

# O anteprojeto de lei que cria os novos Tribunais Regionais Federais e a desnecessidade de participação do CNJ no trâmite do processo legislativo



**Ronaldo José da Silva**

Pós-Graduado em Direito Constitucional. Professor da ESMAGIS/MS. Juiz Federal.

---

**RESUMO:** Visa o presente artigo discutir os limites da competência fiscalizatória do CNJ, notadamente no que diz respeito aos atos políticos praticados pelo Poder Judiciário, como é o caso da iniciativa de projetos de lei de matérias reservadas a determinado órgão do Poder.

**PALAVRAS-CHAVE:** CNJ. Competência. Atos políticos. Autonomia. Iniciativa. Reservada. Anteprojeto. Lei.

**ABSTRACT:** This article aims to discuss the limits of the competence overseeing of CNJ, especially with regard to political acts practiced by the judiciary, such as the initiative of bills of matters reserved to a particular organ of power.

**KEYWORDS:** CNJ. Competence. Political acts. Autonomy. Initiative. Reserved. Bills. Law.

**SUMÁRIO:** 1. Introdução. 2. Distinção entre atos jurisdicionais, administrativos e políticos. 3. Natureza jurídica da iniciativa (geral e reservada) como elemento do processo legislativo. 4. Iniciativa privativa do STJ para deflagrar o processo legislativo de criação de novos Tribunais Regionais Federais e alterar a organização judiciária da Justiça Federal brasileira. 5. CNJ e competência para rever exclusivamente os atos administrativos praticados pelo Poder Judiciário. Diferença entre atos administrativos e atos políticos. Inconstitucionalidade do artigo 4º, XXXI, do Regimento Interno do CNJ e dos artigos 22 e 74 da Lei nº 12.708/2012. 6. Conclusão. Referências bibliográficas.

## 1. Introdução.

O presente estudo visa contribuir para a discussão sobre o papel do Conselho Nacional de Justiça – CNJ nos casos de tramitação de anteprojeto de lei de interesse do Poder Judiciário, notadamente o da União, nos casos de iniciativa reservada constitucionalmente aos Tribunais, mormente, os Superiores.

O debate se faz necessário na medida em que o legislador constituinte derivado ao criar o CNJ, mediante a edição da Emenda Constitucional nº 45/2004, atribuiu a este a magna função de zelar pela “legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário” e fiscalizar a conduta funcional dos magistrados brasileiros.

Nesta diretriz, resta claro que é terminantemente vedado ao CNJ interferir na atividade jurisdicional dos juízes, tendo em vista que os magistrados brasileiros são dotados da garantia institucional da independência funcional, corolário do princípio da separação de poderes, não obstante seja o CNJ um órgão do Poder Judiciário. Neste sentido, já se posicionou o STF quando julgou a ADI 3.367/DF,<sup>1</sup> onde se discutia exatamente a constitu-

## cionalidade da criação do CNJ.

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 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 art. 102, *caput*, inc. I, letra ‘r’, e § 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.

5. PODER JUDICIÁRIO. Conselho Nacional de Justiça. Competência. Magistratura. Magistrado vitalício. Cargo. Perda mediante decisão administrativa. Previsão em texto aprovado pela Câmara dos Deputados e constante do Projeto que resultou na Emenda Constitucional nº 45/2004. Supressão pelo Senado Federal. Reapreciação pela Câmara. Desnecessidade. Subsistência do sentido normativo do texto residual aprovado e promulgado (art. 103-B, § 4º, III). Expressão que, ademais, ofenderia o disposto no art. 95, I, parte final, da CF. Ofensa ao art. 60, § 2º, da CF. Não ocorrência. Arguição repelida. Precedentes. Não precisa ser reapreciada pela Câmara dos Deputados expressão suprimida pelo Senado Federal em texto de projeto que, na redação remanescente, aprovada de ambas as Casas do Congresso, não perdeu sentido normativo.

6. PODER JUDICIÁRIO. Conselho Nacional de Justiça. Membro. Advogados e cidadãos. Exercício do mandato. Atividades incompatíveis com tal exercício. Proibição não constante das normas da Emenda Constitucional nº 45/2004. Pendência de projeto tendente a torná-la expressa, mediante acréscimo de § 8º ao art. 103-B da CF. Irrelevância. Ofensa ao princípio da isonomia. Não ocorrência. Impedimentos já previstos à conjugação dos arts. 95, § único, e 127, § 5º, II, da CF. Ação direta de inconstitucionalidade. Pedido aditado. Improcedência. Nenhum dos advogados ou cidadãos membros do Conselho Nacional de Justiça pode, durante o exercício do mandato, exercer atividades incompatíveis com essa condição, tais como exercer outro cargo ou função, salvo em de magistério, dedicar-se a atividade político-partidária e exercer a advocacia no território nacional”.

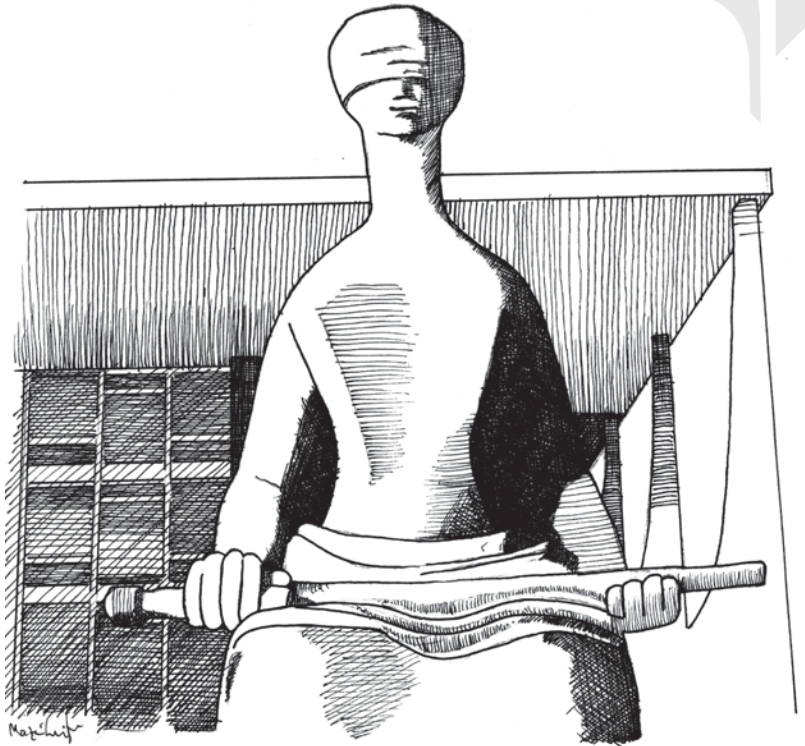
(STF, ADI 3.367/DF, Relator Ministro Cezar Peluso, Tribunal Pleno, j. 13/04/2005, DJ 17/03/2006 e DJ 22/09/2006 - republicação)

1 “1. AÇÃO. Condição. Interesse processual, ou de agir. Caracterização. Ação direta de inconstitucionalidade. Propositura antes da publicação oficial da Emenda Constitucional nº 45/2004. Publicação superveniente, antes do julgamento da causa. Suficiência. Carência da ação não configurada. Preliminar repelida. Inteligência do art. 267, VI, do CPC. Devendo as condições da ação coexistir à data da sentença, considera-se presente o interesse processual, ou de agir, em ação direta de inconstitucionalidade de Emenda Constitucional que só foi publicada, oficialmente, no curso do processo, mas antes da sentença.

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.

Considerada esta temática, tem-se que o campo de atuação do CNJ dentro do Poder Judiciário não pode desbordar da esfera estritamente administrativa, consoante já atestado pelo STF<sup>2</sup> em mais de uma oportunidade, sob pena de seu ato, por traduzir comportamento *ultra vires*, revelar-se arbitrário e destituído de legitimidade jurídico-constitucional.

Ocorre que, no pertinente à deflagração do processo legislativo, via encaminhamento de anteprojetos de lei de interesse do Poder Judiciário da União, vale dizer, no âmbito da iniciativa reservada aos Tribunais, notadamente, os Superiores, o CNJ vem entendendo, e editou norma neste sentido em seu Regimento Interno, que é obrigatória a análise prévia pelo CNJ, exceto em relação a projetos do STF, para, somente após o crivo deste órgão administrativo, o anteprojeto ser encaminhado à Casa Legislativa, no caso a Câmara dos Deputados. Posteriormente, foi inserido na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO



de 2012 (Lei nº 12.708 de 17/08/2012) um artigo que placita a orientação firmada no âmbito do CNJ.

Entende-se, com todo o respeito, que esta prática cogente e amparada em legislação infraconstitucional é inconstitucional, dada a natureza jurídica do ato (iniciativa) que deflagra o processo legislativo, no caso ato essencialmente político. Logo, procurar-se-á demonstrar que este entendimento do CNJ, aprovado pelo legislador ordinário, não encontra respaldo no texto constitucional, sendo írrita a legislação neste sentido, na medida em que a iniciativa reservada, como ato deflagrador do processo legislativo, tem natureza jurídica de ato político, praticado excepcionalmente pelo Poder Judiciário nas hipóteses taxativamente autorizadas pela Constituição da República.

