

MANDADO DE SEGURANÇA 39.264 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI
IMPTE.(S) : ASSOCIACAO DOS JUIZES FEDERAIS DO BRASIL
ADV.(A/S) : ALBERTO EMANUEL ALBERTIN MALTA
IMPDO.(A/S) : TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
LIT.PAS. : UNIÃO
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

DECISÃO:

Vistos.

Trata-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado pela Associação dos Juízes Federais do Brasil - AJUFE, em face de acórdão proferido pelo Tribunal de Contas da União, que “a um só tempo, suspendeu, nos autos do TC n.º 030.305/2022-5, a eficácia de decisões tanto do Conselho da Justiça Federal (CJF) quanto do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), violando, assim, o direito líquido e certo dos magistrados federais de integrar uma Justiça Federal e um Poder Judiciário independentes administrativa e financeiramente, nos termos do que preceitua a Constituição da República”.

Narra a impetrante que

“(…) postulou junto ao CJF o reconhecimento do direito ao restabelecimento do Adicional de Tempo de Serviço àqueles magistrados federais que, ao tempo da instituição do regime de subsídio, já haviam incorporado a parcela ao seu patrimônio jurídico. Sustentou-se, em apertada síntese, que a superveniência da sistemática de subsídio não poderia prejudicar o direito adquirido, de modo a redundar em decréscimo remuneratório para os juízes federais.

3. A postulação administrativa da impetrante teve acolhida, por maioria, no âmbito do Plenário do CJF, nos termos do voto condutor da Desembargadora Mônica Sifuentes, que determinou (Doc. 05):

(…)

4. Referido acórdão foi submetido à apreciação do CNJ,

conforme previsão do art. 3º do Provimento CNJ n.º 64/2017, tendo o Corregedor Nacional de Justiça, Ministro Luis Felipe Salomão, decidido no sentido de referendar o acórdão do CJF, reconhecendo, portanto, a sua legalidade e constitucionalidade e autorizando a sua execução (Doc. 06):

(...)”.

A AJUFE entende, assim, que o reconhecimento do direito pleiteado foi realizado pelos órgãos competentes, qual seja, o Conselho da Justiça Federal, referendado na sequência pelo Conselho Nacional de Justiça, o qual

“tem competência para controlar a atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário nacional, bem como para zelar pela observância do art. 37 da Constituição Federal e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por órgãos do Poder Judiciário (art. 103-B, § 4º, inciso II)”

Desse modo, aduz que não cabe ao Tribunal de Contas suspender atos do CJF e do CNJ “em manifesto desprezo pela independência do Poder Judiciário e da especificidade dos seus órgãos de controle”.

Em defesa da falta de competência do Tribunal de Contas da União para controlar os atos praticados pelo CFJ e pelo CNJ, a AJUFE sustenta a independência do Poder Judiciário. Nesse tocante, aduz que:

“28. Acerca das garantias institucionais — que são as que mais importam para efeito desta impetração —, há as garantias de autonomia orgânico-administrativa (art. 96 da CF) e as garantias de autonomia financeira (art. 99 da CF). A autonomia financeira do Poder Judiciário manifesta-se pela prerrogativa dos Tribunais de elaborar suas propostas orçamentárias, observados apenas os limites definidos na Lei de Diretrizes

Orçamentárias. Por seu turno, a autonomia orgânico-administrativa manifesta-se pela competência privativa dos Tribunais de auto-organização, elegendo seus órgãos diretivos, definido seu regimento interno, delineando sua estrutura interna, etc.

29. Em reforço às garantias institucionais do Poder Judiciário, está a previsão constitucional de órgãos próprios e específicos de controle administrativo, financeiro e orçamentário. Na estrutura do Poder Judiciário nacional, o Constituinte Derivado (EC n.º 45/2004) acrescentou o CNJ, com competência para controlar a atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, zelando pela observância do art. 37 da Constituição Federal — dispositivo que materializa os princípios da Administração Pública — e apreciando, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados pelos membros e órgãos desse Poder (art. 103-B, § 4º, II).

30. Para além do CNJ, cabe destacar a existência do CJF, que tem previsão desde o texto originário da Constituição enquanto órgão central de supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal de primeiro e segundo graus, com poderes correicionais e cujas decisões possuem caráter vinculante (art. 105, § 1º, II).

31. Portanto, o CNJ e CJF integram a estrutura constitucional que reveste o Poder Judiciário da necessária independência para o exercício efetivo da sua missão de defesa do Estado de direito e do regime democrático. Ambos os Conselhos concretizam, simultaneamente, os princípios republicanos — que exigem prestação de contas e controle dos órgãos e autoridades públicas — e a independência do Poder Judiciário — que exige mecanismos de proteção contra interferências indevidas de outros órgãos e poderes constituídos.”.

Ademais, argumenta que o Poder Judiciário, a princípio, não integra a Administração Pública, dispondo de seus próprios órgãos de controle administrativo, orçamentário e financeiro (CNJ e CJF). Ressalta que:

“se entender-se que o Poder Judiciário faz parte da Administração Pública, estar-se-ia diante de um conflito de normas constitucionais. Haveria, por um lado, o disposto nos arts. 70 e 71 da Constituição Federal, segundo o qual compete ao TCU auxiliar o Congresso Nacional no controle contábil, financeiro e orçamentário das entidades da administração direta e indireta da União. Enquanto haveria, por outro, tanto o disposto no art. 105, § 1º, inciso II, que estabelece ser competência do CJF exercer a supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal, quanto o disposto no art. 103-B, § 4º, que posiciona no CNJ o poder de controlar a atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário.

(...)

44. Dessa forma, pode-se dizer que, pelo critério da especialidade, compete ao TCU auxiliar o Congresso Nacional na fiscalização contábil, financeira e orçamentária dos órgãos e entidades da União, ressalvado o controle sobre a atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, cuja competência deságua no CNJ e CJF, conforme o caso, a teor dos já citados arts. 103-B, § 4º, e 105, § 1º, inciso II, da CF. Trata-se, portanto, de esferas de atuação próprias e específicas, não tendo o TCU qualquer ascendência sobre o CNJ e CJF no que tange ao controle e fiscalização dos órgãos do Poder Judiciário.”.

Por fim, tece argumentos acerca da impossibilidade de o Tribunal de Contas da União apreciar o mérito das decisões proferidas pelo CJF e pelo CNJ, fazendo juízo de valor acerca de eventual constitucionalidade e/ou ilegalidade de suas deliberações. Registra que:

“68. Foi a fim de dar concretude a esses preceitos

fundamentais ao Estado Democrático de Direito, que a Constituição Federal, por força do art. 99, assegura ao Poder Judiciário autonomia administrativa e financeira. Desse modo, impõe reconhecer que o modo como o Judiciário se organiza internamente e o modo como gerencia seus recursos orçamentários são aspectos intimamente relacionados à sua autonomia e independência, descabendo qualquer tipo de interferência no mérito de suas decisões por outro órgão ou Poder. Aqui apenas ressaltar-se-ia, hipoteticamente, a competência do TCU na esfera de análise de limites orçamentários e de responsabilidade fiscal aplicáveis — o que não pode jamais alcançar o controle de mérito dos atos do CNJ e CJF.”.

