Interpretação da Constituição Federal: tema de natureza jurisdicional de competência do Supremo Tribunal Federal

Conselho Nacional de Justiça (CNJ)

Autos:	**PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO — 0006288-95.2017.2.00.0000**
Requerente:	**MARIA DO ROCIO LUZ SANTA RITTA**
Requerido:	**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SANTA CATARINA — TJSC**

EMENTA: RECURSO ADMINISTRATIVO. PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SANTA CATARINA. ATO NORMATIVO QUE REGULAMENTA AS ELEIÇÕES PARA CARGOS DIRETIVOS DO TRIBUNAL. ALEGAÇÃO DE AFRONTA AO ART. 102 DA LOMAN. MATÉRIA JURISDICIONALIZADA. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECLAMAÇÃO 28.968/SC, RELATORIA MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO. NÃO CONHECIMENTO PELO CNJ. PRECEDENTES. RECURSO CONHECIDO. NEGADO PROVIMENTO.

1) A questão posta nos autos discute a legalidade dos arts. 2º, 3º, § 1º, e 5º, §§ 1º e 2º, todos do Ato Regimental TJSC nº 133/2015, que possibilitou a elegibilidade de todos desembargadores do Tribunal catarinense aos seus cargos diretivos, dentre outras disposições, o que afrontaria o art. 102 da LOMAN.

2) Nos autos do MS 32451/DF, o Ministro Ricardo Lewandowski, ao deferir liminar para suspender efeitos de decisão liminar proferida pelo Plenário do CNJ, nos autos do Pedido de Providências nº 0005039-51.2013.2.00.0000, do então Conselheiro Guilherme Calmon, decidiu que "ao menos nessa análise precária, penso que, em princípio, o texto constitucional não outorgou competência ao Conselho para dirimir controvérsias dessa natureza. Isso porque, entendo, a discussão jurídica é de cunho eminentemente constitucional, havendo, inclusive, evidente conflito com as disposições da Carta da República com as prescrições do controverso art. 102 da LC 35/1979. Este tema, como observado na inicial desta impetração, já se encontra judicializado no âmbito desta Corte".

3) Como se não bastasse, a matéria específica posta nestes autos se encontra judicializada perante o Supremo Tribunal Federal por ocasião da Rcl 28.968/SC, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, ainda pendente de julgamento.

4) Na oportunidade do indeferimento da liminar para suspender as eleições do TJSC, ocorridas em dezembro do ano passado, o relator Ministro Luís Roberto Barroso aduziu que "[a]s teses adotadas por esta Corte por ocasião do julgamento da ADI 3.566, redator para acórdão Min. Cezar Peluso, foram reanalisadas em decisões posteriores. Desse modo, não se pode afirmar que constituam entendimento atual e pacificado do STF quanto (i) à recepção do art. 102 da LOMAN pela ordem constitucional vigente e (ii) à validade de normas regimentais que delimitem, de forma autônoma, o universo de magistrados elegíveis para cargos de direção no tribunal."

5) Consoante magistério jurisprudencial desta Corte Administrativa, a questão levada ao crivo do Supremo Tribunal Federal impede que o Conselho Nacional de Justiça conheça dela, sob pena de usurpação da competência da Suprema Corte. Precedentes do CNJ.

6) Recurso administrativo conhecido e não provido.

Acórdão

O Conselho, por unanimidade, negou provimento ao recurso administrativo, nos termos do voto do Relator. Ausentes, justificadamente, os Conselheiros Daldice Santana e Henrique Ávila e, em razão da vacância do cargo, o representante do Ministério Público da União. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 24 de abril de 2018. Presentes à sessão os Excelentíssimos Senhores Conselheiros Cármen Lúcia, João Otávio de Noronha, Aloysio Corrêa da Veiga, Iracema do Vale, Valtércio de Oliveira, Márcio Schiefler Fontes, Fernando Mattos, Luciano Frota, Arnaldo Hossepian, Valdetário Andrade Monteiro, André Godinho e Maria Tereza Uille Gomes.

