Conselho Nacional de Justiça

Legalidade dos atos do Conselho Nacional de Justiça para os tribunais estaduais*

Procedimento de Controle Administrativo nº 2007.100000149-42

Relator: Conselheiro Joaquim Falcão

Requerente: Associação dos Magistrados do Estado do Rio de Janeiro (Amaerj)

Requerido: Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

Assunto: Ato Executivo nº 3.883 — Publicado *Diário Oficial* 17-10-2007 — Resolução nº 07/2005/CNJ nepotismo — TJRJ decidiu nulidade atos exoneração — Pedido — Suspensão efeitos ato executivo — Medida liminar

Relatório

A requerente, Associação dos Magistrados do Estado do Rio de Janeiro, vem a este CNJ pretendendo ver:

---

* Voto do conselheiro Joaquim Falcão no Procedimento de Controle Administrativo nº 2007.100000149-42.

a) liminarmente, **suspenso o Ato Executivo nº 3.883**, que anulou o Ato Executivo nº 575, de exoneração de serventuários em razão da Resolução nº 07 deste Conselho, que veda o nepotismo;
b) definitivamente, pelo plenário, **seja declarado nulo o Ato Executivo nº 3.883** citado acima, mantendo a exoneração em razão do que dita a Resolução nº 07 deste CNJ.

Solicitei, previamente à análise do pedido de liminar, informações para o TJRJ e à beneficiária do Ato Executivo nº 3.883, sra. Irlene Meira Cavalieri, bem como cópia integral do MS nº 322, julgado pelo Órgão Especial do TJRJ e que determinou a anulação do Ato Executivo nº 575.

Também solicitei ao desembargador Raul Celso Lins e Silva que prestasse informações, tendo em vista o encaminhamento por parte deste de documentação à Procuradoria-Geral da República a respeito do MS nº 322.

Informações prestadas

A **beneficiária do ato, sra. Irlene Meira Cavalieri,** prestou informações alegando:

a) teria sido nomeada em agosto de 1994, portanto, 11 anos antes da Resolução nº 07/2005;

b) que tanto a Lei nº 9.784, art. 54, quanto o regimento interno deste CNJ, art. 95, **limitam em cinco anos o prazo decadencial para revisão de atos administrativos**, entendimento este que seria confirmado pela jurisprudência do STJ;

c) alega, por fim, que sua reintegração foi decorrente de decisão judicial com trânsito em julgado no TJRJ, não cabendo à esfera de atuação do CNJ, restrita à atuação **administrativa e financeira**, sua revisão.

O **Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro** apresentou suas razões e cópia integral do MS nº 322, com fundamentação baseada no mesmo argumento da interessada, sra. Irlene Meira Cavalieri, qual seja: que não compete ao CNJ rever decisão judicial com trânsito em julgado.

O **desembargador Raul Celso Lins e Silva** juntou cópia integral dos expedientes encaminhados à Procuradoria-Geral da República, a respeito da concessão da segurança no MS nº 322.

Voto

1. Considerações iniciais

O núcleo deste processo é decidir se uma **estratégia processual** que transfere a decisão sobre a legalidade dos atos do CNJ para os tribunais estaduais deve ou não prevalecer.

Essa estratégia se concretiza através de duas táticas:

> a) impetrar um mandado de segurança junto ao TJRJ, em vez de impetrar junto ao STF;
>
> b) a alegação de que o regimento interno do CNJ limita em cinco anos o prazo decadencial para revisão dos atos administrativos.

Ambas as táticas são, no mínimo, temerárias.

Por um lado, a inicial do mandado de segurança data de 21 de fevereiro de 2006, ou seja, depois da decisão do plenário do Supremo Tribunal Federal de 16 de fevereiro de 2006 que, acompanhando o voto do relator ministro Carlos Ayres Britto, determinava:

> com **efeito vinculante e *erga omnes***, suspender, até exame de mérito desta ação, o julgamento dos processos que têm por objeto questionar a constitucionalidade da Resolução nº 7, de 18 de outubro de 2005, do Conselho Nacional de Justiça; **impedir que juízes e tribunais venham a proferir decisões que impeçam ou afastem a aplicabilidade da mesma resolução e suspender, com eficácia *ex tunc*, ou seja, desde a sua prolação, os efeitos das decisões já proferidas,** no sentido de afastar ou impedir a sobredita aplicação.