Requer, liminarmente, a suspensão dos efeitos do acórdão proferido pelo TCU, bem como da decisão monocrática por ele referendada, nos autos da TC n.º 030.305/2022-5 e, ao final,

“b) em caráter definitivo, a concessão da segurança, para que:

b.1) sejam anulados o Acórdão n.º 800/2023 do TCU e a respectiva decisão monocrática por ele referendada;

b.2) sejam trancados o procedimento TC n.º 030.305/2022-5 e seu apensado TC n.º 030.301/2022-0; e

b.3) seja reservada ao Conselho Nacional de Justiça (órgão constitucionalmente competente) a análise da matéria, a qual já vem sendo discutida nos autos do PCA n.º 0007648-89.2022.2.00.0000.”.

Devidamente notificada, a autoridade coatora prestou as informações solicitadas (e-doc. 17), da qual extrai-se a seguinte ementa:

Mandado de Segurança, com pedido de medida liminar (ainda não apreciado), impetrado contra o Acórdão n.º 800/2023-

TCU-Plenário, proferido em processo de representação, por meio do qual foi referendada medida cautelar adotada pelo Ministro Jorge Oliveira, que determinou ao Conselho da Justiça Federal (CJF) e ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) “a suspensão dos pagamentos do ATS reintroduzidos nas folhas de pagamentos dos magistrados da Justiça Federal, inclusive das parcelas vencidas, decorrentes da autorização proferida pelo colegiado do CJF no Processo Administrativo 0003402-07.2022.490.8000, que reestabeleceu o pagamento da verba a partir de junho de 2006, em razão dos fatos tratados nesta representação, até que este Tribunal delibere sobre o mérito da matéria”.

1. Preliminar: ilegitimidade ativa *ad causam* da Impetrante. A Impetrante não tem legitimidade para defender, em mandado de segurança coletivo, prerrogativas institucionais de titularidade do CJF e do CNJ.

2. “Associação de agentes públicos não tem legitimidade para defender, em mandado de segurança coletivo, prerrogativa institucional titularizada por órgão ou ente público. Precedentes.” (MS 37.465 AgR).

3. Os destinatários da determinação do TCU foram o CJF e o CNJ, e somente esses órgãos (CJF e CNJ) ou a entidade da qual eles pertencem (União) teriam capacidade judiciária (excepcional dos órgãos e usual da pessoa jurídica) para comparecer a juízo e arguir a nulidade dessa determinação da Corte de Contas.

4. Preliminar: necessidade de serem chamados ao processo, como litisconsortes passivos necessários unitários, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, pois negar a competência do TCU é negar a do Congresso Nacional para exercício do controle externo por meio de auditorias e inspeções realizadas pela Corte de Contas por solicitação das Casas Legislativas ou de suas comissões (CF, art. 71, IV).

5. As competências do Congresso Nacional, em sede de controle externo, exercidas com o auxílio do Tribunal de Contas

da União, com fulcro nos artigos 70 a 75 da Constituição Federal e na Lei 8.443/1992, se sobrepõem a quaisquer orientações normativas do CNJ no âmbito administrativo e financeiro.

6. O art. 103-B, § 4º, II, da Constituição, é claro ao estabelecer que as competências do CNJ para apreciar a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário serão exercidas “sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União”.

7. Legalidade e legitimidade do acórdão proferido pelo TCU, que se encontra devidamente fundamentado. O TCU atuou nos limites de sua competência, e em conformidade com as normas de regência.

8. Não cabimento do pedido de liminar, ante a ausência do *fumus boni juris* e do *periculum in mora*. Risco de *periculum in mora* reverso.

9. Parecer pela denegação da ordem.

A Procuradoria-Geral da República opinou pela concessão da ordem, em parecer assim ementado:

“MANDADO DE SEGURANÇA. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. COMPETÊNCIA. LIMITAÇÃO COGNITIVA. ADICIONAL POR TEMPO DE SERVIÇO. ATOS DO CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL E DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. CARÁTER NACIONAL DO CNJ. REVISÃO. COMPETÊNCIA DO PRÓPRIO CONSELHO E DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ESTATUTO DA MAGISTRATURA. UNICIDADE. CONCESSÃO DA ORDEM. 1. Tem legitimidade ativa *ad causam* a Associação dos Juízes Federais do Brasil (AJUFE) para a impetração de mandado de segurança coletivo quando na defesa dos interesses, direitos e prerrogativas de seus associados. 2. Não constitui hipótese de litisconsórcio

passivo necessário quando o pedido formulado há de ser cumprido, em caso de procedência, exclusivamente pela parte que já integra a lide, sem atingir prerrogativas, direitos ou poderes de terceiros. 3. Os atos praticados pelo Conselho Nacional de Justiça revestem-se de caráter nacional, e não federal, somente podendo ser revistos pelo próprio Conselho, na forma de seu regimento interno, ou pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do art. 102, I, “r”, da Constituição Federal. 4. Atenta contra a unicidade do estatuto da magistratura decisão por meio da qual o Tribunal de Contas da União suspende o pagamento de adicional por tempo de serviço a magistrados federais determinado por decisão do Conselho de Justiça Federal, chancelada pelo Conselho Nacional de Justiça. 5. A limitação cognitiva do Tribunal de Contas da União, cuja competência é federal, e não nacional, há de ser reconhecida em respeito às dimensões e matéria distintas daquelas de competência dos Conselhos Nacionais. – Parecer pela concessão da ordem.” (e-doc. 21).

A União requereu seu ingresso no feito e apresentou manifestação pela qual pugna pelo indeferimento da inicial ou pela denegação da segurança (e-doc. 25).

A Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) e a Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA) requerem ingresso no feito na qualidade de **amici curiae**.

É o relatório. Fundamento e decido.

Bem examinados os autos, preliminarmente, **defiro o pedido de ingresso da União** no feito e, uma vez presentes, os requisitos da relevância da matéria debatida e a representatividade dos postulantes, **defiro o pedido de ingresso da AMB e ANAMATRA como amici curiae**.

Da mesma maneira, reconheço a legitimidade da AJUFE para impetrar o **mandamus**, posto que atua em defesa dos interesses de seus associados, os quais poderão ser afetados pela decisão do Tribunal de

Contas da União na medida em que acarretará a supressão de pagamento de parcela reconhecida como devida pelo Conselho da Justiça Federal aos magistrados federais.

Por fim, não há necessidade de se chamar ao processo a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, pois, como bem delimitou a Procuradoria-Geral da República em seu parecer, “[o] que a presente ação visa é dar contornos à competência do Tribunal de Contas da União, no exercício de suas atribuições constitucionais”, o que não atinge “prerrogativa, direito ou restringe poderes da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal”.

Quanto ao **mérito**, entendo que assiste razão à impetrante.

Em síntese, a impetrante requer a desconstituição do acórdão proferido pelo Tribunal de Contas da União que suspendeu a eficácia de decisões do Conselho da Justiça Federal e do Conselho Nacional de Justiça, “violando, assim, o direito líquido e certo dos magistrados federais de integrar uma Justiça Federal e um Poder Judiciário independentes administrativa e financeiramente”.

O ato coator encontra-se assim ementado:

“REPRESENTAÇÃO. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES NO RESTABELECIMENTO DO PAGAMENTO DO ADICIONAL DE TEMPO DE SERVIÇO À MAGISTRATURA FEDERAL. CONCESSÃO DE CAUTELAR. SUSPENSÃO DOS PAGAMENTOS RETROATIVOS E FUTUROS. REFERENDO DA MEDIDA ADOTADA.”