Com efeito, à mingua de amparo constitucional, sustenta-se neste singelo estudo que é despicienda a intervenção/participação do CNJ no *iter* procedimental de tramitação dos anteprojetos de leis de interesse do Poder Judiciário, notadamente os que dispõem sobre matérias com reserva constitucional de iniciativa.

2 “(...) O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA NÃO DISPÕE, CONSTITUCIONALMENTE, DE COMPETÊNCIA PARA APRECIAR OU REVER MATÉRIA DE CONTEÚDO JURISDICIONAL. - O Conselho Nacional de Justiça, embora integrando a estrutura constitucional do Poder Judiciário como órgão interno de controle administrativo, financeiro e disciplinar da Magistratura – excluídos, no entanto, do alcance de referida competência, o próprio Supremo Tribunal Federal e os seus Ministros (ADI 3.367/DF) –, qualifica-se como instituição de caráter eminentemente administrativo, não dispondo de atribuições funcionais que lhe permitam, quer colegialmente, quer mediante atuação monocrática de seus Conselheiros ou, ainda, do Corregedor Nacional de Justiça, fiscalizar, reexaminar, interferir e/ou suspender os efeitos decorrentes de atos de conteúdo jurisdicional emanados de magistrados e Tribunais em geral, sob pena de, em tais hipóteses, a atuação administrativa de referido órgão estatal – por traduzir comportamento ‘ultra vires’ – revelar-se arbitrária e destituída de legitimidade jurídico-constitucional. Doutrina. Precedentes (MS 28.598-MC-AgR/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, v.g.)”. (STF, MS AgR 27.148/DF, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 11/05/2011, DJe 24/05/2011)

## 2. Distinção entre atos jurisdicionais, administrativos e políticos.

Inicialmente, o contraste entre a função legislativa (criadora do direito) e a função administrativa (executora do direito *ex officio*) é de fácil apreensão. Contudo, a distinção entre as funções administrativa e jurisdicional, ambas executórias do direito, já apresenta certo grau de dificuldade para a sua exata percepção.<sup>3</sup>

De certa forma, uma compreensão parece dominar o entendimento dogmático comum sobre a matéria, qual seja, a de que todo ato jurisdicional implica dois termos: a controvérsia a propósito da aplicação da norma jurídica e a solução da controvérsia.

Neste diapasão aponta a doutrina que:

Julgar significa aplicar a lei ao caso concreto conflituoso, sob provocação do interessado e com efeitos definitivos. (...) Porém, o juiz (que exerce a função jurisdicional), não age de ofício. Só aplica a lei, para resolver um conflito, quando provocado por alguém nele interessado (o autor da ação).<sup>4</sup>

Assim, tem-se que:

Pela jurisdição, como se vê, os juízes agem em substituição às partes, que não podem fazer justiça com as próprias mãos (vedada a autodefesa); a elas, que não mais podem agir, resta a possibilidade de fazer agir, provocando o exercício da função jurisdicional. (...) O que distingue a jurisdição das demais funções do Estado (legislação, administração) é precisamente, em primeiro plano, a finalidade pacificadora com que o Estado a exerce. (...) A pacificação é o escopo magno da jurisdição e, por con-

seqüência, de todo o sistema processual (uma vez que todo ele pode ser definido como a disciplina jurídica da jurisdição e seu exercício).<sup>5</sup>

Muito embora, não se olvide as advertências do sempre lembrado Hely Lopes Meirelles,<sup>6</sup> impõe-se, por inarredável exigência da dogmática constitucional, distinguir os atos com maior densidade política daqueles tipicamente administrativos. Vale dizer, os atos essencialmente políticos<sup>7</sup> encontram fundamento de validade expresso e diretamente do texto constitucional, enquanto, em regra, os atos tipicamente administrativos dependem de norma legal infraconstitucional que os ampare.

5 CINTRA, Antônio Carlos de Araujo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990, p. 27-28.

6 “Negamos a existência de ato político como entidade autônoma. O que existe é sempre ato administrativo, ato legislativo ou ato judiciário informado de fundamento político. O impropriamente chamado ato político não passa de um ato de governo praticado discricionariamente por qualquer dos agentes que compõem os poderes do Estado. A lei é um ato legislativo com fundamento político; o veto é um ato executivo com fundamento político a suspensão condicional da pena é um ato judiciário com fundamento político. Daí a existência de uma política legislativa, de uma política judiciária”. (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 45).

7 É sempre atual a lição do saudoso professor Pedro Lessa que, citando o insuperável Ruy Barbosa, nos ensinou que: “(...) uma questão pode ser distintamente política, altamente política, segundo alguns, até puramente política, fora dos domínios da justiça, e, contudo, em revestindo a forma de um pleito, estar na competência dos tribunais, desde que o ato, executivo ou legislativo, contra o qual se demande, fira a Constituição, lesando ou negando um direito nela consagrado. (...) Noutras palavras: a violação de garantias constitucionais, perpetrada à sombra de funções políticas, não é imune à ação dos tribunais. A estes compete sempre verificar se a atribuição política, invocada pelo excepcionante, abrange nos seus limites a faculdade exercida. Em substância, exercendo atribuições políticas e tomando resoluções políticas, move-se o poder legislativo num vasto domínio, que tem como limites um círculo de extenso diâmetro, que é a Constituição Federal. Enquanto não transpõe essa periferia, o Congresso elabora medidas e normas que escapam à competência do Poder Judiciário. Desde que ultrapasse a circunferência, os seus atos estão sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, que, declarando-os inaplicáveis por ofensivos a direitos, lhes tira toda a eficácia jurídica”. (LESSA, Pedro. *Do poder judiciário*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1915, p. 54 e ss.)

3 COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. *Comentários à Constituição de 1988: sistema tributário*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993, p. 272.

4 SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de direito público*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 72.

Esta distinção encontra ressonância em respeitável doutrina, a exemplo dos professores Hely Lopes Meirelles,<sup>8</sup> Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>9</sup> e José dos Santos Carvalho Filho.<sup>10</sup>

Sob uma perspectiva da dogmática constitucional, pode-se, *a priori*, concluir que os atos políticos possuem natureza jurídica própria, não estando sujeitos ao regime jurídico administrativo. Isto porque tais atos derivam diretamente da Constituição Federal, e não de leis infraconstitucionais, como ocorre com os demais atos administrativos.

### É fato que o Supremo Tribunal Federal

8 Para o eminente jurista “Atos políticos são os que, praticados por agente do Governo, no uso de competência constitucional, se fundam na ampla liberdade de apreciação da conveniência ou oportunidade de sua realização, sem se aterem a critérios jurídicos preestabelecidos. São atos governamentais e não apenas de administração. São atos de condução dos negócios públicos e não simplesmente de execução de serviços públicos. Daí seu maior discricionarismo e, conseqüentemente, as maiores restrições para o controle judicial”. (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 680)

9 “Atos políticos ou de governo, praticados com margem de discricção e diretamente em obediência à Constituição, no exercício de função puramente política, tais o indulto, a iniciativa de lei pelo Executivo, sua sanção ou veto, sub color de que é contrária ao Interesse público, etc. Por corresponderem ao exercício de função política e não administrativa, não há interesse em qualificá-los como atos administrativos, já que sua disciplina é peculiar”. (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 378-379)

10 “Esses atos não são propriamente administrativos, mas atos de governo. Seu fundamento se encontra na Constituição, e por tal motivo não têm parâmetros prévios de controle. Por outro lado, são esses os atos que permitem a condução das políticas, das diretrizes e das estratégias do Governo. Ausentes quaisquer *standards* predeterminados para limitá-los, os atos políticos comportam maior discricionariedade para os governantes, facultando-lhes a todo o tempo um leque aberto de possibilidades de ação, sendo todas legítimas. Como exemplo desses atos, temos o ato de indulto, da competência do Presidente da República (art. 84, XII, CF); o ato de permissão da mesma autoridade, para que forças estrangeiras transitem pelo território nacional (art. 84, XXII, CF). Em relação ao Congresso Nacional, exemplificamos com o ato pelo qual é concedida autorização ao Presidente da República para se ausentar do país (art. 49, III, CF). Todos esses são considerados atos políticos, porque seus motivos residem na esfera exclusiva da autoridade competente para praticá-los”. (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 17. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007, p. 870)

– STF, ao longo de sua história, tem entendido que a discricionariedade das medidas políticas não impede o seu controle judicial, desde que haja violação a direitos assegurados pela Constituição. Mantendo essa postura, o STF, na última década, tem atuado ativamente no tocante ao controle judicial das questões políticas (*political questions*),<sup>11</sup> nas quais observa violação à Constituição Federal, notadamente aos direitos fundamentais.

Todavia, tem-se que como inquestionável a assertiva de que os atos políticos, diferentemente dos atos tipicamente administrativos, por terem seu fundamento de validade direto no texto constitucional, são dotados de maior discricionariedade, no que tange à conveniência e oportunidade de sua edição, respeitando-se, sempre, os critérios formais e materiais mínimos fixados na Carta Magna, nomeadamente a reserva de competência subjetiva, ou seja, o órgão legitimado a deflagrar o processo de criação do ato normativo (iniciativa reservada no processo de formação das leis).