Por outro lado, ainda antes da decisão do Mandado de Segurança nº 322, já havia sido publicado o Enunciado Administrativo nº 01, do próprio CNJ, que assim determinava: "M) **Não se aplica** administrativamente qualquer prazo decadencial ou prescricional para impedir as exonerações determinadas pela Resolução nº 07".

No mesmo sentido desse enunciado, em caso similar (MS nº 26.045) junto ao Supremo, o ministro Joaquim Barbosa assim se expressou em sua decisão liminar:

> Nesse sentido, **creio ser relevante a tese suscitada nas informações, sobre a viabilidade, a qualquer momento, de controle de atos de trato sucessivo, uma vez que a característica da relação funcional em questão decorre da possibilidade de exoneração *ad nutum* do servidor, impedindo a consolidação de determinados efeitos do ato de nomeação inicial.**

Não é necessário se filiar à corrente consequencialista da hermenêutica jurídica para, de pronto, constatar que a prevalecer essa estratégia processual, as consequências negativas para a ordem pública são:

> **a) o efeito multiplicador, na feliz expressão do min. Carlos Mario, ou seja, um surto tardio de nepotismo com a imediata reintegração aos tribunais de centenas, talvez milhares de parentes de magistrados nomeados cinco anos antes da Resolução nº 07/CNJ;**
>
> **b) a submissão dos atos do CNJ não ao Supremo Tribunal Federal, mas às múltiplas e contraditórias decisões dos tribunais locais. O local será árbitro e julgador do nacional. Este submetido àquele. Mesmo sendo o CNJ uma instituição judicial nacional na feliz conceituação do ministro César Peluzo.**

Aliás, a preocupação com esse tipo de estratégia processual pode ser muito bem avaliada em dois casos de suspensão de segurança, conforme entendimento da ministra Ellen Gracie, enquanto presidente do Supremo Tribunal Federal.

Na Suspensão de Segurança nº 3392-1, diz a ministra Ellen:

> No caso em tela, a liminar submetida ao presente pedido suspensivo evidencia a ocorrência de grave lesão à ordem pública, considerada em termos de ordem jurídico-administrativa, porquanto impede a aplicação de determinação do Conselho Nacional de Justiça [...].

E na Suspensão de Segurança nº 3419-7:

> Na espécie, verifico ocorrer grave lesão à ordem pública, em sua acepção jurídico-constitucional e administrativa, porque as decisões em apreço impedem a aplicação da Resolução 7/2005-CNJ e, por conseguinte, interferem no legítimo exercício da competência do Conselho Nacional de Justiça, objeto do art. 103-B, §4º, da Constituição da República.
>
> Ademais, no presente caso, poderá haver o "efeito multiplicador" (SS 1.836-AgR/RJ, relator min. Carlos Velloso, plenário, unânime, *DJ* 11.10.2001), diante da existência de outros servidores em situação potencialmente idêntica àquela dos impetrantes.

Trata-se, pois, *data venia*, de uma estratégia potencialmente lesiva à ordem pública e à hierarquia judicial. Quem pode menos quer mais. Mas já advertia o jurista Gilberto Amado: "querer ser mais do que se é, é ser menos".

2. Contestação das decisões judiciais de caráter administrativo emanadas pelo CNJ

Segundo a pacífica doutrina, são características dos atos administrativos:[1]

a) a **presunção de legitimidade**: "diz respeito à conformidade à lei";

b) a **presunção de veracidade**: "diz respeito aos fatos;[...] presumem-se verdadeiros os fatos alegados pela Administração";

c) a **imperatividade**: "os atos administrativos se impõem a terceiros, independentemente de sua vontade";

d) a **autoexecutoriedade**: "atributo pelo qual o ato administrativo pode ser posto em execução pela própria Administração Pública";

e) a **tipicidade**: "o ato administrativo deve corresponder a figuras previamente previstas em lei".

As duas decisões do CNJ, como ensina o conselheiro Rui Stoco, são decisões judiciais de caráter administrativo e plenamente dotadas das características citadas:

a) Resolução nº 07: determinou o afastamento de parentes, cônjuges e companheiros de magistrados e de servidores investidos em cargos de direção e assessoramento, no âmbito dos órgãos do Poder Judiciário;

b) Enunciado Administrativo nº 01: determinou a não aplicação do lapso decadencial de cinco anos previsto no regimento interno, art. 95, para os casos de aplicação da Resolução nº 07, visto que são atos continuados e que violariam princípios constitucionais insculpidos no art. 37 da CF.