A impetrante sustenta que o ato praticado pela Corte de Contas ofende o princípio da separação dos poderes, pois interfere na seara de controle exclusivo do próprio Poder Judiciário, dotado de caráter nacional.

Pois bem.

O caráter nacional do Poder Judiciário o diferencia dos demais poderes constituídos e, nos termos da jurisprudência dessa Suprema

Corte, tem norteado o delineamento constitucional do Poder Judiciário frente a outros influxos constitucionais, como o federalismo, a fixação de limite remuneratório para a magistratura e até mesmo a instituição de órgão nacional de controle da magistratura.

Assim, essa Suprema Corte cristalizou o entendimento de que é inadmissível a fixação diferenciada de limite remuneratório para membros da magistratura federal e estadual, em razão do caráter nacional do Poder Judiciário (ADI 3854, Rel. Min. Gilmar Mendes). É justamente o caráter nacional do Poder Judiciário que autoriza a interferência do Supremo Tribunal Federal para restabelecer a ordem em Tribunal de Justiça estadual (Rcl. 496 AgR, Rel. Min. Octavio Gallotti).

Note-se que o caráter nacional do Poder Judiciário também justificou a instituição de um órgão de controle administrativo, financeiro e disciplinar, pertencente à própria estrutura desse poder.

Nesse contexto, o Conselho Nacional de Justiça foi criado pela Emenda Constitucional nº 45/04, para que servisse como mecanismo de controle financeiro, administrativo e disciplinar dos órgãos e membros do Poder Judiciário.

A constitucionalidade de sua criação foi analisada, pormenorizadamente, quando do julgamento da ADI nº 3.367. O substancial voto proferido pelo Min. **Cezar Peluso** deixa evidente a dimensão nacional do Conselho Nacional de Justiça, dado que instituído para exercer papel de órgão superior de todo o Poder Judiciário nacional. Confira-se:

“De modo que, sem profanar os limites constitucionais da independência do Judiciário, agiu dentro de sua competência reformadora o poder constituinte derivado, ao outorgar ao Conselho Nacional de Justiça o proeminente papel de fiscal das atividades administrativa e financeira daquele Poder. A bem da verdade, mais que encargo de controle, o Conselho recebeu aí uma alta função política de

aprimoramento do autogoverno do Judiciário, cujas estruturas burocráticas dispersas inviabilizam o esboço de uma estratégia político-institucional de âmbito nacional. **São antigos os anseios da sociedade pela instituição de um órgão superior, capaz de formular diagnósticos, tecer críticas construtivas e elaborar programas que, nos limites de suas responsabilidades constitucionais, dêem respostas dinâmicas e eficazes aos múltiplos problemas comuns em que se desdobra a crise do Poder.**

(...)

Ao Conselho atribuiu-se esse reclamado papel de órgão formulador de uma indeclinável política judiciária nacional.

(...)

Nesse diagrama constitucional, nunca se ouviu sustentar que as particularidades concretas da organização da estrutura judiciária violassem o pacto federativo. E não se ouviu, porque perceptível sua natureza nacional e unitária, embora decomposta e ramificada, porexigências de racionalização, em múltiplos órgãos dotados de sedes e de âmbitos distintos de competência. Não se descobre, pois, sob esse ângulo, por que a instituição do Conselho Nacional de Justiça não se ajustaria à organização constitucional do Poder.

Não se quer com isso afirmar que o princípio federativo não tenha repercussão na fisionomia constitucional do Judiciário. Sua consideração mais evidente parece estar à raiz da norma que delega aos Estados-membros competência exclusiva para organizar sua *Justiça*, responsável pelo julgamento das causas respeitantes a cada unidade federada (art. 125). Toca-lhes, assim, definir a competência residual de seus tribunais, distribuí-la entre os vários órgãos de grau inferior, bem como administrá-la na forma prevista no art. 96, coisa que revela que a estrutura judiciária tem um dos braços

situados nas *Justiças estaduais*. Mas a criação do Conselho Nacional de Justiça em nada altera esse quadro, nem desfigura doutro modo o pacto federativo.

Ademais, o Conselho reúne as características palpáveis de órgão federal, enquanto representativo do Estado unitário, formado pela associação das unidades federadas, mas não, de órgão da União.

O Conselho não é concebido nem estruturado como órgão da União, e, sim, do Poder Judiciário nacional, donde ser irrelevante que seu orçamento seja federal, pois a origem da fonte de custeio não transmuda a natureza nem a relação de pertinência do órgão no plano da separação dos Poderes, que é o plano onde se situa o critério de sua taxinomia, que nada tem com outro plano classificatório, o das unidades da federação.

(...)

A esse paradigma pode também reconduzir-se a instituição do Conselho, que, sob a rubrica das atribuições inerentes ao poder de controle da atuação administrativa e financeira do Judiciário (art. 103-B, § 4º), assume o dever jurídico de diagnosticar problemas, planejar políticas e formular projetos, com vistas ao aprimoramento da organização judiciária e da prestação jurisdicional, em todos os níveis, como exigência da própria feição difusa da estrutura do Poder nas teias do pacto federativo. Como já acentuamos, somente um órgão de dimensão nacional e de competências centralizadas pode, sob tais aspectos, responder aos desafios da modernidade e às deficiências oriundas de visões e práticas fragmentárias na administração do Poder.

O Conselho não anula, antes reafirma o princípio federativo.” (grifos nossos)

Com efeito, essa Suprema Corte julgou constitucional a criação do Conselho Nacional de Justiça, ressaltando-se a ausência de qualquer violação ao princípio da separação dos poderes, além de reforçar a característica de ser um órgão nacional, **“enquanto representativo do Estado unitário, formado pela associação das unidades federadas, mas não, de órgão da União”**. O julgado foi assim ementado, no que aqui interessa:

“2.INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Emenda Constitucional nº 45/2004. Poder Judiciário. Conselho Nacional de Justiça. Instituição e disciplina. Natureza meramente administrativa. Órgão interno de controle administrativo, financeiro e disciplinar da magistratura. Constitucionalidade reconhecida. Separação e independência dos Poderes. História, significado e alcance concreto do princípio. Ofensa a cláusula constitucional imutável (*cláusula pétrea*). Inexistência. Subsistência do núcleo político do princípio, mediante preservação da função jurisdicional, típica do Judiciário, e das condições materiais do seu exercício imparcial e independente. Precedentes e súmula 649. Inaplicabilidade ao caso. Interpretação dos arts. 2º e 60, § 4º, III, da CF. Ação julgada improcedente. Votos vencidos. São constitucionais as normas que, introduzidas pela Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004, instituem e disciplinam o Conselho Nacional de Justiça, como órgão administrativo do Poder Judiciário nacional.

3. PODER JUDICIÁRIO. Caráter nacional. Regime orgânico unitário. Controle administrativo, financeiro e disciplinar. Órgão interno ou externo. Conselho de Justiça. Criação por Estado membro. Inadmissibilidade. Falta de competência constitucional. Os Estados membros carecem de competência constitucional para instituir, como órgão interno ou externo do Judiciário, conselho destinado ao controle da

atividade administrativa, financeira ou disciplinar da respectiva *Justiça*.

