



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

Nº 179.016/2015-AsJConst/SAJ/PGR

Ação direta de inconstitucionalidade 5.221/DF

Relator: Ministro **Gilmar Mendes**
Requerente: Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA) e Associação dos Juizes Federais do Brasil (AJUFE)
Interessados: Conselho Nacional de Justiça (CNJ)

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PODER JUDICIÁRIO. RESOLUÇÃO 184/2013, DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. ILEGITIMIDADE ATIVA DAS REQUERENTES. PARECER DE MÉRITO EM ANTEPROJETOS DE LEI DE INICIATIVA DO JUDICIÁRIO DA UNIÃO QUE GEREM AUMENTO DE GASTO COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS. PRESERVAÇÃO DA AUTONOMIA E DO AUTOGOVERNO DO JUDICIÁRIO. OBSERVÂNCIA DOS LIMITES DO PODER REGULAMENTAR DO CNJ. CR, ART. 103-A, § 4º, I. RESPEITO À MATÉRIA RESERVADA AO ESTATUTO DA MAGISTRATURA.

1. Não se qualifica como entidade de classe para fins de instauração do controle objetivo de constitucionalidade entidade que, embora de âmbito nacional, congregue agentes estatais que constituam fração de determinada categoria de agentes públicos estatais. Precedentes.
2. A Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA) e a Associação dos Juizes Federais do Brasil (AJUFE), por representarem fração da categoria judiciária (magistrados da Justiça Federal e do Trabalho), não têm legitimidade para impugnar, em ação direta, norma que diga respeito a toda a magistratura nacional. Precedentes.
3. A criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) pautou-se na necessidade de controle e autorregulação da atividade admi-

nistrativa do Poder Judiciário. Naturalmente, o exercício de suas competências constitucionais implica, em certa medida, redução da autonomia administrativa atribuída a cada órgão desse Poder, mas de modo a aperfeiçoar o funcionamento global da estrutura judiciária.

4. Exigência de parecer de mérito do CNJ em anteprojetos de lei de iniciativa de órgãos do Poder Judiciário da União que impliquem aumento de gasto com pessoal e encargos sociais coaduna-se com o papel central do Conselho de órgão de controle administrativo e financeiro do Judiciário e objetiva análise financeira e orçamentária e de compatibilidade da alocação de recursos públicos com os princípios constitucionais da finalidade e da eficiência, de modo a combater desperdício e ineficiência da máquina estatal, na linha do art. 93, XIII, da CR.

5. A Resolução 184/2013, do CNJ, não excede o poder regulamentar conferido pelo art. 103-B, § 4º, I, da Constituição, pois se insere na competência constitucional do Conselho o controle administrativo e financeiro do Judiciário, do qual decorre seu papel central na coordenação nacional e na atuação estratégica para aperfeiçoamento institucional desse Poder. Precedente: ADC 12-MC/DF.

6. A Resolução 184/2013, do CNJ, não invade matéria reservada à lei complementar de iniciativa do Supremo Tribunal Federal para dispor sobre o estatuto da magistratura judicial, pois se limita a regulamentar a exigência constitucional de prestação jurisdicional adequada, considerada a proporção do número de juízes com a efetiva demanda e o contingente populacional (art. 93, XIII), sem dispor contrariamente aos critérios fixados pela Lei Orgânica da Magistratura Nacional (LOMAN – Lei Complementar 35, de 14 de março de 1979).

7. Parecer pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência do pedido.

I RELATÓRIO

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA) e pela Asso-

ciação dos Juízes Federais do Brasil (AJUFE), em face da Resolução 184, de 6 de dezembro de 2013, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

A resolução impugnada está assim redigida:

Art. 1º Os anteprojetos de lei de criação de cargos de magistrados e servidores, cargos em comissão, funções comissionadas e unidades judiciárias no âmbito do Poder Judiciário da União obedecerão ao disposto nesta Resolução.

§ 1º A presente Resolução não se aplica ao Supremo Tribunal Federal.

§ 2º Aplicam-se os critérios estabelecidos nesta Resolução, no que couber, à Justiça dos Estados, à Justiça Eleitoral, aos Tribunais Superiores, ao Conselho da Justiça Federal (CJF) e ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT).

§ 3º Os Tribunais de Justiça dos Estados devem encaminhar cópia dos anteprojetos de lei referidos no *caput* ao CNJ, que, se entender necessário, elaborará nota técnica, nos termos do artigo 103 do Regimento Interno.

