

18/12/2013

PLENÁRIO

AG.REG. NA AÇÃO ORIGINÁRIA 1.706 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO
AGTE.(S) : UNIÃO
ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AGDO.(A/S) : CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ
ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

E M E N T A: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) – CAUSAS DE NATUREZA CIVIL CONTRA ELE INSTAURADAS – A QUESTÃO DAS ATRIBUIÇÕES JURISDICIONAIS ORIGINÁRIAS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (CF, ART. 102, I, “r”) – CARÁTER ESTRITO E TAXATIVO DO ROL FUNDADO NO ART. 102 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA – REGRA DE COMPETÊNCIA QUE NÃO COMPREENDE QUAISQUER LITÍGIOS QUE ENVOLVAM IMPUGNAÇÃO A DELIBERAÇÕES DO CNJ – RECONHECIMENTO DA COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL APENAS QUANDO SE CUIDAR DE IMPETRAÇÃO de mandado de segurança, de “habeas data”, de “habeas corpus” (se for o caso) ou de mandado de injunção NAS SITUAÇÕES EM QUE O CNJ (órgão não personificado definido como simples “parte formal”, investido de mera “personalidade judiciária” ou de capacidade de ser parte) FOR APONTADO como órgão coator – LEGITIMAÇÃO PASSIVA “AD CAUSAM” DA UNIÃO FEDERAL NAS DEMAIS HIPÓTESES, PELO FATO DE AS DELIBERAÇÕES DO CNJ SEREM JURIDICAMENTE IMPUTÁVEIS À PRÓPRIA UNIÃO FEDERAL, QUE É O ENTE DE DIREITO PÚBLICO EM CUJA ESTRUTURA INSTITUCIONAL SE ACHA INTEGRADO MENCIONADO CONSELHO – COMPREENSÃO E INTELIGÊNCIA DA REGRA DE COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA INSCRITA NO ART. 102, I, “r”, DA CONSTITUIÇÃO – DOCTRINA – PRECEDENTES – AÇÃO ORIGINÁRIA NÃO CONHECIDA – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.

AO 1706 AGR / DF

- **A competência originária** do Supremo Tribunal Federal, **cuidando-se** de impugnação a deliberações **emanadas** do Conselho Nacional de Justiça, **tem sido reconhecida apenas** na hipótese de **impetração**, *contra referido órgão* do Poder Judiciário (CNJ), **de mandado de segurança, de “habeas data”, de “habeas corpus”** (quando for o caso) **ou de mandado de injunção, pois**, em tal situação, **o CNJ qualificar-se-á como órgão coator impregnado** de legitimação passiva “*ad causam*” **para figurar** na relação processual **instaurada** com a impetração originária, **perante a Suprema Corte, daqueles “writs” constitucionais. Em referido contexto, o Conselho Nacional de Justiça, por ser órgão não personificado, define-se** como simples “*parte formal*” (Pontes de Miranda, “**Comentários ao Código de Processo Civil**”, tomo I/222-223, item n. 5, 4ª ed., 1995, Forense; José dos Santos Carvalho Filho, “**Manual de Direito Administrativo**”, p. 15/17, item n. 5, 25ª ed., 2012, Atlas, *v.g.*), **revestido de mera “personalidade judiciária”** (Victor Nunes Leal, “**Problemas de Direito Público**”, p. 424/439, 1960, Forense), **achando-se investido**, por efeito de tal condição, **da capacidade de ser parte** (Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero, “**Código de Processo Civil**”, p. 101, 5ª ed., 2013, RT; Humberto Theodoro Júnior, “**Curso de Direito Processual Civil**”, vol. I/101, item n. 70, 54ª ed., 2013, Forense; Nelson Nery Júnior e Rosa Maria de Andrade Nery, “**Código de Processo Civil Comentado**”, p. 233, item n. 5, 13ª ed., 2013, RT, *v.g.*), **circunstância essa que plenamente legitima** a sua participação **em mencionadas causas mandamentais. Precedentes.**

- **Tratando-se, porém, de demanda diversa** (uma ação ordinária, *p. ex.*), **não se configura a competência originária** da Suprema Corte, **considerado o entendimento prevalecente** na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, **manifestado, inclusive, em julgamentos colegiados, eis que**, nas hipóteses **não compreendidas** no art. 102, I, **alíneas “d” e “q”, da Constituição, a legitimação passiva “ad causam” referir-se-á, exclusivamente, à União Federal, pelo fato de as deliberações do Conselho Nacional de Justiça serem juridicamente imputáveis à própria União**

AO 1706 AGR / DF

*Federal, que é o ente de direito público em cuja estrutura institucional se acha integrado o CNJ. **Doutrina. Precedentes.***

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **acordam** os Ministros do Supremo Tribunal Federal, **em Sessão Plenária**, sob a Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski (**RISTF**, art. 37, I), **na conformidade** da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, **por unanimidade** de votos, **em negar provimento** ao agravo regimental, **nos termos** do voto do Relator. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski (Vice-Presidente). Ausentes, ocasionalmente, os Ministros Joaquim Barbosa (Presidente), Marco Aurélio e Gilmar Mendes.

