Magistratura, o CNJ está constitucionalmente incumbido do dever de uniformização, em âmbito nacional, das normas de organização e procedimento em matéria disciplinar e correccional". (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADI 4.638, Min. Rel. Marco Aurélio, j. 08/02/2012, p. 312 e 313).

investigado esteja alocado não impede a atuação do CNJ, seja de ofício ou mediante provocação.

Com a fixação desse entendimento, o dispositivo final do art. 12, parágrafo único, da Resolução 135 dispõe:

Art. 12. Para os processos administrativos disciplinares e para a aplicação de quaisquer penalidades previstas em lei, é competente o Tribunal a que pertença ou esteja subordinado o Magistrado, sem prejuízo da atuação do Conselho Nacional de Justiça.

Parágrafo único. Os procedimentos e normas previstos nesta Resolução aplicam-se ao processo disciplinar para apuração de infrações administrativas praticadas pelos Magistrados, sem prejuízo das disposições regimentais respectivas que com elas não conflitarem.

Nessa via, considera-se legítima a atuação do CNJ na aplicação de processo disciplinar e para aplicação de pena, todas aquelas previstas em leis, inclusive de aposentadoria compulsória. Em razão disso, o CNJ consegue desempenhar sua função de controle, penalizando os magistrados que não cumprirem com seus deveres funcionais.

Nesse mesmo sentido, os Tribunais que não cumprirem com seu dever correccional permitem que o CNJ avoque competência e o substitua na aplicação de penalidade. Isso se dá, por exemplo, quando a apuração dos votos não atinge o quórum absoluto, ou seja, a maioria. Desse feito, torna a punição inaplicável, tendo de escolher a punição mais leve, ou tendo punições alternativas, a mais votadas entre elas²³.

Para assegurar a transparência do Processo disciplinar, bem como evitar possíveis abusos de autoridade, ficou estabelecido no art. 20 da Resolução nº 135, em caso de processo disciplinar, que este deverá ser em sessão pública, além da decisão ser fundamentada, explicitando os motivos

²³ Art. 21. A punição ao magistrado somente será imposta pelo voto da maioria absoluta dos membros do Tribunal ou do Órgão Especial. Parágrafo único. Na hipótese em que haja divergência quanto à pena, sem que se tenha formado maioria absoluta por uma delas, será aplicada a mais leve, ou, no caso de mais de duas penas alternativas, aplicar-se-á a mais leve que tiver obtido o maior número de votos.

que levaram à aplicação da punição, preservando-se, dessa forma, o bom funcionamento do Poder Judiciário e o direito ao acesso à informação e garantindo maior transparência.

4.2.1. Competência normativa

Ao se falar em competência normativa, o que se pergunta é se o CNJ tem capacidade legal para produzir Resolução Normativa.

De acordo com os propositores da ADI (Associação da Magistratura Brasileira) não é da competência do CNJ produzir tal documento normativo, vez que essa função fugiria da sua esfera de poder. Quem teria competência para formular a Resolução normativa seria o Poder Legislativo ou, quando feito pelo órgão de controle, deve-se observar a Lei Especial que disciplina o Poder Judiciário.

A Constituição permite, em seu art. 103-B, §4º, I, que o CNJ edite atos normativos, desde que seja observada a Lei Orgânica da Magistratura - LOMAN, ou seja, o limite constitucional para a elaboração do ato normativo estaria condicionado a observância de Lei infraconstitucional. Essa medida limita os órgãos de controle para não criarem normas abstratas e gerais, tendo de atuar apenas de acordo com normas concretas. Logo, sua Resolução é um instrumento que viabiliza o caso concreto, o qual deve respeitar lei infraconstitucional sobre o tema.

A Resolução 135 de 2011 do CNJ traz essa discussão à tona, pois questiona uma série de artigos que, em tese, não observaram os limites já disciplinado pela LOMAN. Com isso, o STF buscou avaliar se a Resolução está de acordo com a sua competência para criar atos normativos, constatando que, de maneira parcial, cumpriu com seu dever. Nesse sentido, declarou que, parcialmente, a Resolução 135 é constitucional, havendo certos artigos que não extrapolaram os limites já fixados na LOMAN.

Nesse sentido, saber a constitucionalidade do CNJ para elaborar ato normativo é a maneira de dizer se todo conteúdo da resolução é válido para

produzir efeitos ou não. Para AMB, essa Resolução foge da ceara constitucional do CNJ, especialmente no tocante a parte que cuida de processo administrativo disciplinar. Eles argumentam com base no art. 93, VIII, da CF, que diz que o ato de elaborar ato normativo, cujo conteúdo cuida sanção disciplinar para magistrado é de iniciativa do STF, uma vez que tal conteúdo versa sobre normas do Estatuto da Magistratura.

Todavia, a própria Constituição estabelece em seu art. 103-B, §4º, I, a competência do CNJ para expedir atos regulamentares, zelando pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura. Isso quer dizer que toda regulamentação expedida pela Resolução deve observar a LOMAN – para assim assegurar a autonomia do Poder Judiciário. Não obstante, tem-se o Min. Toffoli defendendo a tese de que o CNJ tem competência para expedir atos regulares²⁴.