4. PODER JUDICIÁRIO. Conselho Nacional de Justiça. Órgão de natureza exclusivamente administrativa. Atribuições de controle da atividade administrativa, financeira e disciplinar da magistratura. Competência relativa apenas aos órgãos e juízes situados, hierarquicamente, abaixo do Supremo Tribunal Federal. Preeminência deste, como órgão máximo do Poder Judiciário, sobre o Conselho, cujos atos e decisões estão sujeitos a seu controle jurisdicional. Inteligência dos arts. 102, *caput*, inc. I, letra “r”, e 103-B, § 4º, da CF. O Conselho Nacional de Justiça não tem nenhuma competência sobre o Supremo Tribunal Federal e seus ministros, sendo esse o órgão máximo do Poder Judiciário nacional, a que aquele está sujeito.” (DJ de 25/4/05).

A importância do Conselho Nacional de Justiça foi novamente ressaltada quando do julgamento das AOs nº 2415 e nº 2425, nas quais se analisou a competência do Supremo Tribunal Federal para o julgamento das ações ajuizadas em face daquele órgão. O Eminentíssimo Redator p/ o acórdão, Min. **Alexandre de Moraes**, fez constar da ementa da AO nº 2415 AgR:

“AGRAVO INTERNO NA AÇÃO ORIGINÁRIA. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÕES INTERPOSTAS CONTRA ATO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA OU DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ARTIGO 102, INCISO I, ALÍNEA R, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO INTERNO PROVIDO.

1. O Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional

do Ministério Público foram criados, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 45, como órgãos de cúpula administrativa, para compor um mecanismo de controle administrativo, em nível nacional, das atividades atinentes ao planejamento, fiscalização e controle disciplinar dos demais órgãos e membros que compõem o Poder Judiciário e o Ministério Público, respectivamente.

2. As matérias decididas pelo CNJ e pelo CNMP, ainda que, por vezes, não guardem a magnitude esperada, não podem ser revistas, no âmbito do controle judicial, pelas instâncias ordinárias, sob pena de subversão completa do próprio sistema constitucional, acarretando, em última instância, uma fragilidade da autoridade institucional do órgão que é responsável pelo controle da atividade administrativa, financeira e disciplinar do Poder Judiciário e do Ministério Público.

3. A real possibilidade de impugnação dos atos dos Conselhos por meio de ações ordinárias perante as instâncias inferiores, a par também do cabimento de ação mandamental, além de subverter o sistema constitucional, tem o condão de gerar decisões conflitantes com julgados proferidos pelo próprio SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL ao analisar ações mandamentais sobre controvérsia de idêntico conteúdo.

4. Nos termos do artigo 102, I, r, da Constituição Federal, é competência absoluta do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, processar e julgar, originalmente, todas as ações ajuizadas contra decisões do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público proferidas no exercício de suas competências constitucionais, respectivamente, previstas no artigos 103-B, § 4º, e 130-A, § 2º

5. Agravo interno provido para afirmar a competência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL para apreciar a presente ação." (AO nº 2.425-AgR, Tribunal Pleno, DJe de 18/3/21).

Dessa forma, resta clara a competência do Conselho Nacional de Justiça, como órgão de cúpula administrativa do Poder Judiciário, com plena autonomia, para desenvolver atividades de controle e fiscalização orçamentário, administrativo, financeiro, de planejamento e disciplinar dos órgãos e membros do Judiciário, em âmbito nacional.

Portanto, o CNJ é órgão autônomo, integrante do Poder Judiciário, cuja competência está definida pelo art. 103-B, § 4º da Constituição Federal:

“§ 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, determinar a remoção ou a

disponibilidade 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.”.

Para que seja garantida a autonomia do CNJ e também a unicidade de controle do Poder Judiciário, **o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a natureza normativa originária e vinculante de suas decisões e deliberações, que devem ser cumpridas por todos os órgãos judiciários.**

Nesse sentido, suas decisões, deliberações e normas **alcançam caráter nacional**, pois transcendem os limites de competência da federação. Conforme bem esclarece a Procuradoria-Geral da República

“Uma decisão do Conselho Nacional de Justiça, ou uma norma sua, vincula todos os tribunais do país – com exceção do Supremo Tribunal Federal, conforme decidido no julgamento da ADI 3.367/DF –, independentemente da natureza da matéria. Mesmo matérias para as quais há reserva de lei nas

constituições, tanto federal quanto estaduais, podem ser conhecidas e deliberadas pelo Conselho Nacional de Justiça, sem que nenhum tribunal estadual ou federal possa opor-lhe resistência ao fundamento da inexistência de norma legal exigida na constituição local ou federal, por exemplo.” (e-doc. 21, p. 26).

De fato, esta Corte possui precedente assim ementado:

“CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. ATRIBUIÇÕES. ART. 103-B DA CF. EXPEDIÇÃO DE ATOS REGULAMENTARES. DETERMINAÇÃO AOS MAGISTRADOS DE PRÉVIO CADASTRAMENTO NO SISTEMA “BACENJUD”. COMANDO ABSTRATO. CONSTITUCIONALIDADE. PRESERVAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA LIBERDADE DE CONVICÇÃO E DA PERSUASÃO RACIONAL. SEGURANÇA DENEGADA.

I - O art. 103-B da Constituição da República, introduzido pela Emenda Constitucional n. 45/2004, dispõe que o Conselho Nacional de Justiça é órgão com atribuições exclusivamente administrativas e correicionais, ainda que, estruturalmente, integre o Poder Judiciário.

II - No exercício de suas atribuições administrativas, encontra-se o poder de “expedir atos regulamentares”. Esses, por sua vez, são atos de comando abstrato que dirigem aos seus destinatários comandos e obrigações, desde que inseridos na esfera de competência do órgão.

III - O Conselho Nacional de Justiça pode, no lídimo exercício de suas funções, regulamentar condutas e impor a toda magistratura nacional o cumprimento de obrigações de essência puramente administrativa.

(...)

IX - Segurança denegada.” (MS 27.621/DF, Rel. p/ acórdão Min. Ricardo Lewandowski, DJe de 11.05.2012).

Essa característica de órgão central do Poder Judiciário - cujas decisões e normas se aplicam a toda magistratura nacional - foi determinante para que esta Suprema Corte definisse sua competência para julgar atos do Conselho Nacional de Justiça, em detrimento da competência de instâncias ordinárias.

A propósito, confira-se:

“AGRAVO REGIMENTAL. RECLAMAÇÃO. ALEGAÇÃO DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA PROCESSAR E JULGAR AÇÕES ORDINÁRIAS CONTRA ATOS DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. ARTIGO 102, I, “r”, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS OUTORGADAS AO CNJ. OBSERVÂNCIA DA RELAÇÃO HIERÁRQUICA CONSTITUCIONALMENTE ESTABELECIDADA. VOTO PELO PROVIMENTO DO AGRAVO INTERNO.

1. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) é órgão de controle da atividade administrativa, financeira e disciplinar da magistratura, exercendo relevante papel na racionalização, transparência e eficiência da administração judiciária. Criado pela Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004, tem o escopo de conferir efetividade às promessas constitucionais de essência republicana e democrática, notadamente os princípios da publicidade, moralidade, impessoalidade e eficiência, insculpidos no caput do artigo 37 da Constituição.