Art. 2º Para fins desta Resolução considera-se:

I – Índice de Produtividade Comparada da Justiça – IPC-Jus: índice de eficiência relativa dos tribunais do mesmo ramo de Justiça, consoante metodologia divulgada anualmente no Relatório Justiça em Números;

II – Intervalo de confiança: valor de referência que estabelece o ponto de corte de seleção dos tribunais mais eficientes, conforme fórmula constante do Anexo;

III – Índice de Produtividade dos Magistrados – IPM: índice obtido a partir da divisão do total de processos baixados pelo número de magistrados, conforme fórmula constante do Anexo;

IV – Índice de Produtividade dos Servidores – IPS: índice obtido a partir da divisão do total de processos baixados no ano anterior pelo número de servidores, de acordo com a fórmula do Anexo;

V – Quartil: medida estatística que divide o conjunto ordenado de dados em 4 ([...]) partes iguais, em que cada parte representa 25% ([...]);

VI – Unidades judiciárias de primeiro grau: Varas e Juizados, incluídos os seus postos avançados, gabinetes e secretarias;

VII – Unidades judiciárias de segundo grau: gabinetes de desembargadores e secretarias de órgãos fracionários (Turmas, Seções especializadas, Tribunal Pleno etc.), excluídas a Presidência, Vice-Presidência e Corregedoria.

Art. 3º O Conselho Nacional de Justiça emitirá parecer de mérito nos anteprojetos de lei de iniciativa dos órgãos do Poder Judiciário da União que impliquem aumento de gastos com pessoal e encargos sociais.

Parágrafo único. Os anteprojetos de lei devem ser protocolados no CNJ até o dia 15 de abril, a fim de possibilitar a emissão de parecer em prazo compatível com o de envio, no mesmo ano, das respectivas propostas orçamentárias.

Art. 4º Os anteprojetos de lei encaminhados ao CNJ devem estar acompanhados de:

I – premissas e metodologia de cálculo utilizadas, conforme estabelece o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

II – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

III – simulação que demonstre o impacto da despesa[,] considerados os limites para despesas com pessoal estabelecidos no artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal; e

IV – estudo técnico fundamentado, com justificativa e comprovação do atendimento dos critérios estabelecidos nesta Resolução.

CAPÍTULO II

DOS CRITÉRIOS UTILIZADOS PARA CRIAÇÃO DE CARGOS, FUNÇÕES E UNIDADES JUDICIÁRIAS

Art. 5º Somente serão apreciados pelo CNJ os anteprojetos de lei quando, aplicado o Índice de Produtividade Comparada da Justiça – IPC-Jus, o respectivo tribunal alcance o “intervalo de confiança” do seu ramo de Justiça.

§ 1º A apuração do IPC-Jus adotará metodologia definida pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias do CNJ, com observância das especificidades de cada ramo de Justiça, sob a supervisão da Comissão Permanente de Gestão Estratégica, Estatística e Orçamento.

§ 2º Para possibilitar a apuração do IPC-Jus, o DPJ/CNJ poderá solicitar o envio de dados complementares.

SEÇÃO I CRIAÇÃO DE CARGOS DE MAGISTRADOS E SERVIDORES

Art. 6º Cumprido o requisito estabelecido no artigo anterior, os anteprojetos de lei para criação de cargos de magistrados e servidores devem considerar o número estimado de cargos necessário para que o tribunal possa baixar (processos baixados) quantitativo equivalente à média de casos novos de primeiro e segundo grau do último triênio, conforme fórmula constante do Anexo.

§ 1º A estimativa de que trata o *caput* observará a média do Índice de Produtividade de Magistrados – IPM ou do Índice de Produtividade de Servidores – IPS do quartil de melhor desempenho dos tribunais do mesmo ramo de justiça no último triênio.

§ 2º Para os tribunais que superem o quartil de melhor desempenho do IPM ou IPS, a estimativa será feita com base na sua própria produtividade.

Art. 7º Aplicado o critério previsto no artigo anterior, os anteprojetos de lei podem prever acréscimo na quantidade de cargos a fim de possibilitar a redução da taxa de congestionamento, no prazo de 5 (cinco) anos, para patamar equivalente à dos tribunais do quartil de melhor desempenho.

§ 1º Para estimar a quantidade de cargos necessários para alcançar a taxa de congestionamento de que trata o *caput*, será considerada a metodologia prevista no Anexo.

§ 2º Na hipótese prevista neste artigo, podem ser considerados outros elementos que indiquem possibilidade de aumento de produtividade sem o correspondente aumento de cargos, dentre eles o grau de utilização de processo eletrônico.