Brasília, 18 de dezembro de 2013.

CELSO DE MELLO – RELATOR

18/12/2013

PLENÁRIO

AG.REG. NA AÇÃO ORIGINÁRIA 1.706 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO
AGTE.(S) : UNIÃO
ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AGDO.(A/S) : CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ
ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO – (Relator): Trata-se de recurso de agravo, *tempestivamente interposto*, contra decisão que não conheceu da ação originária ajuizada pela União Federal, perante o Supremo Tribunal Federal, **com fundamento** no art. 102, I, “r”, da Constituição da República.

Inconformada, a União Federal **interpõe** o presente recurso, **em que postula** seja tal decisão reformada, **alegando**, *em síntese*, as seguintes razões:

“Com fundamento na existência de entendimento prevalecente na jurisprudência dessa Suprema Corte, negou-se seguimento à presente ação originária.

Para tanto, foram colacionados os seguintes precedentes: ACO 1.733/DF, Rel. Min. Ayres Britto; ACO 1.734/DF, Rel. Min. Ayres Britto; Pet 4.309-TA/DF, Rel. Min. Celso De Mello; Pet 4.404/DF, Rel. Min. Eros Grau; Pet 4.492/DF, Rel. Min. Eros Grau; e Pet 4.571-MC/MS, Rel. Min. Celso De Mello.

Todavia, referidos julgados não revelam uma posição firmada pela Corte sobre a matéria, mas, ao revés, trata-se apenas de decisões monocráticas isoladas -algumas, inclusive, proferidas por Ministros que não integram mais essa Corte.

.....

AO 1706 AGR / DF

Além disso, há várias decisões proferidas por esse STF, inclusive em sede de reclamação constitucional, que reafirmam sua competência para apreciar quaisquer ações envolvendo o CNJ ou o CNMP, a despeito da diferenciação entre mandado de segurança e ações ordinárias ou cautelares. (...).” (grifei)

Por não me convencer das razões expostas, **submeto**, à apreciação do Plenário desta Suprema Corte, o **presente** recurso de agravo.

É o relatório.

18/12/2013

PLENÁRIO

AG.REG. NA AÇÃO ORIGINÁRIA 1.706 DISTRITO FEDERAL

V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO – (Relator): Não assiste razão à parte recorrente, eis que a decisão agravada ajusta-se, com integral fidelidade, à diretriz jurisprudencial que o Supremo Tribunal Federal firmou na matéria ora em exame.

Cabe registrar, desde logo, que não se desconhece que a competência originária do Supremo Tribunal Federal, por qualificar-se como um complexo de atribuições jurisdicionais de extração essencialmente constitucional – e ante o regime de direito estrito a que se acha submetida –, não comporta a possibilidade de ser estendida a situações que extravasem os rígidos limites fixados, em “*numerus clausus*”, pelo rol exaustivo inscrito no art. 102, I, da Carta Política, consoante adverte a doutrina (MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, “*Comentários à Constituição Brasileira de 1988*”, vol. 2/217, 1992, Saraiva) e proclama a jurisprudência desta própria Corte (RTJ 43/129 – RTJ 44/563 – RTJ 50/72 – RTJ 53/776).