Ademais, considerada a reserva de com-

11 A doutrina das questões políticas chegou ao STF com o famoso e polêmico julgamento do HC nº 300, impetrado por Rui Barbosa em 18 de abril de 1895. Em sua petição inicial, Rui Barbosa defendeu, amparado na doutrina norte-americana da “political questions”, criada por influência da decisão de Marshall no célebre caso “Marbury vs. Madison”, que “os casos, que, se por um lado tocam a interesses políticos, por outro envolvem direitos individuais, não podem ser defesos à intervenção dos tribunais, amparo da liberdade pessoal contra as invasões do executivo”. Assim, “onde quer que haja um direito individual violado, há de haver um recurso judicial para a debelação da injustiça”. (RODRIGUES, Lêda Boechat. *História do Supremo Tribunal Federal*. Tomo I/1891-1898: defesa das liberdades civis. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991, p. 22) Apesar da eloquente defesa realizada por Rui Barbosa, o STF indeferiu o *habeas corpus*, por entender que não caberia ao Tribunal envolver-se em questões políticas do Poder Executivo ou Legislativo. (*Ibidem*, p. 20) Suas lições apenas foram devidamente apreciadas pelo Tribunal nos posteriores julgamentos dos Habeas Corpus nº 1.063 e 1.073, ambos de 1898, nos quais o Tribunal deixou assentado que a doutrina das questões políticas não poderia deixar ao desamparo as liberdades individuais (TEIXEIRA, José Elaeres Marques. *A doutrina das questões políticas no Supremo Tribunal Federal*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2005, p. 93).

petência constitucional para a deflagração do processo de criação dos atos marcadamente políticos, ou melhor, atos jurídicos com maior densidade política, o próprio STF vem entendendo que a possibilidade de questionamento judicial destes atos é limitada e excepcional.<sup>12</sup>

### 3. Natureza jurídica da iniciativa (geral e reservada) como elemento do processo legislativo.

Tradicionalmente a doutrina costuma dividir o processo legislativo nas seguintes fases: fase introdutória, da qual faz parte a iniciativa; fase constitutiva, que inclui o momento de deliberação, votação, sanção ou veto; e a fase complementar, que abrange a promulgação e a publicação da lei votada.

Por não ser objeto deste estudo a análise global do processo legislativo, limitar-se-á a abordagem à temática da iniciativa, pois é o que aqui interessa para se chegar à conclusão já adiantada na introdução.

Neste aspecto, a iniciativa pode ser geral, vale dizer, a deflagração do processo de

formação das leis cabe a um dos legitimados, por assim dizer “universais”, descritos no *caput* do artigo 61 da Constituição Federal. Por outro lado, pode ser reservada, ou seja, a própria carta política elege determinados entes, *v.g.*, Presidente da República (art. 61, § 1º, CF/88), STF (art. 93, *caput*, CF/88), para, com privatividade, darem início ao processo legislativo.

Sem grandes divergências, tanto a doutrina mais abalizada<sup>13</sup> quanto a jurisprudência do STF<sup>14</sup> são incontestes em afirmar que a iniciativa legislativa é prerrogativa política do ente ou órgão a que foi estipulada a reserva de iniciativa diretamente no texto constitucional.

Para o professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho,

(...) O aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante.<sup>15</sup>

De há muito, o insuperável Pontes de Miranda já advertia:

(...) 3. A organização das secretarias compete aos tribunais a que pertencem, e, além disso, conforme a inteligência que fixaremos, a dos cartórios e de todos os mais serviços auxiliares; porém, assim aos tribunais como aos órgãos do Poder Legislativo e ao Poder Executivo, não se lhes faculta criar, suprimir, fixar, aumentar, diminuir, ou alterar vencimentos: propõem eles ao Poder Legislativo – diretamente – a criação ou supressão de empregos e a fixação dos vencimentos respectivos. *Não é preciso que o tribunal federal se dirija ao Ministro da Justiça, ou ao Presidente*

12 “(...) O CONTROLE JURISDICIONAL DOS ATOS PARLAMENTARES: POSSIBILIDADE, DESDE QUE HAJA ALEGAÇÃO DE DESRESPEITO A DIREITOS E/OU GARANTIAS DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL.

- O Poder Judiciário, quando intervém para assegurar as franquias constitucionais e para garantir a integridade e a supremacia da Constituição, desempenha, de maneira plenamente legítima, as atribuições que lhe conferiu a própria Carta da República, ainda que essa atuação institucional se projete na esfera orgânica do Poder Legislativo.  
- Não obstante o caráter político dos atos parlamentares, revela-se legítima a intervenção jurisdicional, sempre que os corpos legislativos ultrapassem os limites delineados pela Constituição ou exerçam as suas atribuições institucionais com ofensa a direitos públicos subjetivos impregnados de qualificação constitucional e titularizados, ou não, por membros do Congresso Nacional. Questões políticas. Doutrina. Precedentes.

- A ocorrência de desvios jurídico-constitucionais nos quais incida uma Comissão Parlamentar de Inquérito justifica, plenamente, o exercício, pelo Judiciário, da atividade de controle jurisdicional sobre eventuais abusos legislativos (RTJ 173/805-810, 806), sem que isso caracterize situação de ilegítima interferência na esfera orgânica de outro Poder da República. (...)”.

(STF, MS 24.849/DF, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 22/06/2005, DJ 29/09/2006)

13 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 6. ed. São Paulo: Saraiva: 2007, p. 206/207.

14 ADI MC 2.364/AL, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 01/08/2001, DJ 14/12/2001.

15 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 6. ed. São Paulo: Saraiva: 2007, p. 208.

Nesta perspectiva, para o STF:



*da República, praxe que correspondia ao regime anterior e posterior a 1934. O art. 97, II, não disse que havia de solicitar ou propor ao Poder Executivo, porque seria tornar dependente desse a remessa ou o pedido; disse, clarissimamente, que se havia de propor ao Poder Legislativo. O Poder Legislativo, recebendo a proposta, encaminhá-lo-á à Comissão competente e será apresentado, ou não, o projeto de lei. (...).*<sup>16</sup>

Com base nesse entendimento – caber ao detentor da iniciativa reservada decidir o momento e conveniência para iniciar o processo legislativo –, o STF tem declarado a inconstitucionalidade de dispositivos de Constituições estaduais que fixam prazos para que o Chefe do Executivo ou o Poder Judiciário apresentem projetos de leis de suas iniciativas privativas.<sup>17</sup>

16 MIRANDA, Pontes. *Comentários à Constituição de 1946*. 2. ed. Rio de Janeiro: Max Limonad, 1953, vol. II, p. 169.

17 “Competência do Tribunal de Justiça para criar e disciplinar seus serviços auxiliares. Inconstitucionalidade da estipulação de prazo para que o Tribunal de Justiça envie projeto de lei dispondo sobre matéria que lhe é privativa”. (STF, ADI 106/RO, Relator para o acórdão Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 10/10/2002, DJ 25/11/2005) Igualmente: STF, ADI 645/DF, Relator Ministro Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, j. 11/11/1996, DJ 13/12/1996; ADI MC 2.393/AL, Relator Ministro Sydney Sanches, Tribu-

A disciplina jurídica do processo de elaboração das leis tem matriz essencialmente constitucional, pois residem, no texto da Constituição – e nele somente –, os princípios que regem o procedimento de formação legislativa, inclusive aqueles que concernem ao exercício do poder de iniciativa das leis. A teoria geral do processo legislativo, ao versar a questão da iniciativa vinculada das leis, adverte que esta somente se legitima – considerada a qualificação eminentemente constitucional do poder de agir em sede legislativa – se houver, no texto da própria Constituição, dispositivo que, de modo expresse, a preveja. Em consequência desse modelo constitucional, nenhuma lei, no sistema de direito positivo vigente no Brasil, dispõe de autoridade suficiente para impor, ao chefe do Executivo, o exercício compulsório do poder de iniciativa legislativa.

(STF, MS 22.690/CE, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 17/04/1997, DJ 07/12/2006)

Corroborando este entendimento, qual seja, o de não ser a iniciativa reservada um simples ato administrativo, ao qual se admitiria a possibilidade de convalidação,<sup>18</sup> mas uma atividade dotada de alta densidade política, o fato de ter o STF revisitado sua clássica jurisprudência e superado a Súmula 5 que dizia, em suma, que o vício de iniciativa do Chefe do Poder Executivo poderia ser convalidado com a sanção da lei votada em desrespeito à iniciativa reservada a este mandatário da nação.<sup>19</sup>

nal Pleno, j. 09/05/2002, DJ 21/06/2002 e ADI 3.051/MG, Relator Ministro Ayres Britto, Tribunal Pleno, j. 30/06/2005, DJ 28/10/2005.

18 Fundamentando seu entendimento neste mesmo sentido, vale dizer, que o vício de iniciativa no processo de formação das leis configure nulidade insanável, logo impassível de convalidação, confira-se o clássico e precursor artigo do professor Nogueira de Sá. (Do poder de iniciativa das leis que compete ao chefe do executivo. *Revista dos Tribunais*, RT 206/28, dez./1952)

19 “A sanção do projeto de lei não convalida o vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de ini-

Esta orientação, que no STF<sup>20</sup> encontra-se pacificada, se justifica e, ao mesmo tempo, encontra respaldo no próprio sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*) inerente ao princípio constitucional da separação relativa de poderes/funções de Estado,<sup>21</sup> na

medida em que, nas matérias cuja iniciativa de deflagração do processo legislativo caiba a determinado Poder ou órgão é vedado ao outro usurpar esta atribuição constitucional privativa, sob pena de ingerência indevida e inconstitucional no campo de independência orgânica deste Poder do Estado.

ciativa. A ulterior aquiescência do chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade. Insustentabilidade da Súmula 5/STF. Doutrina. Precedentes”.