Relatório

1. Trata-se de Recurso Administrativo interposto por MARIA DO ROCIO LUZ SANTA RITTA (ID 2258736) contra a Decisão Terminativa ID 2245250, proferida pelo então Conselheiro Gustavo Tadeu Alkmim, em 30 de agosto de 2017, que indeferiu monocraticamente o pleito de declaração de ilegalidade e de inconstitucionalidade dos arts. 2º, 3º, § 1º, e 5º, §§ 1º e 2º, do Ato Regimental TJSC nº 133/2015 por não ter visualizado afronta aos arts. 99, 102 e 103 da LOMAN.

2. Inicialmente, reproduzo o relatório da decisão vergastada:

> Trata-se de procedimento iniciado como Consulta pela Desembargadora Maria do Rocio Luz Santa Ritta, do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, cuja peça inicial trouxe alguns questionamentos (Id 2238672).
>
> Despacho Id 2239066, de 09 de agosto de 2017, determinando o aditamento ou esclarecimento da inicial, que não atendia aos requisitos do art. 89 do Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça.
>
> Foi, então, requerida pela autora a conversão de classe processual para seguir o rito próprio do Procedimento de Controle Administrativo (Id 2245030).
>
> Sob este novo procedimento, a requerente alega que os arts. 2º, 3º, § 1º, e 5º, §§, do Ato Regimental TJSC nº 133/2015 afrontam o art. 102 da Loman, ao tratar de forma diversa sobre a gama de elegíveis para

os cargos diretivos do tribunal, ao proibir a inscrição simultânea para mais de um cargo e ao prever outros cargos (vice-presidente, 3º vice-presidente e vice-corregedor) para fins da eleição prevista naquele dispositivo da Loman.

Pontua que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal está consolidada pela recepção do art. 102 da Loman, conforme os julgados citados, o que reservaria aos desembargadores que figurem entre os mais antigos a possibilidade de candidatura aos cargos eletivos dos tribunais de justiça.

Pede deferimento de medida de urgência para sustar os dispositivos impugnados, até decisão final de mérito, porquanto "as eleições se realizam em dezembro (art. 1º, Ato Regimental 133/2015) deste ano, e em outubro os interessados devem manifestar a intenção de concorrer (art. 3º, Ato Regimental 133/2015)".

Por fim, requer a declaração de ilegalidade e de inconstitucionalidade dos arts. 2º, 3º, § 1º, e 5º, §§, do Ato Regimental TJSC nº 133/2015 por afronta aos arts. 99, 102 e 103 da Loman.

3. Em suas razões recursais, a recorrente alegou que a matéria tratada nos autos não está *sob judice* ou é controvertida no Supremo Tribunal Federal e que "*a autonomia administrativa do tribunal (art. 99 da CF) deve estar balizada pelos princípios que emergem do art. 93 da CF, entre os quais, o da unidade, que obriga a magistratura nacional a respeitar os preceitos da LOMAN, recepcionados pelo STF, não integrando o universo da autonomia administrativa as eleições para os cargos diretivos dos tribunais, senão, quando muito, a ampliação desses cargos, mesmo assim, nos limites ditados pelo art. 103 e §§ 1º e 2º da LOMAN*". Assim, requereu a reforma da Decisão Terminativa para declarar a ilegalidade dos dispositivos impugnados.

4. Pela Petição ID 2285731, a recorrente pleiteou a concessão de "antecipação de tutela recursal" para determinar medidas específicas para as eleições dos cargos diretivos no e. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, marcadas para dezembro do ano passado.

5. Tendo em vista o disposto no art. 24, I, do RICNJ, em face da vacância da vaga de Conselheiro representante de Juiz do Tribunal Regional do Trabalho, os autos foram remetidos ao substituto regimental, o Conselheiro Márcio Schiefler Fontes, que indeferiu o pleito, sob as mesmas premissas já adotadas na decisão monocrática, e deu ciência à Presidência deste Conselho (Id 2260883).