SEÇÃO II CRIAÇÃO, EXTINÇÃO E TRANSFORMAÇÃO DE UNIDADES JUDICIÁRIAS

Art. 8º Cumprido o requisito estabelecido no art. 4º, serão considerados os seguintes critérios para criação de unidade judiciária:

I – necessidade de cargos de magistrados e/ou de servidores, nos termos da seção anterior;

II – estimativa de casos novos da base territorial da unidade que se pretende criar; e

III – distância da unidade judiciária mais próxima com mesma competência material.

§ 1º A estimativa de distribuição de que trata o inciso II deve observar critérios objetivos.

§ 2º Salvo situações excepcionais devidamente justificadas, só será autorizada a criação de unidade jurisdicional em localidade em que já exista outra com igual competência material quando a estimativa de distribuição for igual ou superior a 50% da média de casos novos por magistrado do respectivo tribunal no último triênio.

§ 3º O CNJ pode manifestar-se favoravelmente à criação de unidades judiciárias com jurisdição especializada, quando a especificidade do caso justificar.

Art. 9º Os tribunais devem adotar providências necessárias para extinção, transformação ou transferência de unidades judiciárias e/ou comarcas com distribuição processual inferior a 50% da média de casos novos por magistrado do respectivo tribunal, no último triênio.

§ 1º Para os fins do *caput*, o tribunal pode transferir a jurisdição da unidade judiciária ou Comarca para outra, de modo a propiciar aumento da movimentação processual para patamar superior.

§ 2º Na hipótese do parágrafo anterior, o tribunal pode instalar postos avançados de atendimento, cabendo definir a estrutura de funcionamento do aludido órgão, de acordo com seu volume processual, observando-se, preferentemente, a recomendação CNJ nº 28, de 16 de dezembro de 2009.

§ 3º O tribunal pode instituir calendário periódico de atendimento dos jurisdicionados e realização de audiências nos postos avançados, em caráter itinerante.

§ 4º Os postos avançados equivalem, para os fins legais, a sedes de unidades judiciárias.

§ 5º O tribunal pode, ainda, instituir atendimento itinerante para prestar jurisdição em localidades que não comportem a criação de postos avançados, utilizando-se de unidades mó-

veis e/ou, mediante parceria, de estruturas de outros órgãos do Poder Judiciário e/ou instituições públicas.

SEÇÃO III CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO E FUNÇÕES COMISSIONADAS

Art. 10. Cumprido o requisito estabelecido no art. 4º, serão considerados os seguintes critérios para criação de cargos em comissão e funções comissionadas:

- I – necessidade de criação de cargos e unidades judiciárias, nos termos das seções anteriores;
- II – necessidade de criação de unidades de apoio direto ou indireto à atividade judicante;
- III – impossibilidade de transformação ou remanejamento dos cargos em comissão e funções comissionadas existentes.

CAPÍTULO III DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 11. O Conselho Nacional de Justiça pode, excepcionalmente, relativizar os critérios estabelecidos nesta Resolução quando a análise das peculiaridades do caso concreto o exigir.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no *caput* para os anteprojetos de lei de criação de cargos de servidores nas áreas administrativa e de apoio especializado.

Art. 12. Para aferição dos critérios previstos nesta Resolução serão considerados os pedidos de criação de unidades judiciárias, cargos efetivos, cargos em comissão e funções de confiança formulados em projetos de lei em tramitação no Poder Legislativo.

Parágrafo único. Cópias dos projetos de lei em tramitação devem ser encaminhadas ao CNJ com os anteprojetos de lei.

Art. 13. Os anexos desta Resolução podem ser alterados por ato do Presidente do CNJ.

Art. 14. Os tribunais poderão editar atos complementares, desde que não contrariem a presente Resolução.

Art. 15. Os procedimentos em tramitação no CNJ, que não atendam aos termos desta Resolução, serão devolvidos aos órgãos de origem para a necessária adequação.

Art. 16. Esta Resolução entra em vigor na data da sua publicação.

Sustentam as requerentes possuir legitimidade ativa para propositura da ação, pois a Resolução 184/2013 alcança de forma compulsória os órgãos do Poder Judiciário da União. Aduz, no mérito, que “a criação e extinção de cargos no Poder Judiciário constitui matéria de competência privativa dos Tribunais (CR, art. 96, II, *a e d*), por meio de lei da iniciativa deles” e que se trata de matéria reservada ao Estatuto da Magistratura a disciplina sobre o número de juízes proporcional à efetiva demanda judicial e à respectiva população (CR, art. 93, XIII). Asseveram que a resolução exerceu juízo de revogação inaceitável de leis federais que dispõem sobre criação de cargos e unidades judiciárias no Judiciário da União. Destacam que a partir da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2014 deixou de ser obrigatório apresentação de parecer do CNJ para processo legislativo que vise a aumento de gastos com pessoal. Requerem medida cautelar e declaração de inconstitucionalidade (com ou sem redução de texto) da resolução, para afastar sua aplicação à Justiça Federal.