Esse regime de direito estrito, a que se submete a definição da competência institucional do Supremo Tribunal Federal, tem levado esta Corte Suprema, por efeito da taxatividade do rol constante da Carta Política, a afastar, do âmbito de suas atribuições jurisdicionais originárias, o processo e o julgamento de causas de natureza civil que não se acham inscritas no texto constitucional – tais como ações populares (RTJ 121/17, Rel. Min. MOREIRA ALVES – RTJ 141/344, Rel. Min. CELSO DE MELLO – Pet 352/DF, Rel. Min. SYDNEY SANCHES – Pet 431/SP, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA – Pet 487/DF, Rel. Min. MARCO AURÉLIO – Pet 1.641/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO), ações civis públicas

AO 1706 AGR / DF

(RTJ 159/28, Rel. Min. ILMAR GALVÃO – Pet 240/DF, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA) ou ações cautelares, ações ordinárias, ações declaratórias e medidas cautelares (RTJ 94/471, Rel. Min. DJACI FALCÃO – Pet 240/DF, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA – Pet 1.738-AgR/MG, Rel. Min. CELSO DE MELLO) –, mesmo que instauradas contra o Presidente da República, ou contra o Presidente da Câmara dos Deputados, ou, ainda, contra qualquer das autoridades, que, em matéria penal (CF art. 102, I, “b” e “c”), dispõem de prerrogativa de foro perante esta Corte ou que, em sede de mandado de segurança, estão sujeitas à jurisdição imediata deste Tribunal.

Essa orientação jurisprudencial, por sua vez, tem o beneplácito de autorizados doutrinadores (ALEXANDRE DE MORAES, “Direito Constitucional”, p. 180, item n. 7.8, 6ª ed., 1999, Atlas; RODOLFO DE CAMARGO MANCUSO, “Ação Popular”, p. 129/130, 1994, RT; HELY LOPES MEIRELLES, “Mandado de Segurança, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção, ‘Habeas Data’”, p. 122, 19ª ed., atualizada por Arnaldo Wald, 1998, Malheiros; HUGO NIGRO MAZZILLI, “O Inquérito Civil”, p. 83/84, 1999, Saraiva; MARCELO FIGUEIREDO, “Probidade Administrativa”, p. 91, 3ª ed., 1998, Malheiros, v.g.), cujo magistério também assinala não se incluir, na esfera de competência originária do Supremo Tribunal Federal, o poder de processar e julgar causas de natureza civil não referidas no texto da Constituição.

A “*ratio*” subjacente a esse entendimento, que acentua o caráter absolutamente estrito da competência constitucional do Supremo Tribunal Federal, vincula-se à necessidade de inibir indevidas ampliações descaracterizadoras da esfera de atribuições institucionais desta Suprema Corte, conforme ressaltou, a propósito do tema em questão, em voto vencedor, o saudoso Ministro ADALÍCIO NOGUEIRA (RTJ 39/56-59, 57).

Esses fundamentos traduzem, em suma, os elementos que norteiam a orientação jurisprudencial desta Corte a propósito da compreensão e dos limites que conformam o reconhecimento de sua própria

AO 1706 AGR / DF

competência originária, cuja base normativa **resulta**, *diretamente*, do texto constitucional.

Nem se diga que a norma **consubstanciada** no art. 102, I, “r”, da Constituição **autorizaria** o reconhecimento, *na espécie*, da competência **originária** do Supremo Tribunal Federal **para apreciar** a presente causa.

É certo que a Constituição da República, **em regra especial** de competência, **conferiu**, *a esta Suprema Corte*, **atribuição** para apreciar, **em sede originária**, “as ações contra o Conselho Nacional de Justiça e contra o Conselho Nacional do Ministério Público” (CE, art. 102, I, “r”, **na redação** dada pela EC nº 45/2004).

Ocorre que a **competência originária** do Supremo Tribunal Federal, **cuidando-se** de impugnação a deliberações **emanadas** do Conselho Nacional de Justiça, **tem sido reconhecida apenas** na hipótese de **impetração**, *contra referido órgão do Poder Judiciário (CNJ)*, **de mandado de segurança**, **de “habeas data”**, **de “habeas corpus”** (quando for o caso) **ou de mandado de injunção**, **pois**, em tal situação, **o CNJ qualificar-se-á como órgão coator impregnado** de legitimação passiva “*ad causam*” **para figurar** na relação processual **instaurada** com a impetração originária, **perante** esta Suprema Corte, **daqueles “writs” constitucionais**. *Em referido contexto*, **o Conselho Nacional de Justiça, por ser órgão não personificado**, **define-se** como simples “*parte formal*” (PONTES DE MIRANDA, “**Comentários ao Código de Processo Civil**”, tomo I/222-223, item n. 5, 4ª ed., 1995, Forense; JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, “**Manual de Direito Administrativo**”, p. 15/17, item n. 5, 25ª ed., 2012, Atlas, v.g.), **revestido de mera “personalidade judiciária”** (VICTOR NUNES LEAL, “**Problemas de Direito Público**”, p. 424/439, 1960, Forense), **achando-se investido**, por efeito de tal condição, **da capacidade de ser parte** (LUIZ GUILHERME MARINONI e DANIEL MITIDIERO, “**Código de Processo Civil**”, p. 101, 5ª ed., 2013, RT; HUMBERTO THEODORO JÚNIOR, “**Curso de Direito**