No caso em tela, os Ministros chegam à conclusão que o pedido ora fundado pela AMB não deveria proceder, na medida que não há matéria disciplinada pelo Estatuto da Magistratura que contrarie o conteúdo do ato normativo da resolução²⁵. O argumento de que o Estatuto da Magistratura já disciplina matéria de sanção de aposentadoria compulsória não vinga como impeditivo constitucional do CNJ em poder expedir ato normativo, pois, da

²⁴ “Ao Conselho Nacional de Justiça, nos termos do que dispõe o art. 103-B, § 4º, da Constituição Federal, compete o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes. Para tanto, a Lei Maior conferiu-lhe a competência de “expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providência” (art. 103-B, § 4º, inciso I, da Constituição)”. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADI 4.638, Min. Rel. Marco Aurélio, j. 08/02/2012, p. 254 e 255).

²⁵ “Ora, a análise da questão não pode ser feita sob o argumento simplista de que, se a LOMAN disciplina alguns aspectos do procedimento disciplinar no caso de aplicação das penas de remoção, disponibilidade e aposentadoria, todo o processamento deve estar necessariamente restrito ao campo de atuação da legislação complementar, o que vedaria ao CNJ tratar do assunto em seus atos regulamentares. Tampouco se pode firmar, unicamente em razão de uma disposição contida na LOMAN, a competência privativa dos Tribunais para regular a matéria, por meio de seus Regimentos Internos. A meu ver, a inserção do Conselho Nacional de Justiça, pela EC nº 45/04, em momento posterior à edição da Lei Complementar nº 35, de 1979, e sua previsão como órgão nacional de controle, ao qual compete zelar pelo cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, já seriam suficientes para afastar o apontado vício de inconstitucionalidade formal”. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADI 4.638, Min. Rel. Marco Aurélio, j. 08/02/2012, p. 255).

mesma forma que a Resolução deve observar a LOMAN, o Estatuto da Magistratura também deve acompanhar as normas expedida pelo CNJ²⁶.

Além do mais, a AMB argumenta que o CNJ não é competente para elaborar ato normativo que disciplina sobre o Estatuto da Magistratura, de modo que essa competência, segundo art. 93, VII, da CF, é de iniciativa do STF. Ou seja, apenas a Corte Suprema tem legitimidade para expedir ato normativo, com forma de Lei Complementar. O processo consiste na elaboração de normas regulamentadoras de iniciativa do STF que encaminha para o Congresso Nacional. Sendo ele, o único ator legítimo para expedir ato regulamentar do Estatuto da Magistratura. Dessa forma, a Resolução nº 135 do CNJ seria inconstitucional, em razão da falta de legitimidade para elaborar atos regulamentares.

No entanto, esse pedido não procedeu, na medida que os Ministros entenderam que, enquanto não for expedido um novo Estatuto da Magistratura, o CNJ é legítimo para continuar elaborando atos normativos²⁷. Isso porque, é sua função fiscalizar administrativamente e economicamente os deveres funcionais dos magistrados, com o fim de melhorar e aprimorar o Poder Judiciário²⁸.

²⁶ "Em verdade, a nova conformação jurídico-constitucional delineada pela EC nº 45/04 passa a exigir que a interpretação das disposições contidas nos arts. 93 e 96 da Carta Maior seja feita sem prejuízo das relevantes atribuições conferidas ao CNJ. A própria LOMAN também deve ser interpretada de forma a não restringir as atribuições do CNJ, uma vez que editada em época (1979) na qual sequer havia previsão desse órgão administrativo superior". (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADI 4.638, Min. Rel. Marco Aurélio, j. 08/02/2012, p. 256).

²⁷ "Com efeito, nos termos do art. 93 da Constituição, "Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios". Todavia, até o advento do Estatuto da Magistratura – cujo projeto, de iniciativa desta Casa, passados 23 anos da Carta de 1988, sequer foi encaminhado ao Congresso Nacional -, será o próprio Conselho Nacional de Justiça, por meio de suas resoluções, tal como a que ora se analisa, que disciplinará seu funcionamento e - o mais importante aqui na espécie - as atribuições do Ministro Corregedor. Em razão disso, na ausência do Estatuto da Magistratura, as resoluções do CNJ, com fundamento na própria EC nº 45/04, tem força de lei complementar, podendo o CNJ estabelecer, sim, regras que, a princípio, seriam reservadas à seara do legislador complementar, inclusive as de competência do Estatuto da Magistratura". (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADI 4.638, Min. Rel. Marco Aurélio, j. 08/02/2012, p. 256 e 257).

²⁸ "A própria Carta Federal, em seu art. 103-B, § 4º, defere ao CNJ o controle do cumprimento dos deveres funcionais pelos juízes, podendo, inclusive, expedir atos regulamentares, deixando, assim, clara a extrema relevância do papel do CNJ como órgão central de controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, bem como do cumprimento dos

Cumprido destacar que, ainda que o CNJ tenha competência constitucional para elaborar atos normativos, deve zelar pela autonomia do Poder Judiciário. Em síntese, sua competência administrativa caminha junto com a legitimidade do próprio Judiciário para dizer a legalidade do Conselho. Portanto, as resoluções editadas pelo CNJ não podem criar, em hipótese alguma, direito e obrigações, mas apenas observar a incidência da norma criada ao caso concreto, protegendo o que já está posto na LOMAN²⁹.

5. Controle no caso concreto

Uma vez estabelecidos os parâmetros de análise empregados pelo STF na interpretação, em abstrato, da competência sancionatória do CNJ, em especial para aplicar a sanção de aposentadoria compulsória, cabe analisar o modo como o Tribunal exerce ou não, no caso concreto, controle sobre decisões sancionatórias do Conselho Nacional de Justiça. Isto é, fixados os parâmetros do controle em abstrato, cabe observar se a Suprema Corte julga a matéria de processo disciplinar do CNJ nos limites fixados no controle concentrado.