(STF, ADI 2.867/ES, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 03/12/2003, DJ 09/02/2007)

No mesmo sentido: ADI 2.305/ES, Relator Ministro Cezar Peluso, Tribunal Pleno, j. 30/06/2011, DJe 04/08/2011; AI 348.800/SP, Relator Ministro Celso de Mello, decisão monocrática, j. 05/10/2009, DJe 19/10/2009; ADI 2.113/MG, Relatora Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 04/03/2009, DJe 20/08/2009; ADI MC 1.963/PR, Relator Ministro Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, j. 18/03/1999, DJ 07/05/1999; ADI 1.070/MS, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, j. 29/03/2001, DJ 25/05/2001.

20 “A iniciativa legislativa, no que respeita à criação de conta única de depósitos judiciais e extrajudiciais, cabe ao Poder Judiciário. A deflagração do processo legislativo pelo chefe do Poder Executivo consubstancia afronta ao texto da CB (art. 61, § 1º)”.

(STF, ADI 3.458/GO, Relator Ministro Eros Grau, Tribunal Pleno, j. 21/02/2008, DJe 15/05/2008)

21 O inescusável professor José Horácio Meirelles Teixeira já nos ensinava no século passado que é incorreto falar em separação de poderes, mas sim em coordenação de competências, de funções estatais, haja vista que o poder é uno. Em suas palavras: “(...) Longe de uma ‘separação de poderes’, o que ocorre na realidade, em larga escala, é a verdadeira coordenação, uma co-participação em certas tarefas, um funcionamento harmônico, embora independente, uma colaboração recíproca na tarefa comum. (...)”. (TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. *Curso de direito constitucional*. Org. e atual. por Maria Garcia. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, p. 582)

Citando o mestre Dabin, pontua: “(...) Colaboração supõe dualidade, e o notável mestre de Louvain prossegue, assinalando que a participação de um órgão, em função de outro, não reintroduz a confusão, porque cada órgão conserva a sua função, e a sua participação na função do outro continua, ao mesmo tempo, limitada e secundária. É o órgão executivo (governamental) que, não obstante o controle parlamentar, conserva a responsabilidade daquela função; é o Parlamento, não obstante a participação do Executivo na obra legislativa, quem vota as leis. Nada impede mesmo, conclui Dabin, que o órgão titular da função vá encontrar no órgão ‘participante’ o seu propulsor ou o seu guia; o Executivo pode, de certo modo, dirigir os trabalhos legislativos, como o Parlamento pode ora estimular, ora moderar a ação governamental. Nem esta participação, nem esta influência, destroem a separação inicial, que elas vêm simplesmente completar num sentido orgânico, de modo a coordenar o mecanismo do poder. (...)”. (*Ibidem*, p. 583)

#### **4. Iniciativa privativa do STJ para deflagrar o processo legislativo de criação de novos Tribunais Regionais Federais e alterar a organização judiciária da Justiça Federal brasileira.**

Fixadas estas premissas, analisando o texto constitucional infere-se que compete privativamente, ou seja, com reserva de iniciativa, ao Superior Tribunal de Justiça – STJ dar início ao projeto de lei que crie novos Tribunais Regionais Federais e a consequente modificação da estrutura judiciária da Justiça Federal do país.

É o que se extrai da leitura do artigo 96, II, *c* e *d*, da Constituição Federal, *verbis*:

Art. 96. Compete *privativamente*:

(...)

II – ao Supremo Tribunal Federal, aos *Tribunais Superiores* e aos *Tribunais de Justiça* *propor ao Poder Legislativo respectivo*, observado o disposto no art. 169:

(...)

*c) a criação ou extinção dos tribunais inferiores;*

*d) a alteração da organização e da divisão judiciárias;*

Mais adiante, ao justificar que o que existe de fato é “divisão” ou “distribuição de funções estatais”, de forma harmônica e independente, o mestre nos fala nas “interferências” e “limitações recíprocas” de um Poder no outro, citando como exemplo de interferência do Judiciário nas esferas teoricamente do Legislativo e Executivo, respectivamente, quando “(...) elabora seus próprios regulamentos e regimentos internos e organiza os seus serviços (...); propõe ao Legislativo a criação ou a extinção de cargos e a fixação dos respectivos vencimentos (...)”. (*Ibidem*, p. 590).

De modo que, sendo a iniciativa reservada ao STJ, cabe somente a este órgão judiciário eleger o melhor momento, em termos de conveniência e oportunidade, ressalvada determinação constitucional fixando prazo em sentido contrário, para deflagrar o processo legislativo.

Descabe, a nosso sentir, condicionar, esta iniciativa reservada constitucionalmente a determinado ente, ao crivo de qualquer outro órgão ou Poder da República, mesmo que dentro da mesma estrutura de Poder, sob pena de ofensa direta e insanável ao mandamento constitucional, sobremodo se levarmos em conta que, por via oblíqua, qualquer condicionante à iniciativa reservada pode modificar sensivelmente a intenção do constituinte originário que era, evidentemente, a de reservar e preservar campos próprios de atuação política independente dos órgãos de Poder (Legislativo, Executivo e Judiciário) que compõem a estrutura republicana do Estado Brasileiro.

Esta compreensão do tema encontra respaldo, inclusive, em precedentes do próprio CNJ no que diz respeito ao Poder Judiciário Estadual, consoante se infere na leitura dos seguintes julgados, *verbis*:

Além disso, descabe atuação do CNJ em matéria legislativa, cujo trâmite e futura aprovação se dão com independência da esfera judicial. (...) assim, por tratar-se de matéria afeta a Projeto de Lei de iniciativa do Tribunal de Justiça do Ceará descabe a interferência no âmbito parlamentar da questão em voga. (...).

(CNJ, Conselheiro Jefferson Luis Kravchyn, Recurso Administrativo no PCA 0006400-45.2009.2.00.0000, j. 23/02/2010)

PEDIDO DE PROVIDÊNCIA. BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. INSUCESSO NA BUSCA JUDICIAL DE CORREÇÃO DE PREJUÍZO ADVINDO DA APLICAÇÃO DE ÍNDICES IRREAIS DE REAJUSTE DE PROVENTOS. PROPOSTA DE ALTERAÇÃO LEGISLATIVA. MATÉ-

RIA ESTRANHA ÀS ATRIBUIÇÕES DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. CF, ARTS. 61, 92, L-A, 96, I, D, E II, E 103-B, CAPUTE § 4º.

I – Por integrar o Conselho Nacional de Justiça o Poder Judiciário, falece-lhe competência legislativa.

II – *Iniciativa de leis outorgada apenas aos colendos Supremo Tribunal Federal, Tribunais Superiores e Tribunais de Justiça, ainda assim restrita à matéria de interesse do Poder, ex vi art. 96, II, da Constituição Federal.*

III – *Restrita a competência do Conselho Nacional de Justiça ao controle do próprio Poder Judiciário, não lhe cabe examinar questão envolvendo falta de iniciativa legislativa ou ausência de adoção de critérios legais de reajuste, mesmo que porventura mais justos, por estranha a matéria à função judicante.*

IV – Pedido não conhecido, feito arquivado.

(CNJ, PP 02, Relator Conselheiro Jirair Aram Meguerian, j. 16/08/2005, DOU 05/09/2005)

PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. SOLICITAÇÃO DE INGRESSO DE AÇÃO ORIGINÁRIA NO STF. ADITAMENTO A PROJETO DE LEI E SUSPENSÃO DO TRÂMITE LEGISLATIVO. IMPOSSIBILIDADE. MATÉRIA LEGISLATIVA. AUTONOMIA ADMINISTRATIVA DO TRIBUNAL.

– *Este Conselho não pode intervir em toda matéria relativa à organização administrativa dos Tribunais, mas tão-somente nos casos em que se verifica que estes atuam de forma descompensada com os princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, eficiência e publicidade.*

– *Cabe ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo a definição do que deve ser objeto de ação judicial, respeitando a iniciativa que lhe assiste. A administração local é quem está apta a avaliar a forma adequada de tratar suas questões orçamentárias, com base nos critérios de necessidade e oportunidade, visto que a ela é dado conhecer*

*as inúmeras carências e demandas verificadas em todo o judiciário local.*

– Não se verificando qualquer violação aos princípios constitucionais da Administração Pública, urge concluir que, no caso em apreço, seria indevida a intervenção do CNJ, sob pena de afronta ao princípio da autonomia dos Tribunais.

– Desse modo, *não se faz possível o acolhimento da pretensão deduzida para obrigar o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo a ingressar com Ação Originária no Supremo Tribunal Federal, remeter aditamento do Projeto de Lei nº 711/2010, ou mesmo determinar à Mesa da Assembléia Legislativa, a suspensão do andamento processual do projeto supracitado.*

– Pedido julgado improcedente.