AO 1706 AGR / DF

Processual Civil”, vol. I/101, item n. 70, 54ª ed., 2013, Forense; NELSON NERY JÚNIOR e ROSA MARIA DE ANDRADE NERY, “**Código de Processo Civil Comentado**”, p. 233, item n. 5, 13ª ed., 2013, RT, v.g.), **circunstância essa que plenamente legitima** a sua participação **em mencionadas causas mandamentais**.

Tratando-se, porém, de **demanda diversa** (uma ação ordinária, p. ex.), como sucede no caso, **não se configura** a competência originária desta Suprema Corte, **considerado o entendimento prevalecente** na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, **manifestado em julgamentos monocráticos e colegiados** (**Pet 3.986-Agr/TO**, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI – **ACO 1.733/DE**, Rel. Min. AYRES BRITTO – **ACO 1.734/DE**, Rel. Min. AYRES BRITTO – **Pet 4.309-TA/DE**, Rel. Min. CELSO DE MELLO – **Pet 4.404/DE**, Rel. Min. EROS GRAU – **Pet 4.492/DE**, Rel. Min. EROS GRAU – **Pet 4.571-MC/MS**, Rel. Min. CELSO DE MELLO), **eis que**, nas hipóteses **não compreendidas** no art. 102, I, alíneas “d” e “q”, da Constituição, **a legitimação passiva “ad causam” referir-se-á, exclusivamente, à União Federal**, pelo fato de as deliberações do Conselho Nacional de Justiça serem juridicamente imputáveis à própria União Federal, **que é o ente de direito público em cuja estrutura institucional se acha integrado o CNJ**:

*“(...) 2. Uma leitura apressada do texto constitucional pode levar à conclusão pela competência desta Corte de Justiça para processar e julgar toda e qualquer demanda em que se discuta ato do CNJ. Sucede que a Magna Lei fixa a competência originária do Supremo Tribunal Federal apenas quando o próprio Conselho figure no pólo passivo da ação, como se dá nas hipóteses de impetração de mandado de segurança, mandado de injunção e ‘habeas data’. **Nesses casos, o órgão (CNJ), e não a pessoa (União), comparece diretamente** na defesa de ato por si editado. **Tem-se, então, a situação de personalidade judiciária conferida ao órgão** da pessoa político-administrativa para defesa de seus atos e prerrogativas, objetos dessas ações constitucionais.*

AO 1706 AGR / DF

3. **Com efeito, o CNJ é um órgão** do Poder Judiciário, nos termos do inciso I-A do art. 92 da Magna Lei. **Donde se concluir que é a União**, e não o CNJ, **a pessoa legitimada a figurar no pólo passivo de ações ordinárias em que se questionem atos daquele Conselho. Pólo passivo em que a União deve comparecer representada pela sua Advocacia-Geral, como determina a cabeça do art. 131 da Lei Maior. (...).**

(ACO 1.704/DF, Rel. Min. AYRES BRITTO – grifei)

Vale destacar, no ponto, as observações de JOSÉ AFONSO DA SILVA (“Comentário Contextual à Constituição”, p. 563/564, item 6.11, 7ª ed., 2010, Malheiros Editores):

“Ações contra os Conselhos de Justiça e do Ministério Público. Matéria inserida pela Emenda Constitucional 45/2004 com o acréscimo da alínea ‘r’ ao inciso I do artigo em comentário, pela qual se dá competência originária ao STF para processar e julgar as ações contra o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público. Essa competência assim estendida às ações em geral (civis, comerciais, administrativas) cria algumas dificuldades, porque esses Conselhos não têm personalidade jurídica para serem sujeitos de direito e obrigações, para serem partes de relação jurídica processual. Quem responde por órgãos federais, como é o caso, perante a jurisdição, é a União; portanto, as ações, em tais casos, são contra ela, e não contra os órgãos, e a competência para o processo é da Justiça Federal, nos termos do art. 109, I. O que esses Conselhos têm é personalidade judiciária, porque seus atos podem dar ensejo ao mandado de segurança, ‘habeas corpus’ e, possivelmente, ‘habeas data’. O certo, pois, teria sido incluí-los no contexto da alínea ‘d’ do inciso I do artigo.” (grifei)