Para a análise proposta, o universo de pesquisa compreende todos os Mandados de Segurança listados na metodologia.

Como já tratado no decorrer dessa pesquisa, observou-se que, quando se trata de controle concentrado abstrato, a Suprema Corte age com certa deferência ao órgão de controle. Nessa fase, veremos se ao analisar objetivamente os casos em que a competência do CNJ é questionada, o STF mantém sua postura deferente.

deveres funcionais pelos seus membros (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADI 4.638, Min. Rel. Marco Aurélio, j. 08/02/2012, p. 259).

²⁹ STRECK, Lenio Luiz; SARLET, Ingo Wolfgang; CLÈVE, Clèmerson Merlin. Os Limites Constitucionais das resoluções do Conselho de Justiça Nacional do Ministério Público (CNMP), Consultor Jurídico, 16 de jan. 2006. Disponível em:

<https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI20381,41046-Os+limites+Constitucionais+das+resolucoes+do+Conselho+Nacional+de> Acesso em: 06.11.2019.

Adiante, trataremos de pontos que chamaram atenção e que, em certa medida, foram pautas relevantes em todos os MS analisados. São eles: avocação de competência do CNJ; deferência dos Ministros do STF; e o direito líquido e certo.

5.1. Avocação de competência do CNJ

A Constituição Federal expressamente atribui ao CNJ, no art. 103.B, §4º, III, a competência para avocar processo disciplinar. Este órgão tem a liberdade, por meio de ofício ou através de reclamações dos membros ou órgãos do judiciário, instaurar processo disciplinar. No entanto, ainda que esteja expresso na Constituição, há espaço para interpretações diversas, que podem, vez ou outra, confrontar com outras normas do ordenamento jurídico.

Diante dessa circunstância, coube ao STF, no âmbito das ações de controle abstrato de constitucionalidade, estabelecer parâmetros constitucionais para atuação do CNJ. Assim, conforme já mencionado, a Corte fixou um rol de hipóteses que justificariam a avocação de competências pelo Conselho de Justiça³⁰. A análise dos casos em que o Supremo se manifestou sobre atuação pontual do CNJ, ou seja, o estudo da intervenção do STF no caso concreto, poderá identificar se há novos impedimentos postos ao procedimento de avocação de competências.

Assim, aplicando os critérios observados no controle em abstrato ao caso concreto, pode observar que, todos os 6 (seis) casos, o STF seguiu a jurisprudência da Corte. Vale dizer, nos 6 (seis) MS's analisados foi possível verificar a aplicação dos critérios de avocação de competência, muito embora houvesse algumas divergências individuais, como no MS 35.100, em que o Ministro Relator Luís Fux seguiu outro entendimento, mas, no final, foi voto

³⁰Conforme apresentado no tópico anterior, para que o CNJ possa exercer sua competência administrativa disciplinar precisam estar preenchidos os seguintes requisitos: i) inércia dos Tribunais na adoção de medidas de índole administrativa-disciplinar; ii) simulação investigatória; iii) indevida procrastinação na prática dos atos de fiscalização e controle ou a incapacidade de promover, com independência, procedimentos administrativos destinados a tornar a efetiva a responsabilidade funcional dos magistrados.

vencido, prevalecendo o voto contrário do Ministro Roberto Barroso³¹. Este aderiu o entendimento da Corte, dos critérios que dão competência ao CNJ, e julgou no caso em apreço, a legalidade do ato do CNJ.

Vale destacar que, em todos os casos, os ministros se debruçaram sobre o mérito da decisão do CNJ e entenderam que não houve observância dos deveres funcionais dos magistrados, na medida em que eles teriam agido em descompasso com os valores morais e legais da Constituição e da LOMAN³².

A título de exemplo, tem-se no MS 32.806, uma típica atitude do magistrado que claramente descumpriu com seus deveres funcionais, estando envolvido com pessoas suspeitas ao mundo do crime.

O único caso que divergiu dos demais MS's, no sentido da aplicação de aposentadoria compulsória, refere-se ao MS 32.271, sobre a relatoria da Ministra Cármen Lúcia, que concedeu o MS e considerou o ato do CNJ contrário aos parâmetros de legalidade.

Neste caso ocorreu que a impetrante foi condenada pela corregedoria interna (Tribunal de Justiça do Pará) com a pena de censura. Diante desse caso, o MP entendeu que a aplicação desta pena, seria desproporcional a gravidade do ato praticado, requerendo a instauração de revisão disciplinar no CNJ. O CNJ, sendo assim, julgou o caso e aplicou a pena de

³¹ "No caso da origem, tendo em vista que a fração significativa de 1/3 dos membros do TRF da 2ª Região não pôde participar do julgamento e levando-se em consideração, ainda, as dificuldades enfrentadas para a instauração do julgamento do PAD, relatadas no Ofício Nº TRF2-OFI-2015/18409, entendo que a avocação do processo pelo CNJ se revela uma solução plenamente adequada. As peculiaridades do julgamento de origem revelam que o TRF da 2ª Região, de fato, enfrentou dificuldades para decidir o procedimento administrativo instaurado contra o magistrado, havendo indícios de que a isenção e imparcialidade do tribunal pudessem estar comprometidas. Inequívoca, portanto, a razoabilidade da avocação, que trará maior segurança de que o julgamento será realizado de maneira impessoal e imparcial, por órgão competente". (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Primeira Turma. MS 35.100, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 08/05/2018, p. 33).