2. A singularidade da posição institucional do CNJ na

estrutura judiciária brasileira resulta no alcance nacional de suas prerrogativas, que incidem sobre todos os órgãos e juízes hierarquicamente inferiores ao Supremo Tribunal Federal, salvo esta Suprema Corte, posto órgão de cúpula do Poder Judiciário pátrio (ADI 3.367, Rel. Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, DJ de 17/3/2006).

3. O Conselho Nacional de Justiça, em perspectiva histórica, simbolizou verdadeira “abertura das portas do Judiciário para que representantes da sociedade tomem parte no controle administrativo-financeiro e ético-disciplinar da atuação do Poder, robustecendo-lhe o caráter republicano e democrático” (ADI 3.367, Ministro relator Cezar Peluso, Tribunal Pleno, DJ de 17/3/2006) e representa expressiva conquista do Estado democrático de direito, dotando de maior transparência os atos praticados pelos Tribunais e operando como um polo coordenador de políticas nacionais judiciárias.

4. A *ratio iuris* da criação do CNJ correspondeu à necessidade sociopolítica de um órgão nacional de controle das atividades judiciárias, nascedouro de um planejamento integrado em prol de maior eficiência e publicidade do sistema de justiça.

5. In casu, a controvérsia jurídico-constitucional reside em definir se esta Suprema Corte ostenta competência originária para processar e julgar ações ordinárias contra atos do CNJ de caráter normativo ou regulamentar, que traçam modelos de políticas nacionais no âmbito do Judiciário, nos termos do artigo 102, inc. I, alínea “r”, da Constituição Federal.

6. As cláusulas constitucionais que definem a competência originária do Supremo Tribunal Federal estão sujeitas à construção exegética de seu alcance e significado. É que a natureza expressa e taxativa das atribuições da Corte não afasta o labor hermenêutico para definir seu campo de incidência. Em

outros termos, as competências insculpidas no art. 102 da Carta da República não consubstanciam molduras rígidas ou inflexíveis, mas espelham tipos normativos sujeitos à conformação por esta Suprema Corte. Precedentes: ADI 2.797, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ de 19/12/2006; AP 937 QO, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe de 11/12/2018; ACO 1.048 QO, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ de 31/10/2007 e ACO 1.295 AgR-segundo, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe de 2/12/2010.

7. A jurisprudência desta Corte, nada obstante predicar que a competência do STF para julgar demandas contra atos do CNJ se limita às ações de natureza mandamental, admitiu, no julgamento do agravo interno na petição 4.656, o conhecimento do mérito de ação ordinária ajuizada no STF contra decisão administrativa do CNJ, assentando que “a restrição do permissivo constitucional da al. r do inc. I do art. 102 da Constituição da República às ações de natureza mandamental resultaria em conferir à Justiça federal de primeira instância, na espécie vertente, a possibilidade de definir os poderes atribuídos ao Conselho Nacional de Justiça no cumprimento de sua missão, subvertendo, assim, a relação hierárquica constitucionalmente estabelecida” (Pet 4.656 AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe de 4/12/2017).

8. A competência do STF prescrita no artigo 102, I, “r”, da Constituição espelha um mecanismo assecuratório das funções do CNJ e da imperatividade de suas decisões, concebido no afã de que provimentos jurisdicionais dispersos não paralitem a eficácia dos atos do Conselho. Por essa razão, a competência originária desta Suprema Corte prevista no artigo 102, I, “r” da Constituição não deve ser interpretada com foco apenas na natureza processual da demanda, mas, antes, no objeto do ato do CNJ impugnado.Precedentes: Pet 4.656 AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe de 4/12/2017; Rcl 16.575 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda

Turma, DJe de 21/8/2015; Rcl 24.563 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, DJe de 21/2/2017; Rcl 14.733, decisão monocrática, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 6/4/2015 e Rcl 15.551, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 14/2/2014.

9. A dispersão das ações ordinárias contra atos do CNJ nos juízos federais de primeira instância tem o condão de subverter a posição que foi constitucionalmente outorgada ao Conselho, fragilizando sua autoridade institucional e a própria efetividade de sua missão. Decerto, a submissão de atos e deliberações do CNJ à jurisdição de membros e órgãos subordinados a sua atividade fiscalizatória espelha um indesejável conflito no sistema e uma dilapidação de seu status hierárquico no sistema constitucional.

10. O design institucional do CNJ concebido pela Emenda Constitucional 45/2004 desautoriza que qualquer definição de âmbito nacional seja cassada por juiz de primeiro grau ou que políticas públicas nacionais moldadas pelo órgão sejam desconstituídas mediante a pulverização de ações nos juízos federais.

11. A Constituição Federal, quando pretendeu restringir a competência originária do STF a ações de natureza constitucional, o fez taxativa e especificamente nas alíneas “d”, “i” e “q” do inciso I do artigo 102, sendo certo que em outros dispositivos do artigo 102, I, v.g. nas alíneas “n” e “r”, a Carta Maior não impôs expressa restrição quanto ao instrumento processual a ser utilizado.

12. A exegese do artigo 102, I, “r”, da Constituição Federal, reclama a valoração (i) do caráter genérico da expressão “ações” acolhida no dispositivo; (ii) das competências e da posição institucional do CNJ no sistema constitucional pátrio; (iii) da natureza das atribuições constitucionais do STF e (iv) da hierarquia ínsita à estrutura do Poder Judiciário.

13. A hermenêutica sistemático-teleológica do artigo 102, I, “r”, da Constituição conduz a que somente sejam submetidas a processo e julgamento no STF as ações ordinárias que impugnam atos do CNJ de cunho finalístico, concernentes aos objetivos precípuos de sua criação, a fim de que a posição e proteção institucionais conferidas ao Conselho não sejam indevidamente desfiguradas.

14. As ações ordinárias contra atos do CNJ devem ser, em regra, processadas e julgadas na Justiça Federal e, somente excepcionalmente, para preservar a posição hierárquica e atuação finalística do Conselho, é que deve ser inaugurada a competência do STF.

15. Deveras, revela-se fundamental resguardar a capacidade decisória do STF, evitando a banalização da jurisdição extraordinária e preservando a própria funcionalidade da Corte.

16. A competência primária desta Corte alcança as ações ordinárias que impugnam atos do Conselho Nacional de Justiça (i) de caráter normativo ou regulamentar que traçam modelos de políticas nacionais no âmbito do Judiciário, (ii) que desconstituam ato normativo de tribunal local, (iii) que envolvam interesse direto e exclusivo de todos os membros do Poder Judiciário, consubstanciado em seus direitos, garantias e deveres, e (iv) que versam sobre serventias judiciais e extrajudiciais.

17. In casu, a ação originária questiona a Resolução 151, de 5/7/2012, do Conselho Nacional de Justiça e foi ajuizada com o objetivo de impedir a divulgação dos nomes e das remunerações individualizadas de servidores da Justiça Federal do Paraná e do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná.

18. À luz do ato do CNJ impugnado, verifica-se que a pretensão deduzida pela demanda consubstancia resolução de

alcance nacional, fundamentada na Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/11), impondo reconhecer a competência desta Suprema Corte para processar e julgar a ação originária.