6. Em sede de contrarrazões, o Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina pugna pela manutenção da Decisão Terminativa, porquanto a matéria acerca da recepção do art. 102 da LOMAN pela Constituição Federal estaria judicializada perante o Supremo Tribunal Federal, nos autos do MS 32.451/DF, relatoria do Ministro Edson Fachin, e da Reclamação 28968/SC, da relatoria do Ministro Roberto Barroso (ID 2342872).

É o relatório.

Voto

7. Quanto à admissibilidade do recurso, vejo que se trata de apelo tempestivo, motivo pelo qual dele conheço.

8. Quanto ao mérito entendo que a Decisão Terminativa ID 2245250, proferida pelo então Conselheiro Gustavo Tadeu Alkmim, deve ser mantida por seus próprios fundamentos, uma vez que a parte não trouxe argumentos suficientes para que se possa superar o impedimento de o CNJ tratar da matéria, que é a eficácia do art. 102 da LOMAN, até que o Supremo Tribunal Federal nos permita, em especial tendo em vista a decisão específica proferida pelo Ministro Ricardo Lewandowski nos autos do MS 32451/DF, abaixo reproduzida, e por haver judiciliazação da matéria tendo em vista a Rcl 28.968/SC, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, que ainda pendente de julgamento.

9. Reproduzo, pois, a fundamentação da decisão atacada, que julgo ser a que melhor se adéqua ao caso:

> Quanto ao mérito, a questão posta nos autos é essencialmente perquirir se as disposições do Ato Regimental TJSC nº 133/2015 maculam o disposto no art. 102 da Loman.
>
> É certo que cabe a este Conselho Nacional de Justiça zelar pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, nos termos do art. 103-B, § 4º, inc. I, da Constituição Federal. Consoante, entendimento pacífico do Supremo Tribunal Federal, *"[a]té o advento da lei complementar prevista no artigo 93, caput, da Constituição de 1988, o Estatuto da Magistratura será disciplinado pelo texto da Lei Complementar n. 35/79, que foi recebida pela Constituição*" (ADI 1985, Relator Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 03/03/2005, DJ 13-05-2005 PP-00006 EMENT VOL-02191-01 PP-00039 LEXSTF v. 27, n. 319, 2005, p. 38-49 RTJ VOL-00193-03 PP-00843).

A despeito desta competência constitucional, a discussão sobre a aplicabilidade do art. 102 da Loman, tendo em vista seu possível descompasso frente ao art. 99 da Constituição Federal, que institucionaliza o princípio da autonomia dos tribunais, se encontra vedada a este Conselho Nacional de Justiça, uma vez que a matéria se encontra judicializada perante o Supremo Tribunal Federal.

Não desconheço os precedentes do STF, no sentido da recepção do art. 102 da Loman. Como também não desconheço que se trata de matéria não totalmente pacificada no âmbito da nossa Suprema Corte, ainda mais considerando a sua atual composição e a constante possibilidade de alteração de entendimento.

E a matéria de fundo deste PCA — recepção ou não do art. 102 da Loman — envolve a interpretação da Constituição Federal, tema de natureza jurisdicional e que cabe ao Supremo Tribunal Federal. E nesta linha de debates, se por um lado o C.STF já declarou que a expressão "tribunais" contida no art. 99 da CF/88 diz respeito exclusivamente aos integrantes do órgão colegiado, por outro lado, também continua a ponderar compatibilidade com a Carta da República do texto legal que regula o processo eleitoral dos dirigentes dos tribunais, qual seja, o art. 102 da Loman:

> Art. 102 — Os Tribunais, pela maioria dos seus membros efetivos, por votação secreta, elegerão dentre seus Juízes mais antigos, em número correspondente ao dos cargos de direção, os titulares destes, com mandato por dois anos, proibida a reeleição. Quem tiver exercido quaisquer cargos de direção por quatro anos, ou o de Presidente, não figurará mais entre os elegíveis, até que se esgotem todos os nomes, na ordem de antiguidade. É obrigatória a aceitação do cargo, salvo recusa manifestada e aceita antes da eleição.