³² "Antes de adentrar à análise do mérito do *mandamus*, cumpre realizar uma breve contextualização do caso: o impetrante, Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de Tocantins, respondeu a Processo Administrativo Disciplinar, instaurado pelo Conselho Nacional de Justiça, para apuração de infração disciplinar funcional em face dos seguintes fatos:" (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Primeira Turma. MS. 32.806, Rel. Min. Luiz Fux, j. 27/06/2017, p. 7).

disponibilidade³³, por descumprimento dos deveres funcionais³⁴, afastando a magistrada por dois anos com proventos proporcionais ao tempo de serviço.

A juíza, após cumprir sua pena, requereu seu ingresso novamente no Tribunal do Pará para exercício de suas funções. O Tribunal permitiu seu retorno, mas, antes levou à apreciação do CNJ. Os conselheiros indeferiram o pedido de reingresso, uma vez que tramitava Ação Civil Pública contra a magistrada por improbidade administrativa, decorrente dos mesmos fatos que culminaram na pena de disponibilidade³⁵.

Por esse motivo, entendeu a Ministra Cármen Lúcia que é descabida a medida tomada pelo Conselho, na medida em que a decisão desconsidera a presunção de inocência da impetrante³⁶. Isto é, não permitindo o retorno da juíza ao seu cargo, utilizando do argumento de que há ação civil pública sobre os mesmos fatos, estaria agravando a pena de disponibilidade que ela já cumpriu, invocando o princípio do *non bis in idem*³⁷, sendo forma contrária a Constituição, por punir a pessoa física ou jurídica mais de uma vez.

³³ "A disponibilidade, que afasta o magistrado da função com vencimentos proporcionais, impõe outros efeitos. É a segunda sanção mais grave prevista na Lei Orgânica da Magistratura Nacional (Loman), abaixo da aposentadoria compulsória com proventos proporcionais ao tempo de serviço". Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-servico-o-que-e-a-pena-de-disponibilidade-para-juizes/>. Acesso em: 25 de fev. 2020

³⁴ "Em 17.12.2008, o Plenário do Tribunal de Justiça do Pará aplicou a pena de censura à Rosileide Maria da Costa Cunha, por descumprimento dos deveres funcionais descritos nos incs. I e VIII do art. 35 da Lei Complementar n. 35/1979. Alegando que a pena aplicada seria desproporcional à gravidade da infração praticada pela magistrada, o Ministério Público do Pará requereu a instauração da Revisão Disciplinar n. 0007669-22.2009.2.00.0000 ao Conselho Nacional de Justiça" (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Segunda Turma. MS 32.271 Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 16.12.2014, p. 2).

³⁵ "Em 28.5.2013, o Plenário do Conselho Nacional de Justiça julgou improcedente o pedido, fundando sua deliberação na impossibilidade de aproveitamento da magistrada pela pendência de ação civil pública por improbidade administrativa, na qual se examinam os mesmos fatos que ensejaram a aplicação da pena de disponibilidade". (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Segunda Turma. MS 32.271 Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 16.12.2014, p. 3).

³⁶ "No julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 144, este Supremo Tribunal teria assentado que "nem mesmo Lei Complementar poderia mitigar a presunção de inocência, verdadeira cláusula pétrea, bem como (...), que também em âmbito cível 'da ação de improbidade administrativa', faz-se necessária 'condenação irreversível', tal o 'significado político e o valor jurídico da coisa julgada', para que seja possível cogitar de imposição de alguma restrição de direito" (fl. 9)". (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Segunda Turma. MS 32.271 Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 16.12.2014, p. 4).

³⁷ "Acrescenta apurar-se na ação civil pública por improbidade administrativa os mesmos fatos que resultaram em sua disponibilidade, impondo-lhe dupla punição. Assinala, ainda, não se submeterem os magistrados, como agentes políticos, ao regime de responsabilidade estabelecido na Lei n. 1.079/1950, mas ao regime da Lei

Nesse sentido, o CNJ estaria atuando com ilegalidade e abusividade de sua função. Logo, o STF entendeu não ser cabível a avocação de competência nesse caso. Mas, como destacado, sempre levando em consideração os parâmetros de atuação, razão pela qual não permite abuso de autoridade. Dessa forma, tem-se que o STF adotou mais um parâmetro de atuação do CNJ: a vedação ao “*non bis in idem*”, ou seja, quando a avocação de competência implicar em dupla penalização da pessoa ela não será admitida. É dizer, além dos critérios já estabelecidos em abstrato para a avocação de competência, o STF sinaliza para mais um critério.

Ademais, esse é o único caso em que há discussão sobre outra modalidade de sanção, no caso, a disponibilidade. Esse caso tornou-se parte da análise, pois no rol taxativo disciplinar, esta sanção é menos grave que aposentadoria compulsória, todavia, com a decisão do CNJ, acabou por agravar a pena a um nível superior a pena de aposentadoria compulsória, uma vez que não se sabe ao certo quando a magistrada que sofreu com a pena de disponibilidade retornaria ao seu cargo.

A conclusão que se chega é que o STF encara o CNJ como sendo um órgão autônomo e livre para exercício de suas funções, sendo ele constitucional para avocar processo administrativo disciplinar, resultando em sanção de aposentadoria compulsória. Assim, os limites estabelecidos no caso concreto vêm tendo respaldo na jurisprudência do STF, que vê na imagem do CNJ órgão competente para aplicar sanção, desde que, observe a autonomia do Poder Judiciário e respeito a competência já estabelecida pela LOMAN.