(CNJ, PP 0007779-84.2010.2.00.0000, Relator Conselheiro Jefferson Luis Kravchyn, j. 26/04/2011)

RECURSO ADMINISTRATIVO. PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. TJPA. ESCALONAMENTO VERTICAL. ENVIO PROJETO DE LEI À ASSEMBLÉIA. MATÉRIA LEGIFERANTE. AFASTADA A COMPETÊNCIA DO CNJ. AUTONOMIA DO TRIBUNAL PARAENSE.

*Aos Tribunais, dentro de sua autonomia administrativa, compete estabelecer a política remuneratória de seus servidores. Descabe a atuação do Conselho Nacional de Justiça em matéria legislativa, cujo trâmite e aprovação se dão com independência da esfera judicial.*

Válido o destaque de que o caso em apreço é totalmente diverso daquele outrora analisado por esse Conselho, em que fui relator. Naquela situação o CNJ recomendou ao TJCE que se abstinhasse de enviar Projeto de Lei à Assembléia Legislativa, enquanto aqui se cuida de lei vigente há mais de cinco anos. (...)

(CNJ, Recurso Administrativo em PCA 0006918-98.2010.2.00.0000, Relator Conselheiro Jefferson Luis Kravchyn, j. 25/01/2011)

Deveras, se este entendimento se aplica

à Justiça Estadual, não há razão lógica plausível para excluir a Justiça da União desta orientação jurisprudencial do CNJ.

Qualquer entendimento diverso deste implicaria em dizer que, se o órgão de controle externo (CNJ) pode interferir na iniciativa reservada aos Tribunais no âmbito da União de propor leis, alterando, inclusive, anteprojeto de leis enviados ao CNJ “obrigatoriamente”, a pretexto de exercer um controle financeiro do Poder Judiciário, este novel órgão na estrutura do Judiciário também poderia propor, ainda que por via oblíqua, mediante alteração de anteprojeto sob sua revisão, anteprojeto de lei cuja iniciativa fora reservada a um Tribunal Superior. Por exemplo, poderia o CNJ, sob o fundamento do critério financeiro-orçamentário, alterar o número de membros que comporiam os novos Tribunais Regionais Federais, à revelia do que já decidido pelo STJ, órgão legitimado a deflagrar o processo legislativo sobre o tema.

**5. CNJ e competência para rever exclusivamente os atos administrativos praticados pelo Poder Judiciário. Diferença entre atos administrativos e atos políticos. Inconstitucionalidade do artigo 4º, XXXI, do Regimento Interno do CNJ e dos artigos 22 e 74 da Lei nº 12.708/2012.**

Como já ressaltado, a iniciativa reservada é ato eminentemente político do órgão legitimado constitucionalmente a exercê-la.

Assim, com a devida vênia, entende-se que não encontra respaldo no texto constitucional a disciplina constante do artigo 4º, XXXI, do Regimento Interno do CNJ, *verbis*:

Art. 4º. Ao Plenário do CNJ compete o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos magistrados, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura,

o seguinte:

(...)

XXXI – aprovar e encaminhar ao Poder Legislativo parecer conclusivo nos projetos de leis de criação de cargos públicos, de estrutura e de natureza orçamentária dos órgãos do Poder Judiciário federal;

(...)

§ 2º. O Poder Legislativo estadual ou o Tribunal de Justiça poderão consultar o CNJ sobre os projetos de lei referidos no inciso XXXI deste artigo.

Analisando-se o texto constitucional infere-se, com hialina clareza, que dentre as competências atribuídas ao CNJ em momento algum se lhe autorizou interferir tanto na jurisdição quanto na esfera eminentemente política do Poder Judiciário.

De modo que, somente os atos tipicamente administrativos praticados pelo Poder Judiciário é que estão sob o crivo do CNJ, sendo vedada a este órgão administrativo a revisão dos atos tipicamente jurisdicionais e dos casos excepcionalíssimos de atuação política do Poder Judiciário, como na hipótese de iniciativa privativa de deflagração do processo legislativo.

Observa-se que, neste ponto específico, o Regimento Interno do CNJ desbordou até mesmo da Lei nº 12.708, de 17/08/2012,<sup>22</sup> onde

22 “Art. 22. Os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União encaminharão à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOP, até 15 de agosto de 2012, suas respectivas propostas orçamentárias, para fins de consolidação do Projeto de Lei Orçamentária de 2013, observadas as disposições desta Lei.

§ 1º. As propostas orçamentárias dos órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Público da União, encaminhadas nos termos do caput, deverão ser objeto de parecer do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, de que tratam os arts. 103-B e 130-A da Constituição, respectivamente, a ser encaminhado à Comissão Mista a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, até 28 de setembro de 2012, com cópia para a Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

§ 2º. Não se aplica o disposto no § 1º ao Supremo Tribunal Federal, ao Conselho Nacional de Justiça, ao Ministério Público Federal e ao Conselho Nacional do Ministério Público”.



esta determina que o CNJ emitirá parecer tão somente sobre as propostas orçamentárias do Poder Judiciário da União, as quais são enviadas anualmente ao Executivo para fins de consolidação e remessa ao Poder Legislativo, e não sobre outros projetos de lei cuja iniciativa privativa é reservada exclusivamente ao respectivo órgão do Poder Judiciário, no caso em questão, ao STJ.

Por elucidativo, colhe-se trecho do voto proferido pelo eminente Desembargador Federal Jirair Meguerian, então Conselheiro do CNJ, no PP 02 cuja ementa fora dantes citada, onde sua Excelência assentou com a maestria que lhe é peculiar que:

(...) *Da mesma forma, não contemplado no rol do art. 61 da mesma Constituição, sequer possui legitimidade para iniciativa de leis.*

4. *Por outro lado, nem ao menos pode encaminhar; a título de sugestão, proposta de alteração legislativa sobre o tema aos demais órgãos do Poder Judiciário a quem outorgada competência de iniciativa de leis, por fugir o tema, benefício previdenciário, da matéria relacionada com a função judicante, consoante art. 96, I, d, e II, que indica os temas objeto de iniciativa de projeto de leis pelos Tribunais Superiores e de Justiça. (...)*

(CNJ, PP 02, Relator Conselheiro Jirair Aram Meguerian, j. 16/08/2005, DOU 05/09/2005)

Aliás, ao dispensar o Ministério Público Federal – MPF de submeter suas propostas orçamentárias a parecer do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, o próprio legislador malferiu o *princípio constitucional da simetria*, já reconhecido, inclusive, pelo mesmo CNJ quando do julgamento do Pedido de Providências nº 0002043-22.2009.2.00.0000.<sup>23</sup>

23 “PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. ASSOCIAÇÃO DE MAGISTRADOS. REMUNERAÇÃO DA MAGISTRATURA. SIMETRIA CONSTITUCIONAL COM O MINISTÉRIO PÚBLICO (ART. 129, § 4º DA CONSTITUIÇÃO). RECONHECIMENTO DA EXTENSÃO DAS VANTAGENS PREVISTAS NO ESTATUTO DO MINISTÉRIO PÚBLICO (LC 73, de 1993, e LEI 8.625, de 1993). INADEQUAÇÃO DA LOMAN FRENTE À CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. REVOGAÇÃO DO ARTIGO 62 DA LEI ORGÂNICA DA MAGISTRATURA FACE AO NOVO REGIME REMUNERATÓRIO INSTITUÍDO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19. APLICAÇÃO DIRETA DAS REGRAS CONSTITUCIONAIS RELATIVAS AOS VENCIMENTOS, JÁ RECONHECIDA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INVIABILIDADE DA APLICAÇÃO DA SÚMULA 339 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE PARA QUE SEJA EDITADA RESOLUÇÃO DA QUAL CONSTE A COMUNICAÇÃO DAS VANTAGENS FUNCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL À MAGISTRATURA NACIONAL, COMO DECORRÊNCIA DA APLICAÇÃO DIRETA DE DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL QUE GARANTE A SIMETRIA ÀS DUAS CARREIRAS DE ESTADO.

I – A Lei Orgânica da Magistratura, editada em 1979, em pleno regime de exceção, não está de acordo com os

## Na mesma linha, entende-se que o ar-

princípios republicanos e democráticos consagrados pela Constituição Federal de 1988.

II – A Constituição de 1988, em seu texto originário, constituiu-se no marco regulatório da mudança de nosso sistema jurídico para a adoção da simetria entre as carreiras da Magistratura e do Ministério Público, obra complementada por meio da Emenda Constitucional nº 45, de 2004, mediante a dicção normativa emprestada ao § 4º do art. 129.

III – A determinação contida no art. 129, § 4º, da Constituição, que estabelece a necessidade da simetria da carreira do Ministério Público com a carreira da Magistratura é auto-aplicável, sendo necessária a comunicação das vantagens funcionais do Ministério Público, previstas na Lei Complementar 75, de 1993, e na Lei nº 8.625, de 1993, à Magistratura e vice-versa sempre que se verificar qualquer desequilíbrio entre as carreiras de Estado. Por coerência sistêmica, a aplicação recíproca dos estatutos das carreiras da Magistratura e do Ministério Público se auto define e é auto suficiente, não necessitando de lei de hierarquia inferior para complementar o seu comando.

IV – Não é possível admitir a configuração do esdrúxulo panorama segundo o qual, a despeito de serem regidos pela mesma Carta Fundamental e de terem disciplina constitucional idêntica, os membros da Magistratura e do Ministério Público brasileiros passaram a viver realidades bem diferentes, do ponto de vista de direitos e vantagens.