Em um dos julgados mais recentes sobre a matéria, o Ministro Marco Aurélio se manifestou, no julgamento da Rcl 13.115-MC-AgR/RS, pela não recepção do art. 102 da Loman, sendo, então, o Redator para o acórdão:

> A interpretação sistemática da Carta — segundo o Ministro Sepúlveda Pertence —, da decaída e da atual, é conducente a concluir-se que esta última não submete mais à Loman a eleição dos dirigentes do tribunal. O silêncio mostra-se, como disse, eloquente. Não há, na Constituição de 1988, mais precisamente no artigo 96, inciso I — ao contrário do que ocorria na Carta anterior, no

> art. 115, inciso I, que versava a eleição dos dirigentes dos tribunais —, a remessa ao previsto na Loman. Por isso, sustentei, já no Plenário, que o art. 102 da Loman não foi recepcionado pela Constituição de 1988, a não ser que partamos — e tanto vulnera a lei aquele que inclui, no campo de aplicação, hipótese não contemplada, como aquele que exclui — para a mesclagem dos dois sistemas: o anterior, que remetia realmente, quanto à escolha dos dirigentes, à Loman, e o atual, que já remete, é silente.

Destaco a ementa do referido acórdão: *"JUDICIÁRIO — AUTONOMIA. Consoante disposto no artigo 99 da Carta de 1988, ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira. TRIBUNAIS — DIREÇÃO — REGÊNCIA. Ao contrário do versado no art. 112 do Diploma Maior anterior — Emenda Constitucional n. 1, de 1969 —, o atual não remete mais à Lei Orgânica da Magistratura a regência dos tribunais, ficando a disciplina a cargo do regimento interno"* (Rcl 13115 MC-AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Relator(a) p/ Acórdão: Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 12/12/2012, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-105 DIVULG 04-06-2013 PUBLIC 05-06-2013).

Por outro lado, no julgamento — ADI 3.566/DF — relatado pelo Ministro Joaquim Barbosa, ao apreciar o tema, o C. STF decidiu que o art. 102 não estaria parcialmente recepcionado, como destacado em seu voto:

> Ressalto, nesse sentido, que não considero recepcionado o art. 102 da Loman somente no que diz respeito à eleição para os cargos de direção dos desembargadores mais antigos. No resto, o citado art. 102 continua sendo aplicável, especialmente no que se refere à vedação de reeleição e à proibição de um mesmo desembargador ocupar cargos de direção por mais de quatro anos.

No mesmo sentido pela recepção do art. 102 da Loman: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REGIMENTO INTERNO DO TJ/PE. RECONDUÇÃO DE MEMBROS DO CONSELHO DA MAGISTRATURA. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. Até o advento da lei complementar prevista no artigo 93, caput, da Constituição de 1988, o Estatuto da Magistratura será disciplinado pelo texto da Lei Complementar n. 35/79, que foi recebida pela Constituição. Precedentes. 2. A regra contemplada no artigo 102 da LOMAN, que cuida dos mandatos dos membros dos órgãos colegiados de direção, proíbe a recondução. 3. Pedido de declaração de inconstitucionalidade

julgado procedente. (ADI 1985, Relator Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 03/03/2005, DJ 13-05-2005 PP-00006 EMENT VOL-02191-01 PP-00039 LEXSTF v. 27, n. 319, 2005, p. 38-49 RTJ VOL-00193-03 PP-00843). E, em recente decisão monocrática, o Ministro Alexandre de Moraes também prestigiou o art. 102 da Loman, na íntegra (MS 34.593).