5.2. Deferência da Suprema Corte

Quanto a deferência da Suprema Corte, os ministros parecem ter normalizado seu atrelamento às decisões dos órgãos de controle, sendo até mencionado no voto do Ministro Alexandre de Moraes. O fim disso é garantir

n. 8.429/1992”. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Segunda Turma. MS 32.271 Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 16.12.2014, p. 4).

um melhor funcionamento do Poder Judiciário, unificando-o por meio do trabalho administrativo desempenhado pelo CNJ.

Dessa forma, como já destacado, dos 6 (seis) MS's levados à apreciação, apenas 1 (um), MS 32.271, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, não seguiu o posicionamento dos controladores. Nos demais, houve deferência da Corte à decisão prolatada pelo CNJ. Assim, enquanto o CNJ estiver aplicando sanção dentro dos parâmetros de legalidade, sem desrespeitar os limites de sua competência, o que ocorrerá é a deferência da Corte quanto aos seus atos administrativos.

Nesse mesmo sentido temos o voto do Ministro Marco Aurélio no MS 32.806 dizendo:

Dessa forma, tendo o CNJ examinado a conduta do magistrado de forma adequada e fundamentada, aplicando a sanção de forma regular, com base nas provas colhidas na seara administrativa, não vejo como, na via estreita do mandado de segurança, verificar a irregularidade da punição imputada sem imiscuir-se no reexame de fatos e provas, o que é inviável nesta sede.³⁸

Diante desse exemplo, constatamos que, enquanto o órgão de controle continuar desempenhando sua função dentro dos limites de sua competência, não há que se reconhecer violação ao direito líquido e certo da pessoa sancionada em PAD pelo CNJ.

O CNJ, portanto, vem sendo um instrumento de organização do Poder Judiciário que, desde sua criação, vem desempenhando um serviço fundamental para a organização da Justiça brasileira. Por isso, a cada dia, ocorre que os Tribunais e, especialmente, o STF, vem reconhecendo seu valor para a Justiça brasileira. Dados demonstram que, desde sua criação, o Poder Judiciário vem apresentado diminuição das demandas jurídicas, ou seja, vem diminuindo o tempo para o julgamento de conflitos jurídicos. Isso porque, o CNJ está proporcionando uma otimização das tarefas jurídicas,

³⁸ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Primeira Turma. MS. 32.806, Rel. Min. Luiz Fux, j. 27/06/2017, p. 24

administrativamente e economicamente, que colaboram na agilização das funções laborais dos juízes³⁹.

Torna-se comum, dessa forma, o assentamento na jurisprudência brasileira de reconhecer o CNJ como legítimo para exercer suas funções constitucionais. Isso inclui seu dever em aplicar sanção administrativa, como aposentadoria compulsória, para os membros do sistema jurídico que descumprirem com seus deveres funcionais. Até porque essa medida é fundamental para mitigar casos que atrapalhem a imagem e o funcionamento do Poder Judiciário.

5.3. Direito líquido e certo

A medida utilizada pelo magistrado para se defender na Suprema Corte é o Mandado de Segurança, o qual é disciplinado pela Carta Magna em seu art. 5º, LXIX e LXX, bem como pela Lei n. 12.016/2009, art. 1º.

Esse remédio constitucional é um instrumento conferido pelo constituinte originário para proteger toda pessoa física, jurídica ou entes despersonalizados com capacidade processual, que têm seu direito ameaçado ou violado por autoridade pública. Destaca-se, nesse ponto, que tal instrumento se presta a proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas data* ou *habeas corpus*.

Tornou-se, dessa maneira, ferramenta importante para limitar possíveis abusos de autoridade, impedindo que as autoridades públicas ajam deliberadamente sem nenhuma oposição. Por esse fator, o MS surge como uma forma de fiscalização das condutas das autoridades públicas, levando para apreciação do Judiciário a legalidade do ato praticado⁴⁰.

³⁹ Justiça em Números 2018: ano-base 2017/Conselho Nacional de Justiça - Brasília: CNJ, 2018. Anual. 212 f:il. I Poder Judiciário - estatística - Brasil. II Administração pública - estatística - Brasil.

⁴⁰ MEIRELLES, Hely Lopes; MENDES, Gilmar Ferreira e WALD, Aroldo (atu). Mandado de Segurança e Ações Constitucionais. São Paulo: Editora Malheiros, 2019, 38ª ed.

Por se tratar do CNJ, ou seja, de uma autoridade pública, competente para avocação de processo disciplinar, resta como medida cabível para proteção de direito violado ou ameaçado, o MS. Logo, na visão do autor da ação, entende-se que, o CNJ, no cumprimento de sua função disciplinadora, ou melhor dizendo, na aplicação da sanção de aposentadoria compulsória, violou direito líquido e certo do impetrante, nos casos em análise, do direito individual do magistrado.

Assim, trata-se de prerrogativas de direito líquido e certo, cuja decisão do CNJ viola. Mas, não basta que seja apenas suposições de um direito ameaçado, exige que a conduta desempenhada pelo CNJ atinja direito real, que afete concretamente o direito do magistrado. É nessa medida que os Ministros do Supremo julgaram as presentes ações, conferindo se realmente há direito líquido e certo violado ou ameaçado.