19. Ex positis, voto pelo PROVIMENTO do agravo regimental, para julgar procedente a reclamação e assentar a competência do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar o feito, determinando-se a remessa dos autos.” (Rcl 15564 AgR, Rel. Min. ROSA WEBER, Julgamento: 10/09/2019, Publicação: 06/11/2019)

Como visto, esta Suprema Corte possui firme entendimento no sentido de que deve ser instaurada a respectiva competência primária em ações que impugnem atos do Conselho Nacional de Justiça, editados no exercício das competências de dimensões nacionais que a Constituição lhe confere, que não podem ser tolhidas por decisões exaradas de juízos que a ele se submetem, sob pena de subversão da posição institucional outorgada ao Conselho pela Carta de 1988.

O mesmo entendimento deve ser seguido, no presente caso, acerca do controle a ser exercido pelo Tribunal de Contas da União, pois **a atuação da Corte de Contas não pode subverter o papel institucional outorgado pela Constituição ao Conselho Nacional de Justiça.**

Nesse sentido, cito trecho do parecer do Procurador-Geral da República, que é autoexplicativo:

“Na gestão nacional do Poder Judiciário, evidente que há um aspecto de especialidade e diferenciação em relação aos aspectos gerais e comuns que regem a gestão contábil, financeira e orçamentária dos órgãos públicos federais. O reconhecimento, pelo constituinte, de que o Conselho Nacional de Justiça deve exercer o controle administrativo e financeiro do Poder Judiciário de todos os entes federados, de forma centralizada e nacional, delimitou um âmbito de especialidade, sem prejuízo dos demais controles gerais (desde que não

incompatíveis) exercidos pelos Tribunais de Contas. Ou seja, manifesta compatibilidade de controles simultâneos, não sobrepostos e com primazia das normas e decisões do Conselho Nacional de Justiça nas matérias que trata.

Como já exposto, os Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público têm competência para garantir a autonomia, a independência e o caráter nacional unitário do Poder Judiciário e do Ministério Público, respectivamente. São órgãos criados pelo constituinte, compostos por integrantes do próprio Poder Judiciário, Ministério Público e juristas indicados pelo Congresso Nacional, tudo para garantir a legitimidade de seus atos, a expertise específica de suas decisões e a congruência delas com a prestação da atividade jurisdicional e de atuação ministerial dentro dos parâmetros da legalidade, moralidade, eficiência, impessoalidade.

O Tribunal de Contas da União não tem o viés voltado à atividade finalística e nem expertise sobre a forma mais eficiente de prestação da atividade jurisdicional e do Ministério Público em âmbito nacional, considerando as diversidades de um país continental, com órgãos do sistema de justiça imbricados no âmago de sistemas locais de poder em decorrência da evolução histórica do federalismo brasileiro.

O TCU analisa exclusivamente os atos que dizem respeito à gestão pública federal, a partir da realidade singular dos poderes da União, sem ter capacidade, e nem legitimidade, para tomar medidas que possam interferir no exercício da função jurisdicional para além dos órgãos do Poder Judiciário da União e do Ministério Público da União.

Por não ter competência NACIONAL, a limitação cognitiva do Tribunal de Contas da União há de ser reconhecida em respeito às dimensões e matéria distintas daquelas de competência dos Conselhos Nacionais, sob pena de, ao fundamento de resguardar a legalidade ou legitimidade

dos seus atos, violar direitos, deveres e prerrogativas exclusivamente dos magistrados e membros do Ministério Público que integram o Poder Judiciário da União e o MPU, causando desequilíbrio e desigualdade dessa parte da magistratura e do Ministério Público em relação às carreiras de magistrados dos Tribunais de Justiça dos estados e de membros dos Ministérios Públicos estaduais.

Afinal, o Tribunal de Contas da União não tem poderes para sancionar nenhum dos gestores dos Tribunais de Justiça estaduais do país, o que resulta na impossibilidade de ter alcance nacional de suas decisões. Assim, se puder impor suas interpretações em contrariedade ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público, como seu âmbito de aplicação ficará restrito aos Presidentes de Tribunais da União e ao Procurador-Geral da República, o sistema constitucional seria ferido mortalmente na pretensão de unidade orgânica da magistratura nacional e do Ministério Público.

Ou seja, como o âmbito pessoal de jurisdição do Tribunal de Contas da União é menor que o do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, ele só atinge a magistratura da União e o Ministério Público da União. A consequência da legitimação para que o Tribunal de Contas da União analise o mérito de decisões tomadas pelo Conselho Nacional de Justiça será o rompimento da unidade de estatuto da magistratura nacional (art. 93 CF e ADI 3.367/STF), o que lhe é vedado, sob pena de séria quebra do sistema constitucional.” (grifos nossos).

Dito isso, lembro que a Constituição define as competências do Tribunal de Contas da União no exercício de sua atribuição de auxiliar o Congresso Nacional no controle financeiro externo **da União** e de suas entidades da administração direta e indireta.

No caso sob exame, o Conselho Nacional de Justiça emitiu decisão no exercício de sua competência de controle da atuação **do Poder Judiciário, cuja abrangência é nacional e, portanto, extrapola o âmbito de competência da Corte de Contas federal.**

Com efeito, a decisão do Corregedor Nacional de Justiça (e-doc 06) **confirma a legalidade da decisão do Conselho da Justiça Federal**, no exercício da competência constitucionalmente conferida ao órgão central para apreciar a legalidade dos atos administrativos praticados pelos demais órgãos do Judiciário (inciso II do § 4º do art. 103-B da CF/88).

Não obstante, ao fazê-lo, o Corregedor Nacional de Justiça **assenta o caráter uniformizador de sua atuação na matéria.** Confira-se (e-doc 06):

“2. Inicialmente, cabe uma abordagem acerca do Provimento 64 editado pela Corregedoria Nacional de Justiça em 01/12/2017, pelo qual são estabelecidas diretrizes para o pagamento de subsídios dos magistrados brasileiros.

O provimento é ato normativo de natureza geral, a ser expedido no âmbito da Corregedoria Nacional que, nos termos do art. 8, X, do Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça, tem por finalidade o aperfeiçoamento das atividades dos órgãos do Poder Judiciário.

Por se tratar de ato interno, inserido na estrutura normativa do ordenamento brasileiro, a vinculação pelos órgãos submetidos à jurisdição da Corregedoria Nacional de Justiça deve, obviamente, passar pela análise da própria esfera de atribuições deste órgão integrante do CNJ.

A Corregedoria Nacional não é instância revisora das decisões administrativas dos Tribunais e das Corregedorias de Justiça, mas uma espécie de corte de cassação, nas hipóteses de ilegalidade flagrante, sempre tendo presente a autonomia administrativa e financeira dos órgãos do Poder Judiciário. Em razão da sua própria natureza, o provimento

disciplina matéria da competência específica da Corregedoria Nacional, não podendo inovar ou contrariar o arcabouço normativo consubstanciado pelas leis estaduais ou federais referentes à cada tema específico.

Assim sendo, havendo autorização legislativa ou decisões judiciais acerca de determinada verba remuneratória ou indenizatória, não cabe à Corregedoria Nacional de Justiça proceder à revisão do mérito administrativo das decisões dos Tribunais que tenham autorizado o pagamento de valores.

De igual sorte, não cabe à Corregedoria Nacional interpretar decisões emanadas do Supremo Tribunal Federal, no sentido da implementação de determinados pagamentos no âmbito das cortes locais.

Por outro lado, aproximando da hipótese ora submetida, importante registrar que o Conselho da Justiça Federal, no âmbito de suas atribuições, realiza a supervisão orçamentária e administrativa da Justiça Federal, tendo suas decisões caráter vinculante, a teor do que dispõe o art. 105, parágrafo único, II, da Constituição da República de 1988.