V – A manutenção da realidade fática minimiza a dignidade da judicatura porque a independência econômica constitui um dos elementos centrais da sua atuação. A independência do juiz representa viga mestra do processo político de legitimação da função jurisdicional.

VI – Não existe instituição livre, se livres não forem seus talentos humanos. A Magistratura livre é dever institucional atribuído ao Conselho Nacional de Justiça que vela diuturnamente pela sua autonomia e a independência, nos exatos ditames da Constituição Federal.

VII – No caso dos Magistrados e membros do Ministério Público a independência é uma garantia qualificada, instituída *pro societatis*, dada a gravidade do exercício de suas funções que, aliadas à vitaliciedade e à inamovibilidade formam os pilares e alicerces de seu regime jurídico peculiar.

VIII – Os subsídios da Magistratura, mais especificamente os percebidos pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal, por força da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, representam o teto remuneratório do serviço público nacional, aí incluída a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes (art. 37, XI), portanto, ao editar a norma do art. 129, § 4º (EC 45, de 2004), o constituinte partiu do pressuposto de que a remuneração real dos membros do Ministério Público deveria ser simétrica à da Magistratura.

IX – *Pedido julgado procedente para que seja editada resolução que contenha o reconhecimento e a comunicação das vantagens funcionais do Ministério Público Federal à Magistratura Nacional, como decorrência da aplicação direta do dispositivo constitucional (art. 129, § 4º) que garante a simetria às duas carreiras de Estado”.*

(CNJ, PP 0002043-22.2009.2.00.0000, Relator Conselheiro Felipe Locke Cavalcanti, j. 17/08/2010)

tigo 74 da Lei nº 12.708/2012<sup>24</sup> não encontra fundamento de validade no texto constitucional, seja pela ofensa ao princípio constitucional da simetria,<sup>25</sup> na medida em que o MPF está desonerado de enviar ao CNMP anteprojeto de lei que implique aumento de gastos no âmbito exclusivo do redimensionamento da carreira de Procurador da República; seja pela violação ao *caráter nacional* da magistratura, pois, consoante jurisprudência pacífica do STF,<sup>26</sup> dada a peculiaridade constitucional de

ter criado a Magistratura brasileira com feição nitidamente nacional (art. 93, V, CF/88), não pode haver distinção nos critérios regulamentadores das carreiras de Magistrados estaduais e federais.

Elucidativas, neste sentido, são as pa-

24 “Art. 74. Os projetos de lei e medidas provisórias relacionados a aumento de gastos com pessoal e encargos sociais deverão ser acompanhados de:

I - premissas e metodologia de cálculo utilizadas, conforme estabelece o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal;  
II - simulação que demonstre o impacto da despesa com a medida proposta, destacando ativos, inativos e pensionistas;

III - manifestação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no caso do Poder Executivo, e dos órgãos próprios dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União, sobre o mérito e o impacto orçamentário e financeiro; e

IV - parecer sobre o atendimento aos requisitos deste artigo, do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, de que tratam os arts. 103-B e 130-A da Constituição, tratando-se, respectivamente, de projetos de lei de iniciativa do Poder Judiciário e do Ministério Público da União.

§ 1º. Não se aplica o disposto no inciso IV do caput aos projetos de lei referentes exclusivamente aos órgãos Supremo Tribunal Federal, Conselho Nacional de Justiça, Ministério Público Federal e Conselho Nacional do Ministério Público.

§ 2º. Os projetos de lei ou medidas provisórias previstos neste artigo, e as leis deles decorrentes, não poderão conter dispositivo com efeitos financeiros anteriores à entrada em vigor ou à plena eficácia. (Vide Lei nº 12.795, de 2013)

§ 3º. Excetua-se do disposto neste artigo a transformação de cargos que, justificadamente, não implique aumento de despesa”.

25 É expressiva a assertiva exarada pelo eminente Ministro Luiz Fux do STF quando indeferiu liminarmente petição inicial da Ação Popular nº 1.725 (AO 1.725/DF, j. 28/03/2012, DJe 30/03/2012), que questionava a Resolução nº 133 do CNJ – que regulamenta a simetria entre Magistratura e Ministério Público, onde sua Excelência pontuou que “(...) A tese do Demandante de que o reconhecimento aos magistrados das mesmas prerrogativas que as asseguradas ao Ministério Público demanda a edição de lei específica acaba por inverter a pirâmide kelseniana, deixando os direitos assegurados pelas normas constitucionais em uma posição subalterna à das leis. Nesse contexto, a simetria constitucionalmente prevista não pode ficar condicionada à edição de uma lei, sob pena de a força normativa da Constituição a que alude Hesse vir a depender de atos estatais de estatura infraconstitucional. (...)”.

26 “MAGISTRATURA. Remuneração. Limite ou teto remun-

neratório constitucional. *Fixação diferenciada para os membros da Magistratura federal e estadual. Inadmissibilidade. Caráter nacional do Poder Judiciário. Distinção arbitrária. Ofensa à regra constitucional da igualdade ou isonomia. Interpretação conforme dada ao art. 37, inc. XI, e § 12, da CF. Aparência de inconstitucionalidade do art. 2º da Resolução nº 13/2006 e do art. 1º, § único, da Resolução nº 14/2006, ambas do Conselho Nacional de Justiça. Ação direta de inconstitucionalidade. Liminar deferida. Voto vencido em parte. Em sede liminar de ação direta, aparentam inconstitucionalidade normas que, editadas pelo Conselho Nacional da Magistratura, estabelecem tetos remuneratórios diferenciados para os membros da Magistratura estadual e os da federal”.*

(STF, ADI MC 3.854/DF, Relator Ministro Cezar Peluso, Tribunal Pleno, j. 28/02/2007, DJe 28/06/2007)

“AÇÃO ORIGINÁRIA. REMUNERAÇÃO DOS MAGISTRADOS. EC 19/98. DISCIPLINA DO ARTIGO 39, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SUBSÍDIO DOS MINISTROS DO STF, DE INICIATIVA QUÁDRUPLO (CF, ARTIGO 48, XV). TETO. EFICÁCIA CONTIDA DOS ARTIGOS 37, XI, E 39, § 4º, DA CARTA DA REPÚBLICA. PREVALÊNCIA DA REGRA GERAL QUE VEDA A VINCULAÇÃO DE VENCIMENTOS. EXIGÊNCIA DE LEI ESPECÍFICA. AJUSTE ARITMÉTICO PARA FIXAR-SE ADMINISTRATIVAMENTE O SUBSÍDIO. INCONSTITUCIONALIDADE. CARÁTER NACIONAL DO PODER JUDICIÁRIO. APARENTE ANTINOMIA EM FACE DA AUTONOMIA DAS UNIDADES FEDERADAS.

1. Remuneração dos magistrados na vigência da EC 19/98. Regência do § 4º do artigo 39, com remissão ao artigo 37, X e XI, da Constituição Federal: parcela única em forma de subsídio, exigência de lei específica e teto correspondente ao valor devido aos Ministros do STF.

2. A nova estrutura judiciária nacional (CF, artigo 93, V), criou ampla vinculação, embora indireta, entre toda a Magistratura, independentemente do nível organizacional, se federal ou estadual. Antinomia apenas aparente, em face da autonomia dos Estados-membros, por força do constituinte derivado.

3. O sistema de subsídio instaurado pela EC 19/98 somente terá eficácia após a edição da lei de iniciativa dos Presidentes da República, do Senado, da Câmara dos Deputados e do Supremo Tribunal Federal (CF, artigo 48, XI).

4. Enquanto não editada a lei de iniciativa quádrupla, prevalece a regra geral que veda a vinculação de vencimentos, exceção feita apenas aos limites da própria carreira, que, no nível federal, se encerra nos Tribunais Regionais e, no estadual, nos Tribunais de Justiça.

5. Qualquer reajuste administrativo da remuneração dos magistrados viola a Constituição, quer no regime anterior, quer após a EC 19/98. Segurança denegada”.

(STF, AO 584/PE, Relator Ministro Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, j. 21/05/2003, DJ 27/06/2003)

lavras do eminente Ministro Cezar Peluso, quando do voto apresentado no julgamento da medida cautelar na já citada ADI 3.854/DF, onde sua Excelência, lembrando ensinamentos de notáveis juristas como João Mendes Júnior e Castro Nunes, pontificou que:

(...) “O pacto federativo não se desenha nem expressa, em relação ao Poder Judiciário, de forma normativa idêntica à que atua sobre os demais Poderes da República. Porque a Jurisdição, enquanto manifestação da unidade do poder soberano do Estado, tampouco pode deixar de ser una e indivisível, é doutrina assente que o Poder Judiciário tem caráter nacional, não existindo, senão por metáforas e metonímias, ‘Judiciários estaduais’ ao lado de um ‘Judiciário federal’.

A divisão da estrutura judiciária brasileira, sob tradicional, mas equívoca denominação, em Justiças, é só o resultado da repartição racional do trabalho da mesma natureza entre distintos órgãos jurisdicionais. O fenômeno é corriqueiro, de distribuição de competências pela malha de órgãos especializados, que, não obstante portadores de esferas próprias de atribuições jurisdicionais e administrativas, integram um único e mesmo Poder. Nesse sentido fala-se em Justiça Federal e Estadual, tal como se fala em Justiça Comum, Militar, Trabalhista, Eleitoral, etc., sem que com essa nomenclatura ambígua se enganem hoje os operadores jurídicos”.