Nos casos em exame, os magistrados alegaram que o ato sancionatório de aposentadoria compulsória interrompe seu direito de exercer sua profissão e, por essa razão, induz ao cabimento do MS.

Partindo para o caso concreto, no MS 35.100, o impetrante foi condenado pela corregedoria interna à pena de aposentadoria compulsória. No entanto, no ato do julgamento houve falta de quórum absoluto para apreciação do mérito, pois dos 27 ministros responsáveis pela aplicação de sanção, 9 (nove) se declararam impedidos, 10 (dez) votaram para aposentadoria compulsória e 8 (oito) o absolveu. Nesse cenário, o magistrado invocou o art. 93, VIII e X da CF/88 pedindo a anulação da decisão. Dessa forma, o CNJ, analisando o caso, reconheceu a nulidade do ato.

Todavia, o CNJ avocou processo disciplinar, mantendo o afastamento cautelar do magistrado até a decisão final do Conselho. É por conta disso que o impetrante entendeu que seu direito líquido e certo foi violado, na medida em que o próprio CNJ reconheceu a nulidade da aplicação da sanção de aposentadoria compulsória, mas manteve seu afastamento.

O STF, por sua vez, entendeu que não houve ilegalidade do ato do controlador, muito menos violação de direito líquido e certo do magistrado,

uma vez que a Constituição, no art. 103-B, §4º, III e V, nessa ordem, prevê que o CNJ possui competência *para avocar processo disciplinar, assim como para rever, de ofício ou mediante provocação os processos disciplinares de juízes e membros de tribunais julgados há menos de um ano*. Sendo assim, indeferiu, nos termos do voto do Ministro Roberto Barroso, o Mandado de Segurança.

Passando pelo entendimento de cada Ministro, a começar pelo Ministro Luiz Fux, este entende que o CNJ desviou de sua competência disciplinar ao avocar processo disciplinar. De acordo com o ministro, o correto seria respeitar as corregedorias locais para resolução da ilegalidade, qual seja, falta de foro.

Nesse sentido:

[...] o exercício dessa competência originária, apenas poderá justificar punições no âmbito do CNJ quando restar evidente, na avaliação do próprio Conselho, a impossibilidade de desempenho satisfatório das funções de correição pelos órgãos locais.⁴¹

O CNJ, nesse sentido, teria que agir como órgão subsidiário, respeitando a competência administrativa dos tribunais locais. Nessa mesma linha:

É forçoso reconhecer, repita-se, que a atribuição originária do Conselho poderá ser exercida, mas desde que em situações específicas em que os Tribunais locais não estejam em condições de atuar.⁴²

Para tanto, o referido voto apresentou uma série de hipóteses que condicionam a atuação do CNJ. São garantias indispensáveis para prosseguir

⁴¹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Primeira Turma. MS 35.100, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 08/05/2018, p. 13.

⁴² SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Primeira Turma. MS 35.100, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 08/05/2018, p. 13.

com sua competência disciplinadora, sem banalizar a competência das corregedorias internas:

- a) Comprovação da inércia do Tribunal local quanto ao exercício de sua competência disciplinar. Nesse contexto, o CNJ pode fixar prazo não inferior ao legalmente previsto de 140 dias [60 dias (art. 152 da Lei nº 8.112) + 60 dias (art. 152 da Lei nº 8.112 que admite prorrogação de prazo para a conclusão do PAD) + 20 dias (prazo para o administrador competente decidir o PAD, ex vi do art. 167 da Lei nº 8.112)] para que as Corregedorias locais apurem fatos que cheguem ao conhecimento do órgão, avocando os feitos em caso de descumprimento imotivado do lapso temporal; sem prejuízo da apuração de responsabilidade do órgão correccional local; b) Demora irrazoável na condução, pelo tribunal local, de processo administrativo com risco de prescrição; c) Falta de quórum para deliberação, por suspeição, impedimentos ou vagas de magistrados do Tribunal; d) Simulação quanto ao exercício da competência correccional pelo Poder Judiciário local; e) Prova da incapacidade de atuação dos órgãos locais por falta de condições de independência, hipóteses nas quais é lícita a inauguração de procedimento pelo referido Conselho ou a avocação do processo; f) A iminência de prescrição de punições aplicáveis pelas Corregedorias no âmbito de suas atribuições autoriza o CNJ a iniciar ou avocar processos; g) Qualquer situação genérica avaliada motivadamente pelo CNJ que indique a impossibilidade de apuração dos fatos pelas Corregedorias autoriza a imediata avocação dos processos pelo CNJ; h) Arquivado qualquer procedimento, disciplinar ou não, da competência das Corregedorias, é lícito ao CNJ desarquivá-los e prosseguir na apuração dos fatos; i) Havendo conflito de interesses nos Tribunais que alcancem dimensão que torne o órgão colegiado local impossibilitado de decidir, conforme avaliação motivada do próprio CNJ, poderá o mesmo avocar ou processar originariamente o feito; j) Os procedimentos disciplinares iniciados nas corregedorias e nos Tribunais locais deverão ser comunicados ao CNJ dentro do prazo razoável de 30 dias para acompanhamento e avaliação acerca da avocação prevista nas alíneas antecedentes; k) As regras acima não se aplicam aos processos já iniciados, aos em curso e aos extintos no CNJ na data deste julgamento; l) As decisões judiciais pretéritas não são alcançadas pelos parâmetros acima.⁴³

⁴³ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Primeira Turma. MS 35.100, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 08/05/2018, p. 14 e 15.