Assinalo, para efeito de mero registro, que esta Suprema Corte **tem procedido** a uma interpretação **estrita** da norma de competência consubstanciada no art. 102, I, “r”, da Constituição, **buscando delimitar** o alcance dessa cláusula constitucional, **como o evidenciam** os precedentes

AO 1706 AGR / DF

firmados em julgamento plenário desta Suprema Corte, nos quais se deixou assentado que o Supremo Tribunal Federal não dispõe de competência para processar e julgar, originariamente, ações ordinárias eventualmente ajuizadas com o objetivo de converter esta Corte em verdadeira instância revisional de qualquer deliberação do CNJ que não afete as decisões e a competência dos demais órgãos judiciários nem apreciar, em caráter originário, aquelas ações ordinárias em que a União, pessoa jurídica de direito público, ostente legitimação “ad causam” para figurar no polo passivo da relação processual, ainda que o litígio envolva discussão sobre deliberação do Conselho Nacional de Justiça:

“(...) 1. A competência originária do Supremo Tribunal para processar e julgar ações contra o Conselho Nacional de Justiça não o transforma em instância revisora de toda e qualquer decisão desse órgão administrativo.

2. As decisões do CNJ que não interferem nas esferas de competência dos tribunais ou dos juízes não substituem aquelas decisões por eles proferidas, pelo que não atraem a competência do Supremo Tribunal.”

(MS 29.118-AgR/DF, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Pleno – grifei)

“(...) a jurisprudência desta Casa tem conferido interpretação estrita à competência insculpida na alínea ‘r’ do inciso I do art. 102 da Carta Política, vinculando-a às hipóteses em que o CNJ, órgão do Poder Judiciário, teria personalidade judiciária para figurar no polo passivo da lide – mandados de segurança, ‘habeas corpus’, ‘habeas data’. Nas ações ordinárias ajuizadas contra a União – ente dotado de personalidade jurídica –, ainda que envolvendo discussão acerca de ato emanado do CNJ, a competência é da Justiça Federal.”

(AO 1.718/DF, Rel. Min. ROSA WEBER – grifei)

“(...) 1. O STF não se reduz à singela instância revisora das decisões proferidas pelo CNJ.

AO 1706 AGR / DF

2. *Em especial, descabe compelir o CNJ a adotar a providência de fundo entendida pela parte interessada como correta, se a decisão impugnada não tiver alterado relações jurídicas ou, de modo ativo, agravado a situação de jurisdicionado. Cabe à parte interessada, que não teve sua pretensão atendida no campo administrativo com uma decisão positiva-ativa, buscar a tutela jurisdicional que, no caso, é alheia à competência originária do STF.”*

(MS 28.133-AgR/DF, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Pleno – grifei)

Vale observar, no ponto, que esse entendimento – que não reconhece, em casos como o que ora se examina, a competência originária do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar ações ajuizadas contra o Conselho Nacional de Justiça, exceto aquelas referidas nas alíneas “d” e “q” do inciso I do art. 102 da Constituição, remanescendo as demais causas na esfera das atribuições jurisdicionais da Justiça Federal comum – tem sido reafirmado em outros julgamentos desta Suprema Corte, além daqueles anteriormente já mencionados (ACO 1.680/AL, Rel. Min. AYRES BRITTO – ACO 1.704/DF, Rel. Min. AYRES BRITTO – ACO 1.796/DF, Rel. Min. MARCO AURÉLIO – ACO 1.801-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO – Pet 3.986-AgR/TO, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, v.g.).

Manifesta, pois, a falta de competência originária do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar a presente causa, considerado o que dispõe, em norma de direito estrito (assim interpretada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal), o art. 102, I, “r”, da Constituição.

Sendo assim, e tendo em consideração as razões expostas, nego provimento ao presente recurso de agravo, mantendo, em consequência, por seus próprios fundamentos, a decisão ora agravada.

É o meu voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AG.REG. NA AÇÃO ORIGINÁRIA 1.706

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO

AGTE.(S) : UNIÃO

ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AGDO.(A/S) : CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ

ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, negou provimento ao agravo regimental. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski (Vice-Presidente). Ausentes, ocasionalmente, os Ministros Joaquim Barbosa (Presidente), Marco Aurélio e Gilmar Mendes. Plenário, 18.12.2013.

Presidência do Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki e Roberto Barroso.

Procurador-Geral da República, Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros.

p/ Luiz Tomimatsu
Assessor-Chefe do Plenário