(...)

*Negar a unicidade do Poder Judiciário importaria desconhecer o unitário tratamento orgânico que, em termos gerais, lhe dá a Constituição da República.* Uma única lei nacional, um único estatuto, rege todos os membros da magistratura, independentemente da qualidade e denominação da Justiça em que exerçam a função (Lei Complementar nº 35, de 14.03.1979; art. 93, *caput*, da CF). A todos aplicam-se as mesmas garantias e restrições, concebidas em defesa da independência e da imparcialidade. (...).

(STF, ADI MC 3.854/DF, Relator Ministro Cezar Peluso, Tribunal Pleno, j. 28/02/2007, DJe 28/06/2007, destaquei)

Logo, a criação pelo legislador ordinário de critérios diferenciados para a tramitação de anteprojetos de lei que digam respeito à magistratura federal viola patentemente esta garantia constitucional que determina a unicidade e indivisibilidade do Poder Judiciário Nacional.

Assim, o fato de se exigir de forma cogente parecer técnico do CNJ sobre aspectos econômico-orçamentários de anteprojetos de lei de interesse da magistratura federal, e dispensá-lo no caso da magistratura estadual, revela discriminação inaceitável das carreiras da magistratura, as quais devem ser tratadas de maneira isonômica.

Sob outra perspectiva, aduz-se que tendo o CNJ recebido atribuição constitucional para exercer o controle da atividade financeira do Poder Judiciário (art. 103-B, § 4º, CF/88) estaria este órgão de controle externo legitimado a emitir, de modo cogente, parecer técnico sobre a viabilidade econômico-orçamentária de anteprojetos de lei de iniciativa do Poder Judiciário.

A prevalecer este entendimento, chegaríamos à conclusão, obviamente ofensiva do princípio constitucional que outorga autonomia administrativa e financeira aos Tribunais (art. 99, *caput*, CF/88), notadamente a de elaborar suas propostas orçamentárias (art. 99, I, CF/88), de que o parecer do CNJ recomendando a viabilidade econômico-orçamentária de determinado anteprojeto de lei poderia, em tese, ser revisto pelo TCU, na medida em que os atos praticados pelo CNJ também estão sujeitos ao controle do TCU (art. 103-B, § 4º, II, CF/88).

De modo que, por via oblíqua, também o TCU poderia se imiscuir, em atuação inconstitucional, na autonomia financeira do Poder Judiciário, e, o que é mais grave, na discricionariedade que este possui de formar o seu quadro de juízes.

Não se está aqui a defender que tanto

o CNJ quanto o TCU não possam exercer um controle sobre a atuação financeira do Poder Judiciário. A toda evidência que podem.

O que se discute é o momento em que este controle é exercido, no caso, entende-se que ele se dá na fase de execução do orçamento pelo Judiciário, ou seja, no momento em que o Poder Judiciário aplica os recursos orçamentários aprovados em lei formal e material já aprovada e promulgada segundo os termos constitucionais, cuja iniciativa já foi exercitada pelo órgão de Poder legitimado na fase inicial do processo legiferante.

Inferre-se que tal exigência deve vir disposta no futuro Estatuto da Magistratura, cuja legitimidade para deflagração do processo legislativo (iniciativa) é do STF, sem a participação, por óbvio, do CNJ.

Trata-se, portanto, a iniciativa privativa, por parte do STJ, de deflagração do processo de formação das leis de matérias de interesse do Poder Judiciário da União, notadamente a criação de novos Tribunais Regionais Federais, de ato eminentemente político inerente ao sistema de freios e contrapesos próprios do regime democrático no que dispõe sobre a separação de poderes.

Este entendimento é reiterado pelo magistério jurisprudencial do STF, na medida em que:

(...) A usurpação da prerrogativa de iniciar o processo legislativo qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da lei que dele resulte. (...).

(STF, ADI MC 2.364/AL, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 01/08/2001, DJ 14/12/2001)

Aliás, se ao CNJ é vedado, inclusive, o controle repressivo de constitucionalidade de atos administrativos e de leis que tratem do Po-

der Judiciário, consoante já assentado no STF,<sup>27</sup> com maior razão a este é defeso o exercício do controle preventivo de constitucionalidade das referidas leis e atos administrativos, sendo desnecessário, portanto, o encaminhamento do anteprojeto de lei respectivo àquele órgão de controle externo para que este o analise sob o ângulo da constitucionalidade.

Na mesma senda, sob o viés estritamente político, consistente na conveniência

27 "AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. NÃO CONHECIMENTO DE PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. EXERCÍCIO DE CONTROLE DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDADE PELO CNJ. IMPOSSIBILIDADE. MANDADO DE SEGURANÇA A QUE SE NEGOU PROVIMENTO. AGRAVO IMPROVIDO.

I – *O Conselho Nacional de Justiça, embora seja órgão do Poder Judiciário, nos termos do art. 103-B, § 4º, II, da Constituição Federal, possui, tão somente, atribuições de natureza administrativa e, nesse sentido, não lhe é permitido apreciar a constitucionalidade dos atos administrativos, mas somente sua legalidade.*

II – *Agravo improvido*".

(STF, MS AgR 28.872/DF, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. 24/02/2011, DJE 17/03/2011)

"AÇÃO CAUTELAR PREPARATÓRIA. LEI Nº 8.223/2007 DO ESTADO DA PARAÍBA. CRIAÇÃO LEGAL DE CARGOS EM COMISSÃO NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA ESTADUAL. ASSISTENTES ADMINISTRATIVOS. ATO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. EXONERAÇÃO DETERMINADA. ALEGAÇÃO DE INCOMPETÊNCIA DO CNJ. LIMINAR DEFERIDA. REFERENDO.

1. Ação Cautelar preparatória de ação destinada à desconstituição da decisão administrativa do Conselho Nacional de Justiça que determinou a exoneração de servidores nomeados para os cargos em comissão criados pela Lei nº 8.223/2007 do Estado da Paraíba.

2. O Tribunal de Justiça da Paraíba deu exato cumprimento à lei ao promover as nomeações, mas, o Conselho Nacional de Justiça concluiu pela exoneração dos servidores em razão de haver 'indícios de inconstitucionalidade material' naquele diploma legal.

3. Afastado o vício apontado pelo Conselho Nacional de Justiça sob critérios extraídos da Constituição da República (art. 37, incs. II e V), pois a ilegalidade não residiria nas efetivas nomeações ocorridas no Tribunal de Justiça da Paraíba, mas na própria norma legal que criou os cargos.

4. *A Lei nº 8.223/2007, decretada e sancionada pelos Poderes Legislativo e Executivo do Estado da Paraíba, não pode ter o controle de constitucionalidade realizado pelo Conselho Nacional de Justiça, pois a Constituição da República confere essa competência, com exclusividade, ao Supremo Tribunal Federal.*

5. *Medida liminar referendada*".

(STF, AC MC-REF 2.390/PB, Relatora Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 19/08/2010, DJe 29/04/2011)

e oportunidade de dar início ao processo de formação da lei de interesse do Poder Judiciário Federal, no caso a lei que cria efetivamente os novos Tribunais Regionais Federais e altera a organização da Justiça Federal no País, por se tratar esta, iniciativa reservada pelo texto magno ao STJ, de ato com alta densidade política, por decorrer a competência diretamente do texto constitucional, tem-se por desnecessário, outrossim, submeter este anteprojeto ao crivo político (conveniência e oportunidade, adequação orçamentária, etc.) prévio do CNJ.

Ressalte-se, por oportuno, que nada impede que o STJ o faça por razões também políticas. Aliás, o próprio Congresso Nacional pode ouvir previamente o CNJ antes de apreciar o anteprojeto de lei respectivo.

O que se defende aqui é que esta oitiva não é obrigatória como determina a norma prevista no Regimento Interno do CNJ e na LDO de 2012. Trata-se, portanto, de providência facultativa.

A prevalecer entendimento diverso, poderíamos ter a seguinte situação anômala. O órgão do Poder Judiciário competente para dar início ao processo legislativo de formação da lei de interesse deste Poder encaminharia o anteprojeto respectivo ao CNJ que, entendendo ser este desnecessário em termos de conveniência e oportunidade, ou seja, exercendo juízo político-discrecionário próprio, paralisaria o trâmite do anteprojeto em questão deixando de enviá-lo ao Congresso Nacional para que lá, na Caso do Povo, se proceda à deliberação democrática.

Ora, esta postura fere, a nosso ver, flagrantemente a norma constitucional que estipula a reserva de iniciativa àquele órgão de Poder (Tribunal Superior) que deu início ao processo de formação da lei.

*Mutatis mutandis*, no que toca à composição dos Tribunais de Justiça, o STF sempre manteve firme a sua jurisprudência no sentido de que é inconstitucional qualquer tentativa, seja pelo constituinte estadual ou pelo legislador ordinário do ente federado,

de burlar a iniciativa privativa do Poder Judiciário Estadual para deflagrar o processo de formação de lei que altere o seu quadro de Desembargadores.<sup>28</sup> Se nem mesmo o Constituinte decorrente pode assim agir, será que ao CNJ seria permitido tamanho poder?