Por fim, o julgado reafirma que a autoridade mais afastada só poderá atuar quando a esfera de poder inferior não tiver condições efetivas para desempenhar suas funções.

No caso, entende o Relator que a corregedoria local seria competente para corrigir a falta de quórum e, assim, aplicar a sanção devida para o fato jurídico. O meio de correção utilizado seria substituir os juízes suspeitos em número correspondente às ausências, nos termos legais e regimentais aplicáveis.

Nessa linha, reconheceu o direito líquido e certo do impetrante quanto à impossibilidade de avocação de processo disciplinar pelo CNJ, votando pela concessão parcial da segurança, na medida que o impetrante ainda deveria ser julgado pela corregedoria interna.

Todavia, não foi o entendimento seguido pelos demais Ministros, a começar pelo Ministro Roberto Barroso (Relator do acórdão). Este disse que *“o CNJ tem um precedente em que considera que uma das hipóteses legítimas de avocação é precisamente a ausência do quórum adequado para a aplicação da penalidade na origem”*.⁴⁴ Esse precedente deriva do caso abstrato, em que o STF reconheceu o CNJ como órgão de competência concorrente.

Por essa razão, afirma que já foi discutido, em *obiter dictum*, a competência do CNJ em casos que envolvem a falta de quórum por alegações de suspeição e impedimento, assentando o entendimento de que o CNJ é capaz de aplicar PAD. Não só, mas é expressamente assegurado na Constituição, art. 93, VIII, assim como o art. 103-B, § 4º, III e V e o art. 79 do Regimento interno do CNJ.

Dessa maneira, há fundamentos suficientes para que não seja declarada a injuridicidade do ato do CNJ. No limite, não há irregularidade na aplicação de processo disciplinar pelo CNJ, de modo que não há direito líquido e certo violado.

⁴⁴ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Primeira Turma. MS 35.100, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 08/05/2018, p. 23.

Contrariando o voto do Relator, os demais Ministros acompanharam o voto do Ministro Roberto Barroso, na medida que este seguiu a previsão já estabelecida na ADI 4.638, inclusive, citada pelo Ministro Alexandre de Moraes. Nela ficou estabelecido que a competência do CNJ é concorrente e não subsidiária.

Concluiu o Ministro Alexandre de Moraes que não existe direito líquido e certo violado ou ameaçado por abuso de poder do CNJ, pelas razões discutidas acima e, também, por causa da competência constitucional e os julgados abstratos que conferiram competência concorrente para o CNJ.

Seguindo a análise dos demais acórdãos, os fundamentos continuam os mesmos, em que não há direito líquido e certo violado pelo CNJ, dado o fato deste agir conforme o que a Corte permitiu. O ponto interessante aqui é que o conteúdo jurídico do temo "direito líquido e certo" compreende, na visão do STF, a interpretação que ele próprio dá às competências do CNJ. Ou seja, o que fere direito líquido e certo, capaz de ensejar a interferência da Corte na atuação do CNJ, é o desrespeito aos limites de sua competência definidos em abstrato.

Em relação aos MS's 34.490, 35.100, 32.806, 28.873, 32.271 e 33.565, tem-se a reprodução das discussões já apontadas no tocante a falta de quórum de corregedores, sendo certo que as razões de decidir em cada uma das ações estão fundamentadas nos mesmos argumentos. Isso quer dizer que os Ministros do Supremo acompanham as decisões proferidas pelos controladores, na medida que eles observaram os parâmetros de controle estabelecidos em abstrato. O único caso que diverge dos demais é o MS 32.271, em que se apresenta um novo parâmetro de controle, o qual não foi debatido no caso abstrato.

Ao analisar o MS 32.271, o STF entendeu que a atuação do CNJ foi além dos seus limites de controle. A impetrante já havia cumprido com sua pena e o indeferimento do CNJ significou o agravo da pena da juíza, o que feriria direito real dela. Nessa esteira, o STF julgou procedente o MS, requerendo ao CNJ o reingresso da magistrada ao seu cargo funcional.

6. Conclusão

Esse trabalho de pesquisa teve como enfoque a análise da competência sancionatória do CNJ no que diz respeito à aplicação da sanção de aposentadoria compulsória. Para confirmar a eficiência desse instituto, bem como avaliar como está sendo aplicada a pena de aposentadoria pelo Conselho, analisei essa atribuição sob a ótica da Suprema Corte. Para tanto, fiz um estudo qualitativo de 6 (seis) Mandados de Segurança e uma ADI, verificando como o STF vem julgando casos em que o CNJ aplicou pena de aposentadoria compulsória.

No primeiro momento, o objetivo da análise foi verificar, no caso abstrato, o entendimento do STF quanto a competência sancionatória do CNJ. Logo após, busquei verificar, nos casos concretos, se o STF estava seguindo os parâmetros estabelecidos no caso abstrato. Assim, cheguei à conclusão de que o STF é deferente ao Órgão de controle, desde que este atue conforme os ditames estabelecidos no caso abstrato.

Vale acrescentar que, por meio da análise dos documentos, no tocante ao controle concentrado, obtive certas premissas que norteiam a atuação do órgão de controle. Essas premissas são diretrizes para que o CNJ possa exercer sua atividade controladora.