Ou seja, ambos os atos têm presunção de legalidade e de veracidade, são imperativos e autoexecutáveis, e dotados de tipicidade, já que ao CNJ compete "o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário (CF, art. 103-B, §4º)", "podendo expedir atos regulamentares (CF, art. 103-B, §4º, I)".

[1] Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

Em resumo: as decisões judiciais de caráter administrativo do CNJ são decisões dotadas de eficácia e *cogência*, e, como já pisado e repisado, de presunção de legalidade, de veracidade, são imperativas e autoexecutáveis.

Não se confundem com decisões jurisdicionais das quais cabe recurso, reforma ou mesmo duplo grau de jurisdição. Não são nem reformáveis, nem apreciáveis por outros órgãos. Todas as hipóteses previstas são as esgotadas em seu regimento interno e na Constituição Federal.

Segundo a CF:

> Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:
>
> I — processar e julgar, originariamente:
>
> [...]
>
> r) as ações contra o Conselho Nacional de Justiça e contra o Conselho Nacional do Ministério Público; [...].

Note-se que não é competência recursal, mas competência, frise-se, **originária**, para julgar ações contra o próprio órgão, podendo, portanto, anular suas decisões. Conclusão: somente o Supremo pode desconstituir decisão do CNJ.

Não se trata, este voto, de qualquer reforma da decisão do órgão especial do TJRJ no MS nº 322. Não se questiona aqui o respeito ou não do órgão especial à determinação do Supremo em sede de liminar na ADC12. Não se questiona se a decisão fez ou não coisa julgada quando considerou decadencial o prazo de cinco anos.

Nesse sentido, a decisão do órgão especial do TJRJ, qualquer que seja, tenha sido ou venha a ser, não vincula o CNJ. Mantêm-se íntegras as presunções de legalidade e veracidade, bem como a autoexecutoriedade, da Resolução nº 07 e do Enunciado Administrativo nº 01 para este Conselho.

Não encontro, pois, qualquer óbice para que possa o CNJ **desconsiderar** a decisão que reintegrou a sra. Irlene Meira Cavalieri, tendo em vista sua relação conjugal para com o desembargador Sérgio Cavalieri Filho.

Por absoluta incompetência daquele órgão para julgar o Conselho Nacional de Justiça, simplesmente desconheço da decisão que determinou a aplicação do prazo decadencial de cinco anos para anulação de atos de nomeação.

Trata-se de ato ineficaz, sem qualquer consequência em relação às determinações do CNJ.

Isto posto, não obstante presentes o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, suficientes para a concessão da liminar, deixo de apreciar, tendo em vista a farta documentação já juntada aos autos, para, **no mérito**, decidir:

a) pela **desconsideração do Ato Executivo nº 3.883 que reintegrou a sra. Irlene Meira Cavalieri;**

b) determinar que o presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro a afaste imediatamente, nos termos da Resolução nº 07 em vigor, prevalecendo como data de sua exoneração a de publicação do Ato Executivo nº 575, qual seja, 24-2-2006.

É como voto.

Informe-se ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, à medida que existe a possibilidade de ter havido recebimentos contrários às normas vigentes.

Informe-se o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), com cópia integral destes autos, em razão de não ter havido recurso ordinário ao STJ da decisão do MS nº 322/2006/TJRJ.

Encaminhe-se este PCA à Corregedoria Nacional da Justiça para avaliação e eventuais providências, tendo em vista que, conforme consta dos autos do MS nº 322/2006 às fls. 86 a 88, o julgamento da liminar pelo plenário em 17 de abril de 2006 foi presidido pelo cônjuge da servidora, que naquela mesma data havia requerido sua admissão na condição de litisconsorte ativa.

Acresça-se o voto convergente apresentado pelo conselheiro César Asfor Rocha.

Informem-se todos os envolvidos, com máxima urgência. Após, arquive-se.

Brasília, 18 de dezembro de 2007.

Conselheiro Joaquim Falcão

Relator