Logo, por previsão constitucional, em linha de princípio, havendo manifestação oriunda do Conselho da Justiça Federal, no exercício de suas competências constitucionais, não é atribuição da Corregedoria Nacional exercer controle de legitimidade sobre suas decisões, ressalvada a hipótese de flagrante ilegalidade que possa ser objeto de análise pelo CNJ.

3. No caso concreto, o plenário do Conselho da Justiça Federal, em sessão virtual de julgamento ocorrida entre os dias 16 e 18 de novembro de 2022, por maioria, julgou procedentes os pedidos formulados pelo requerente, AJUFE. Transcrevo o teor do acórdão:

(...)

Como bem destacado no acórdão, o Supremo Tribunal Federal possui entendimento consentâneo ao decidido pela instância administrativa e ora submetida, sob o suposto pálio do Provimento 64, especialmente quanto ao reconhecimento, para fins de aferição do teto constitucional, do princípio que confere a irredutibilidade de vencimentos e assegura o direito adquirido, assentado o precedente (Tema 257), no julgamento do RE 606.358.

Consta do voto da relatora, Eminente Ministra Rosa Weber, atual Presidente do Conselho Nacional de Justiça:

(...)

Consagrou-se, portanto, o direito adquirido à percepção da verba, limitada, obviamente, ao teto constitucional, sendo correto o entendimento trilhado pelo plenário do Conselho da Justiça Federal.

Nestes termos, não há qualquer ilegalidade a ser apontada na decisão administrativa submetida pelo Provimento 64 ao crivo desta Corregedoria Nacional, lastreada em decisões do próprio CNJ e do Supremo Tribunal Federal que, inclusive, tem posição firme no sentido da necessária equiparação de tratamento entre a Justiça Federal e a Justiça Estadual:

(...)

Mais adiante, por ocasião da mesma manifestação, o Corregedor Nacional de Justiça reitera o entendimento sobre a legalidade do acórdão do Conselho da Justiça Federal, *verbis*:

5. Assim, ao se analisar o presente procedimento, a despeito de a hipótese não versar, em seu tema principal, sobre o Provimento 64, **não se observa nenhuma circunstância que obste o seu prosseguimento em relação ao pagamento dos valores retroativos, nos exatos termos do acórdão proferido**

pelo Conselho da Justiça Federal, que deve ser cumprido sem ressalvas, inclusive quanto à sua consideração como gratificação de acúmulo, ante o seu caráter vinculante, consoante mandamento constitucional.

A presente análise se restringe ao aspecto legal do pagamento, haja vista que a validação dos cálculos eventualmente realizados por cada um dos Tribunais está no bojo das atribuições de seu órgão de recursos humanos e deve ser objeto de controle pelo Tribunal de Contas ou pelo próprio controle administrativo da Corte regional e do Conselho da Justiça Federal, conforme o caso.

6. Ante o exposto, diante das decisões pretéritas no mesmo sentido e da judicialização prévia da questão, revela-se cabido o enfrentamento monocrático do pedido, nos termos do inciso XII do art. 25 do Regimento Interno deste Conselho, **não havendo óbice, portanto, à implantação em folha de pagamento dos Adicionais por Tempo de Serviço e ao pagamento de valores retroativos referentes aos Adicionais por Tempo de Serviço, nos exatos termos do acórdão do CJF.**" (grifei).

Assim, a manifestação emanada do Corregedor do Conselho Nacional de Justiça, ao confirmar a legalidade do entendimento do Conselho da Justiça Federal, submete e vincula todo o Poder Judiciário nacional, eis que proferida pelo órgão nacional de controle das atividades judiciárias.

Portanto, entendo que **não compete ao Tribunal de Contas da União sobrepor-se, no caso específico, à competência constitucional atribuída ao Conselho Nacional de Justiça**, adentrando no mérito do entendimento exarado por este último, sob pena de ofensa à independência e unicidade do Poder Judiciário.

Recentemente, no que se refere a atuação da Corte de Contas quando envolve matéria afeta à competência do Poder Judiciário, a Segunda

Turma desta Corte apreciou o MS nº 38.745/PI-AgR, da relatoria do **Min. Gilmar Mendes**, assim ementado:

“AGRAVO REGIMENTAL NO MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PRECATÓRIO DO FUNDEB/FUNDEF. SEQUESTRO DA VERBA PELO TJPI. PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS ATRASADOS DA FAZENDA ESTADUAL. ATUAÇÃO DO TCE. ALEGADA MOROSIDADE. ATUAÇÃO DO TCU. DETERMINAÇÃO AO GOVERNO ESTADUAL PARA RECOMPOSIÇÃO DOS VALORES. INEXISTÊNCIA DE CONDUTA DO ESTADO. ATO ADMINISTRATIVO DO TJPI. **CONTROLE DA ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA DO PODER JUDICIÁRIO. COMPETÊNCIA DO CNJ.** ORDEM CONCEDIDA. NEGADO PROVIMENTO AO AGRAVO REGIMENTAL.

1. Caso dos autos: O Tribunal de Justiça do Estado do Piauí determinou o sequestro de R\$ 214 milhões conta vinculada dos precatórios do Fundef, para pagamento de precatórios atrasados da Fazenda Pública Estadual. O TCE determinou que o Governo do Estado restituísse à conta vinculada dos precatórios do Fundeb os valores sequestrados pela Justiça Estadual e adotasse medidas consistentes para evitar novos bloqueios. Em virtude de suposta inércia dos gestores estaduais, Senadora da República representou perante o TCU, aduzindo utilização indevida dos referidos valores. TCU determinou ao Estado que recomponha a verba sequestrada.

2. Todo órgão público volta-se à realização do interesse público, mandato que, entretanto, não o autoriza a atuar, em nome dessa finalidade genérica, em matérias para as quais não possui competência ou cujo tratamento se coloca além da capacidade institucional do órgão. A competência do TCU para fiscalizar a aplicação de verbas federais pelos entes da

federação não permite desvirtuar a autonomia administrativa e financeira dos Estados.

3. Inexistência de conduta do Estado ou de seus gestores referente à suposta má utilização das verbas públicas em questão, a dar ensejo à atuação do TCU. **A determinação de bloqueio dos valores decorreu de ordem direta do TJPI. Competência do Conselho Nacional de Justiça para fiscalizar a atuação administrativa do Poder Judiciário. Ordem concedida para cassar acórdão do TCU.**

4. Negado provimento ao agravo regimental.” (grifei)

Dos fundamentos do voto do Min. Gilmar, extrai-se que:

“Correlatamente, a tarefa de proceder à incolumidade do erário federal não pode elevar o Tribunal de Contas da União (TCU) a uma espécie de juízo universal, em que a simples alegação hipotética de dano à União o tornaria competente para resolver questões afetas aos Tribunais de Contas dos Estados ou, o que é pior, ao Poder Judiciário.

(...)

Não desconheço que este Tribunal tem entendimento firme que pontifica a atribuição do Tribunal de Contas da União para **fiscalizar a aplicação de verbas federais pelos entes da federação**, especialmente no que se refere à complementação do Valor Mínimo Anual por Aluno, no contexto do FUNDEB:

(...)