Igualmente, são inconstitucionais as leis que disponham sobre serventias judiciais e extrajudiciais cuja iniciativa não partiu do próprio Poder Judiciário.<sup>29</sup>

28 “Poder. Prerrogativa. Tribunal de Justiça. Composição. Vulnera a CF norma de Carta estadual que preveja limite de cadeiras no Tribunal de Justiça, afastando a iniciativa deste quanto a projeto de lei visando à alteração”.

(STF, ADI 3.362/BA, Relator para o acórdão Ministro Marco Aurélio, j. 30/08/2007, Tribunal Pleno, DJE 27/03/2008)

“Art. 85 da Constituição do Estado de Rondônia, que elevo para treze o número de desembargadores do Tribunal de Justiça. Ofensa manifesta ao princípio da iniciativa privativa, para o assunto, do Tribunal de Justiça, consagrada no art. 96, II, b, da CF, de observância imperiosa pelo poder constituinte derivado estadual, como previsto no art. 11 do ADCT/1988. Procedência da ação, para declarar inconstitucional a expressão ‘treze’ contida no referido dispositivo”.

(STF, ADI 142/RO, Relator Ministro Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, j. 19/06/1996, DJ 06/09/1996)

“Declarada a inconstitucionalidade de normas da Constituição maranhense que aumentavam de 15 para 21 o número de desembargadores do Tribunal de Justiça e criavam o Tribunal de Alçada do Estado. Reconheceu-se, na espécie, contrariedade ao art. 96, II, b e c, da CF (competência privativa dos Tribunais de Justiça para propor às Assembleias Legislativas ‘a criação e a extinção de cargos e a fixação de vencimentos de seus membros (...)’ e ‘a criação ou extinção dos tribunais inferiores’). Precedentes citados: ADI 274-PE (RTJ 139/418); ADI 157-AM (RTJ 139/393)”.

(STF, ADI 366/MA, Relator Ministro Octavio Gallotti, Tribunal Pleno, j. 24/10/1996, DJ 07/02/1997)

“Ação direta de inconstitucionalidade. Medida cautelar. EC 8, de 20-5-1999, promulgada pela Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. Extinção dos Tribunais de Alçada e sua transformação em órgãos do Tribunal de Justiça. Promoção dos integrantes daqueles ao cargo de desembargadores. Ausência de proposta do Tribunal de Justiça. Afrenta ao art. 96, II, d, da CF. A CF reservou aos Tribunais de Justiça a iniciativa legislativa relacionada à auto-organização da Magistratura, não restando ao constituinte ou ao legislador estadual senão reproduzir os respectivos textos na Carta estadual, sem qualquer margem para obviar a exigência da Carta Federal”.

(STF, ADI MC 2.011/SP, Relator Ministro Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, j. 30/06/1999, DJ 04/04/2003)

29 “É pacífica a jurisprudência do STF no sentido de que as leis que disponham sobre serventias judiciais e extrajudiciais são de iniciativa privativa dos Tribunais de Justiça, a teor do que dispõem as alíneas b e d do inciso II do art. 96 da CR. Precedentes: ADI 1.935/RO, Rel. Min. Carlos Vello-

Para fechar este tema, vale rememorar o entendimento hoje pacificado no STF sobre o âmbito de atuação do CNJ, *verbis*:

O CNJ, embora integrando a estrutura constitucional do Poder Judiciário como órgão interno de controle administrativo, financeiro e disciplinar da magistratura – excluídos, no entanto, do alcance de referida competência, o próprio STF e seus ministros (ADI 3.367/DF) –, qualifica-se como instituição de caráter eminentemente administrativo, não dispondo de atribuições funcionais que lhe permitam, quer colegialmente, quer mediante atuação monocrática de seus conselheiros ou, ainda, do corregedor nacional de justiça, fiscalizar, reexaminar e suspender os efeitos decorrentes de atos de conteúdo jurisdicional emanados de magistrados e tribunais em geral, razão pela qual se mostra arbitrária e destituída de legitimidade jurídico-constitucional a deliberação do corregedor nacional de justiça que, agindo *ultra vires*, paralise a eficácia de decisão que tenha concedido mandado de segurança.

(STF, MS MC-AgR 28.611/MA, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 14/10/2010, DJe 31/03/2011)

No mesmo sentido: MS AgR 29.744/DF, Relator Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 29/06/2011, DJe 03/10/2011; MS AgR 27.148/DF, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 11/05/2011, DJe 24/05/2011; MS MC-AgR 28.598/DF, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 14/10/2010, DJe 08/02/2011; MS AgR 28.174/DF, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. 14/10/2010, DJe 17/11/2010. Vide: MS 27.708/BA, Relator Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, j. 29/10/2009, DJe 20/05/2010.

so, DJ de 4-10-2002; ADI 865/MA-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 8-4-1994". (STF, ADI 3.773/SP, Relator Ministro Menezes Direito, Tribunal Pleno, j. 03/03/2009, DJe 04/09/2009)

Nesta linha de raciocínio, resta claro que a prática atual de envio ao CNJ de anteprojetos de leis de interesse do Judiciário, mas cuja iniciativa foi reservada a um Tribunal Superior, logo prescindente da análise daquele órgão de controle externo, se revela inconstitucional sob o ângulo da obrigatoriedade, e desnecessária sob o viés eminentemente político-institucional da facultatividade, pelos fundamentos acima expostos.

Por sinal, o próprio CNJ reconhece que não detém competência constitucional para deflagrar o processo legislativo de formação de seus quadros, submetendo as suas propostas ao crivo do STF, este sim legitimado a dar início ao respectivo processo de formação da lei respectiva (art. 4º, XVII, RI/CNJ).

Por fim, no que se refere ao CNJ as limitações de atuação no campo político, vale dizer, a possibilidade de atuação política deste órgão de controle externo do Poder Judiciário se limita à disciplina de seu próprio funcionamento, e isto até que sobrevenha o Estatuto da Magistratura, este com iniciativa de deflagração do processo legiferante reservada ao STF (art. 93, *caput*, CF/88), onde será disciplinada a competência e as atribuições do CNJ, conforme dispõe o artigo 5º, § 2º, da Emenda Constitucional nº 45/2004.<sup>30</sup>

## 6. Conclusão.

Com efeito, à guisa de conclusão, entende-se que é desnecessária a participação/intervenção do CNJ no processo de formação da lei infraconstitucional que instituirá os novos Tribunais Regionais Federais, mais precisamente na fase introdutória, na me-

30 "Art. 5º. O Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público serão instalados no prazo de cento e oitenta dias a contar da promulgação desta Emenda, devendo a indicação ou escolha de seus membros ser efetuada até trinta dias antes do termo final.

(...)

§ 2º. Até que entre em vigor o Estatuto da Magistratura, o Conselho Nacional de Justiça, mediante resolução, disciplinará seu funcionamento e definirá as atribuições do Ministro-Corregedor".

didada em que este órgão de controle externo do Poder Judiciário não detém competência constitucional para dar início ao processo legislativo nesta matéria, iniciativa esta reservada ao STJ exclusivamente (art. 96, II, c e d, CF/88), sendo, ademais, inconstitucional qualquer interferência ou avaliação, seja sob o ângulo da constitucionalidade do anteprojeto, seja sobre os aspectos discricionários do ato, por parte do CNJ, no texto de proposta normativa a ser encaminhado ao Congresso Nacional pelo STJ.

Assim, ultimada a votação do anteprojeto de lei de criação dos novos Tribunais Regionais Federais, bem como a eventual ampliação dos TRF's existentes, cabe ao STJ enviar o anteprojeto respectivo diretamente à Câmara dos Deputados para que naquela Casa de leis se inicie o processo público democrático de deliberação, e não ao CNJ como costumeiramente vem ocorrendo.

Nada impede, porém, que o STJ, ao seu exclusivo alvitre, envie o anteprojeto de lei ao CNJ para que este emita parecer técnico ou opinião política. O que se veda constitucionalmente é a obrigatoriedade desta consulta. Igualmente, o Congresso Nacional, se assim o entender conveniente, também pode ouvir o CNJ. Esta última hipótese, porém, está sujeita ao verdadeiro livre arbítrio (e não discricionariedade) dos respectivos órgãos da República.

## Referências bibliográficas.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 17. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.

CINTRA, Antônio Carlos de Araujo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. *Comentários à Constituição de 1988: sistema tributário*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

LESSA, Pedro. *Do poder judiciário*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1915.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

\_\_\_\_\_. *Direito administrativo brasileiro*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MIRANDA, Pontes. *Comentários à Constituição de 1946*. 2. ed. Rio de Janeiro: Max Limonad, 1953, vol. II.

RODRIGUES, Lêda Boechat. *História do Supremo Tribunal Federal*. Tomo I/1891-1898: defesa das liberdades civis. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

SÁ, Nogueira de. Do poder de iniciativa das leis que compete ao chefe do executivo. *Revista dos Tribunais*, RT 206/28, dez./1952.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de direito público*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

TEIXEIRA, José Elaeres Marques. *A doutrina das questões políticas no Supremo Tribunal Federal*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2005.

TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. *Curso de direito constitucional*. Org. e atual. por Maria Garcia. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.