Assim, o CNJ, por mais que seja tido pelo STF como um Órgão de controle concorrente em relação aos Tribunais e suas respectivas corregedorias, para que aja sem ferir a legitimidade das corregedorias internas, tem sua atuação atrelada à observância das seguintes premissas: i) inércia dos Tribunais na adoção de medidas de índole administrativa-disciplinar; ii) simulação investigatória; iii) indevida procrastinação na prática dos atos de fiscalização e controle ou a incapacidade de promover, com independência, procedimentos administrativos destinados a tornar a efetiva a responsabilidade funcional dos magistrados. Ou seja, embora a Suprema Corte entenda que o CNJ concorre com os demais Tribunais na execução do

processo administrativo disciplinar, na prática, a partir dos requisitos de validade fixados, pode-se questionar se de fato a competência é concorrente ou subsidiária.

Além desses parâmetros, foi constatado, na análise de casos concretos, mais um pressuposto de atuação do Conselho Nacional de Justiça: a atuação do controlador não pode configurar "*bis in idem*", ou seja, para que a atuação do CNJ na execução do PAD seja válida, além de atender às premissas estabelecidas na ADI 4.638, a eventual aplicação de pena não pode implicar em dupla penalização do magistrado.

Todavia, sendo respeitadas as premissas acima, e, tratando do posicionamento do STF em relação a função disciplinar do CNJ, tem-se que os ministros entendem que deve haver certa deferência aos órgãos de controle, uma vez que desde a sua promulgação em 2005, o CNJ viria desempenhando uma atividade exemplar para o bom funcionamento administrativo do Poder Judiciário. Com isso, nos próprios votos dos ministros, houve referências à deferência do STF em relação ao CNJ. Dos 6 MS's analisados, apenas em um caso não houve deferência do STF, o qual a ministra relatora entendeu que o Conselho extrapolou sua competência. Dessa feita, os MS's foram indeferidos, na medida que o CNJ teria agido em harmonia com as premissas do STF, bem como pelo ordenamento jurídico como um todo.

Para finalizar, duas foram as observações que se destacaram na análise. A primeira diz respeito ao entendimento do que o STF compreende como "direito líquido e certo". Enquanto o CNJ respeitar os limites de conduta estabelecidos pelo próprio STF quando da análise de suas competências em abstrato, não há que se falar em violação de direito concreto.

O segundo ponto, por sua vez, se relaciona com a competência *concorrente* do CNJ. Embora haja o entendimento de que o Conselho concorre com os demais Tribunais na execução do processo administrativo disciplinar e na aplicação das sanções previstas em lei, as premissas que, de acordo com o STF, justificam a atuação do controlador, implicitamente o colocam em patamar de atuação subsidiária no controle do Poder Judiciário.

Dessa forma, tem-se que, de acordo com o Supremo Tribunal Federal, a atuação do CNJ para a aplicação da sanção de aposentadoria compulsória tem cabimento quando são observados os parâmetros estabelecidos pela Corte. Isto é, a função disciplinadora de controle do CNJ depende das orientações estabelecidas pelo Supremo.

7. Referências bibliográficas

1. FALCÃO, Joaquim, et al. III Relatório Supremo em Números: o Supremo e o tempo. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2014. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10438/12055>>.
2. ROSILHO, André Janjácomo. O poder normativo do CNJ e o sistema de justiça brasileiro. Revista Brasileira de Estudos Constitucionais - RBEC, Belo Horizonte, ano 4, n. 14, abr./jun. 2010. Disponível em: <https://pauloandrenassar.files.wordpress.com/2015/02/7-rosilho-cnj-e-experimentalismo.pdf> . Acesso em: 25 fev. 2020.
3. ROSILHO, André Janjácomo. O poder normativo do CNJ: um caminho para se pensar o experimentalismo institucional. Revista Brasileira de Estudos Constitucionais - RBEC, Belo Horizonte, ano 5, n. 20, out./dez. 2011. Disponível em : <https://pauloandrenassar.files.wordpress.com/2015/02/7-rosilho-cnj-e-experimentalismo.pdf>. Acesso em: 25/02/2020
4. THEODORO JÚNIOR, Humberto. Curso de Direito Processual Civil. 56ª edição, 2015.
5. Relatório ICJBrasil 1º SEMESTRE / 2017. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/19034/Relatorio-ICJBrasil_1_sem_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 25/02/2020.
6. STRECK, Lenio Luiz; SARLET, Ingo Wolfgang; CLÈVE, Clèmerson Merlin. Os Limites Constitucionais das resoluções do Conselho de Justiça Nacional do Ministério Público (CNMP), Consultor Jurídico, 16 de jan. 2006. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI20381,41046->

[Os+limites+Constitucionais+das+resolucoes+do+Conselho+Nacional+de](#)

Acesso em: 06 de nov. 2019.

7. MEIRELLES, Hely Lopes; MENDES, Gilmar Ferreira e WALD, Aroldo (atu). Mandado de Segurança e Ações Constitucionais. São Paulo: Editora Malheiros. 2019, 38ª ed.
8. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADI 4.638, Min. Rel. Marco Aurélio, j. 08/02/2012
9. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Primeira Turma. MS 35.100, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 08/05/2018
10. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Primeira Turma. MS. 32.806, Rel. Min. Luiz Fux, j. 27/06/2017
11. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Segunda Turma. MS 32.271 Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 16.12.2014
12. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Primeira Turma. MS 34.490 Rel. Min. Roberto Barroso, j. 27.11.2018
13. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Segunda Turma. MS 28.873 Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 23.02.2016
14. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Primeira Turma. MS 33.565 Rel. Min. Rosa Weber, j. 14.06.2016