Por outro lado, nos autos do MS 32451/DF, o Ministro Ricardo Lewandowski deferiu liminar para suspender efeitos de decisão liminar proferida pelo Plenário do CNJ, nos autos do Pedido de Providências nº 0005039-51.2013.2.00.0000, do então Conselheiro Guilherme Calmon, que tinha por objeto processo eleitoral no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Destaco o seguinte trecho da decisão liminar:

> Examinados os autos, verifico que foi levado ao conhecimento do CNJ a existência de dúvida razoável em julgado recente do Plenário do Supremo Tribunal Federal quanto à recepção do art. 102 da Loman pelo ordenamento constitucional vigente — mormente após as mudanças introduzidas em seu texto pela EC 45/2004 —, além da ocorrência de conflito do mencionado dispositivo com a prerrogativa de autogoverno e autonomia administrativa conferida aos tribunais pela Carta da República em seus artigos 96, I, 'a' e 99. **Todavia, ao menos nessa análise precária, penso que, em princípio, o texto constitucional não outorgou competência ao Conselho para dirimir controvérsias dessa natureza. Isso porque, entendo, a discussão jurídica é de cunho eminentemente constitucional, havendo, inclusive, evidente conflito com as disposições da Carta da República com as prescrições do controverso art. 102 da LC 35/1979. Este tema, como observado na inicial desta impetração, já se encontra judicializado no âmbito desta Corte.** [Grifos meus]

Em consulta processual no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal, verifica-se que a relatoria do MS 32451/DF é agora do Ministro Edson Fachin, por força do art. 38 do Regimento Interno do STF, contudo, ainda sem decisão definitiva.

Ou seja, a matéria é controvertida no âmbito do Supremo Tribunal Federal, estando, portanto, caracterizada a judicialização do tema — nos exatos termos utilizados pelo Ministro Lewandowski — que abarca debate jurídico de natureza estritamente constitucional, motivo pelo qual não se insere na competência do Conselho Nacional de Justiça.

> Sendo assim, em que pese a respeitável fundamentação da inicial do presente procedimento, não há como adentrar no mérito da controvérsia, pois, como dito, não cabe ao CNJ se pronunciar sobre matéria que demanda exclusivamente interpretação de cunho constitucional, ainda mais quando a questão se encontra em debate no Supremo Tribunal Federal (MS 32451/DF), com expressa determinação, em feito similar, para que o Conselho Nacional de Justiça se abstenha de analisar a matéria.
>
> Prejudicado o pedido de liminar.

10. Como se não bastassem os fundamentos acima expostos, a questão destes autos se judicializou perante o Supremo Tribunal Federal, nos autos da Rcl 28.968/SC, oportunidade em que o relator Ministro Luís Roberto Barroso, ao indeferir o pedido de liminar feito para suspender as eleições do Tribunal Catarinense, externou a sua decisão (22.11.2017) sob a seguinte ementa:

> DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RECLAMAÇÃO. ELEIÇÃO DE MAGISTRADOS PARA CARGOS DE DIREÇÃO DO TRIBUNAL.
>
> **1. As teses adotadas por esta Corte por ocasião do julgamento da ADI 3.566, redator para acórdão Min. Cezar Peluso, foram reanalisadas em decisões posteriores. Desse modo, não se pode afirmar que constituam entendimento atual e pacificado do STF quanto (i) à recepção do art. 102 da LOMAN pela ordem constitucional vigente e (ii) à validade de normas regimentais que delimitem, de forma autônoma, o universo de magistrados elegíveis para cargos de direção no tribunal**.
>
> 2. A existência de relevante divergência interna, corroborada por decisões posteriores em sentido contrário ao paradigma, recomenda que o tema não seja objeto de decisão monocrática. **Necessidade de reavaliação da matéria pelo Plenário.**
>
> 3. Quanto às normas regimentais que viabilizam que os magistrados elegíveis concorram simultaneamente a mais de um cargo de direção e estabelecem o quórum exigido para eleição, aparentemente, não há relação de aderência estrita entre o ato impugnado e o paradigma supostamente violado.
>
> 4. Liminar indeferida.

11. Com isso, entendo que o não conhecimento da matéria pelo Conselho Nacional de Justiça é medida que se impõe, até porque, como se não bastasse a ordem do Ministro Ricardo Lewandowiski, proferida nos autos do MS 32451/DF, para que o Conselho Nacional de Justiça se abstenha de tratar da matéria, a questão específica dos autos se encontra em debate no Supremo Tribunal Federal por ocasião da Rcl 28.968/SC, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, ainda pendente de julgamento.