Essa bem estabelecida jurisprudência, entretanto, não permite desvirtuar a autonomia administrativa e financeira dos Estados federados (art. 25 c/c art. 2º da CF/88), o que ocorreria, isso sim, se fosse facultado ao TCU, ao argumento

de zelar pela vinculação financeira das verbas oriundas do FUNDEF/FUNDEB, adotar medidas verdadeiramente invasivas como a que se tem sob análise, cuja gravidade é tanto mais pronunciada por seu impacto palpável na atividade financeira do Estado do Piauí.

Tanto mais quando esse desrespeito à autonomia estadual é amplificada por uma interferência em relevante parcela de competência do Poder Judiciário.

É disso que se cuida. Chama a atenção que o órgão de controle externo da União chegue ao ponto de determinar o Piauí para que complemente quantia oriunda de precatório representativo de dívida da União para com o Estado relacionada ao FUNDEB.

Como se sabe, cumpre aos Tribunais de Justiça – mormente por sua Presidência – decidir sobre questões ligadas ao processamento de precatórios.

(...)

Exatamente por isso, a correção da atividade dos Tribunais de Justiça, quanto à matéria em liça, não poderia, em hipótese alguma, colocar-se sob o círculo de atribuições do Tribunal de Contas da União.

Lado outro, está entre as atribuições constitucionalmente previstas do Conselho Nacional de Justiça, a de exercer o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário sobre a gestão dos precatórios. Confira-se:

(...)

Não se pode perder de vista que, na hipótese, o Tribunal de Justiça do Estado do Piauí determinou o bloqueio de mais de 214 milhões de reais de conta de titularidade do Estado do Piauí, na qual estavam depositados recursos pagos pela União referentes ao “Precatório Fundef”, visando ao pagamento de

precatórios devidos pela Fazenda Pública Estadual. Assim, repise-se, **a determinação de bloqueio dos valores decorreu de ordem direta do TJPI, sem qualquer ingerência do Estado do Piauí.**

Tudo isso corrobora o que foi afirmado na decisão agravada, no sentido **dainexistência de conduta do Estado-membro ou de seus gestores referente à suposta má utilização das verbas públicas em questão, o que torna, no mínimo, heterodoxa atuação do TCU, em processo relatado pelo Ministro Augusto Nardes a partir de Representação ofertada por Senadora da República que alegou morosidade por parte do TCE local. Fato que reafirmo ser insuficiente para a atuação do Tribunal de Contas da União no caso dos autos.**” (DJe de 1º/6/23 - grifos no original).

Destarte, o entendimento firmado foi no sentido da impossibilidade de o Tribunal de Contas da União adotar medidas que acabem por interferir nas competências que são atribuídas ao Poder Judiciário e, por consequência, submetem-se ao controle do Conselho Nacional de Justiça.

In casu, é importante ressaltar que compete ao Conselho Nacional de Justiça o controle dos atos praticados pelo Conselho da Justiça Federal. Inclusive, por força do art. 3º do Provimento nº 64, de 1º.12.2017, da Corregedoria Nacional de Justiça, o CJF submeteu ao CNJ a análise e aprovação da questão relativa ao pagamento dos retroativos aos juízes federais.

Assim, no que pertine ao aspecto formal da legalidade do pagamento em questão, o Conselho Nacional de Justiça, por meio da Corregedoria Nacional, já havia emitido juízo de valor no PP nº 0007591-71.2022.2.00.0000, autorizando o pagamento dos valores retroativos.

Diante de nova provocação acerca da matéria, abriu-se procedimento de controle administrativo (PCA nº 0007648-89.2022.2.00.0000) para a verificação de eventual desconformidade da

conduta do CJF, o qual se encontra atualmente em trâmite, já havendo determinação no sentido da suspensão dos pagamentos para melhor análise da situação.

Cito trechos da decisão do CNJ, consultada diretamente no sítio eletrônico do Conselho:

“1. Trata-se de Procedimento de Controle Administrativo (PCA) proposto por Kim Patroca Kataguirí em desfavor do Conselho da Justiça Federal - CJF, questionando a legalidade e a constitucionalidade do ato decisório daquele órgão, proferido no bojo do Pedido de Providência n. 0003402-07.2022.4.90.8000, que autorizou o restabelecimento do pagamento de vantagem remuneratória (“quinqüênio”) extinta há 16 (dezesesseis) anos para magistrados do âmbito federal, com base em precedente do Supremo Tribunal Federal.

(...)

5. Noutro prisma, diante das repercussões e impactos financeiros do caso, gerando dúvidas quanto aos valores efetivamente implementados e previsões orçamentárias respectivas, necessário a atuação desta Corregedoria Nacional, objetivando esclarecer definitivamente o tema, a partir dos novos elementos surgidos e aportados, nas diversas esferas que vêm se debruçando sobre a matéria.

(...)

6. Diante destas circunstâncias, mostra-se percuente, no caso concreto, a requisição de novas informações da autoridade competente, qual seja, o Conselho da Justiça Federal, para esclarecimento cabal quanto aos aspectos financeiros e orçamentários do pagamento retroativo dos Adicionais por Tempo de Serviço, conforme decisão prolatada no bojo do Pedido de Providência n. 0003402-07.2022.4.90.8000, daquele órgão.

Nestes termos, DETERMINO, cautelar e temporariamente, a suspensão do pagamento de valores retroativos referentes aos Adicionais por Tempo de Serviço, devendo o Órgão requerido prestar informações complementares circunstanciadas sobre os cálculos efetuados e aspectos acima destacados, no prazo de 15 dias; assim como se houve eventual manifestação do Tribunal de Contas da União.

Com a vinda das informações, voltem conclusos para pedido de em inclusão em pauta do Plenário do Conselho Nacional de Justiça, para deliberação colegiada.”

Nesse contexto, resta evidenciada, no presente caso, a ingerência do Tribunal de Contas da União na competência constitucional do Conselho Nacional de Justiça para fiscalizar os atos praticados pelos órgãos do Poder Judiciário (incluindo-se, *in casu*, os atos do Conselho da Justiça Federal).

Destarte, entendo existir ofensa ao direito líquido e certo da impetrante por ato praticado pelo TCU para suspender o referido pagamento em detrimento da competência do Conselho Nacional de Justiça, o qual, registre-se, já está tratando da controvérsia por meio do PCA nº 0007648-89.2022.2.00.0000.

Todavia, é preciso esclarecer que, nos termos do art. 103-B, § 4º, inciso II, da Constituição, a competência atribuída ao CNJ de apreciar a legalidade dos atos administrativos praticados pelo Poder Judiciário, é exercida “sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União”, o que não se confunde com a revisão de atos próprios da atuação finalística do CNJ, igualmente previstos na Carta da República.

Assim, por óbvio, resta constitucionalmente assegurada a competência do TCU de **analisar a prestação de contas relativas ao Poder Judiciário da União, nos termos do art. 71, II, da Constituição.**

Ante o exposto, **concedo a segurança, para cassar o Acórdão nº 800/3023, proferido pelo Plenário do Tribunal de Contas da União, bem**

MS 39264 / DF

como para extinguir os procedimentos TC n.º 030.305/2022-5 e seu apensado TC n.º 030.301/2022-0.

Prejudicada a análise do pedido liminar.

Brasília, 19 de dezembro de 2023

Ministro DIAS TOFFOLI

Relator

Documento assinado digitalmente