12. Assim, na esteira do magistério jurisprudencial desta Corte Administrativa, a questão levada ao crivo do Supremo Tribunal Federal impede que o Conselho Nacional de Justiça conheça dela, sob pena de usurpação da competência da Suprema Corte:

> PROCEDIMENTOS DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. INSTAURAÇÃO EX OFFICIO PELO CNJ. TRIBUNAIS DE JUSTIÇA. AJUDA DE CUSTO PARA TRANSPORTE E MUDANÇA DE MAGISTRADOS RECÉM-INGRESSOS NA CARREIRA, APÓS APROVAÇÃO EM CONCURSO PÚBLICO. NOMEAÇÃO OU PRIMEIRA INVESTIDURA. MATÉRIA JUDICIALIZADA PERANTE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. NÃO CONHECIMENTO.
>
> 1. Procedimentos instaurados de ofício pelo Plenário do CNJ com o objetivo de analisar a validade de pagamento de ajuda de custo a magistrados por ocasião do ingresso na carreira, nos termos do decidido no PCA 0001553-24.2014.2.00.0000.
>
> 2. O STF já reconheceu a sua competência para processar e julgar a controvérsia sobre o alcance do artigo 65, I, da LOMAN, aplicável a toda a magistratura (ACO 1569).
>
> **3. A existência da Ação Ordinária em trâmite no STF, na qual se discute o direito à ajuda de custo em razão da posse na magistratura, com fundamento no artigo 65, I, da LOMAN e na simetria com a carreira do Ministério Público (Resolução CNJ n. 133 c/c art. 227, I, a, da LC n. 75/1993), revela a judicialização da matéria em discussão nestes procedimentos, pelo que não cabe manifestação do CNJ a respeito.**
>
> 5. Procedimentos não conhecidos.
>
> (CNJ — PCA — Procedimento de Controle Administrativo — 0003781-69.2014.2.00.0000 — Rel. RUBENS CURADO — 203ª Sessão — j. 03/03/2015).
>
> RECURSOS ADMINISTRATIVOS EM PEDIDOS DE PROVIDÊNCIAS. AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO. DISCUSSÃO SOBRE A LEGALIDADE DO PAGAMENTO RETROATIVO A MAGISTRADOS. RESOLU-

ÇÃO DO CNJ Nº 133, DE 2011. JUDICIALIZAÇÃO DA MATÉRIA. ARQUIVAMENTO POR DECISÃO MONOCRÁTICA (ART. 25, X, DO REGIMENTO INTERNO DO CNJ).

1. A jurisprudência do Conselho Nacional de Justiça é firme no sentido de não prosseguir com a análise do procedimento quando tenha ocorrido a judicialização da matéria nele discutida, mormente quando o tema esteja sob o crivo do Supremo Tribunal Federal.

2. Conforme já reconheceu o Plenário do Conselho Nacional de Justiça na 171ª Sessão Ordinária, realizada em 11 de junho de 2013, a discussão sobre a legalidade do pagamento retroativo do auxílio-alimentação a magistrados encontra-se submetida ao Supremo Tribunal Federal (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.822/DF; Ação Civil Originária nº 1.924/DF).

3. Recursos administrativos a que se nega provimento.

(CNJ — RA — Recurso Administrativo em PP — Pedido de Providências — Conselheiro — 0002432-65.2013.2.00.0000 — Rel. FABIANO SILVEIRA — 193ª Sessão — j. 19/08/2014).

13. Ante o exposto, conheço o Recurso Administrativo, mas nego-lhe provimento para manter o teor da Decisão Terminativa de Id 2245250 que não conheceu do pedido contido na exordial.

É como voto.

Conselheiro **VALTÉRCIO DE OLIVEIRA**
Relator

Brasília, 2018-05-03.