Adotou-se o rito do art. 12 da Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999 (despacho na peça 19 dos autos eletrônicos).

O Conselho Nacional de Justiça, em informações, após afirmar seu poder regulamentar para dispor sobre controle administrativo e financeiro do Poder Judiciário (CR, art. 103, § 4º, I e II), com dever de zelar pela autonomia do Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, assenta que o exame prévio de proposições dos órgãos do Judiciário é instrumento que favorece melhor e mais racional utilização de recursos públicos, pois, para emissão de parecer o Conselho examina as demandas em contexto mais amplo e aplica critérios objetivos, baseados em dados

concretos do desempenho do Judiciário, em especial os relacionadas a demandas processuais e à produtividade de magistrados e servidores (peça 26).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento da ação direta e, no mérito, por improcedência do pedido (peça 24).

É o relatório.

II PRELIMINARES

II.1 ILEGITIMIDADE ATIVA DAS ENTIDADES REQUERENTES

Legitimidade ativa *ad causam* de entidades de classe de âmbito nacional para provocar controle concentrado de constitucionalidade, segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, depende de: (i) homogeneidade da categoria que representem;¹ (ii) representatividade da categoria em sua totalidade;² (iii) não hibridismo na composição;³ (iv) comprovação de caráter nacional pela presença de membros ou associados em, pelo menos, nove Estados da Federação;⁴ (v) vinculação temática entre objetivos institucionais da postulante e norma impugnada.⁵

1 Supremo Tribunal Federal. Plenário. Questão de ordem na ação direta de inconstitucionalidade 108/DF. Relator: Ministro CELSO DE MELLO. 13/4/1992, unânime. *Diário da Justiça*, 5 jun. 1992; *Revista trimestral de jurisprudência*, vol. 141, p. 3.

2 STF. Plenário. Medida cautelar na ADI 1.486/DF. Rel.: Min. MOREIRA ALVES. 19/9/1996. *DJ*, 13 dez. 1996.

3 STF. Plenário. ADI 146/RS. Rel.: Min. MAURÍCIO CORRÊA. 6/5/1998, un. *DJ*, 19 dez. 2002; *RTJ*, v. 139, p. 391.

4 STF. Plenário. QO/ADI 108/DF. Rel.: Min. CELSO DE MELLO. 13/4/1992. *DJ*, 5 jun. 1992; *RTJ*, v. 141, p. 3.

5 STF. Plenário. ADI 1.873/MG. Rel.: Min. MARCO AURÉLIO. 2/9/1998. *DJ*, 19 set. 2003.

A Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA) e a Associação dos Juizes Federais do Brasil (AJUFE) não têm legitimidade ativa para instaurar controle concentrado de constitucionalidade, por representarem apenas fração da categoria judiciária (magistrados da Justiça Federal e do Trabalho) e não toda a magistratura nacional.

O Supremo Tribunal Federal, em diversos julgados, tem recusado legitimidade para ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade às entidades de classe de âmbito nacional que representem mera fração ou parcela de categoria de agentes estatais. Citem-se, por exemplo, os seguintes julgados:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – ENTIDADE DE CLASSE QUE REPRESENTA FRAÇÃO DE CATEGORIA FUNCIONAL – AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE ATIVA *AD CAUSAM* – AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.

– Não se qualifica como entidade de classe, para efeito de instauração do processo de controle normativo abstrato de constitucionalidade (CF, art. 103, IX), a instituição que congregue agentes estatais que constituam mera fração de determinada categoria funcional. Precedentes.⁶

PRELIMINAR: ILEGITIMIDADE ATIVA *AD CAUSAM* DA AUTORA, POR NÃO REPRESENTAR UMA CLASSE, MAS UMA SUBCLASSE OU FRAÇÃO DE UMA CLASSE, PARA FINS DO ART. 103, IX, 2ª PARTE, DA CONSTITUIÇÃO.

1. Preliminar. A autora não representa uma entidade de classe, mas uma subclasse ou fração de uma classe, porque a associa-

6 STF. Plenário. Agravo regimental na ADI 4.358/DF. Rel.: Min. CELSO DE MELLO. 13/8/2014, maioria. *DJe* 173, 8 set. 2014.

ção não alberga uma categoria profissional no seu todo, [...] ainda que se lhe reconheça o âmbito nacional.⁷

Com base nessa orientação jurisprudencial, tem o Supremo Tribunal Federal, reiteradamente, afirmado ilegitimidade ativa da ANAMATRA e da AJUFE para ajuizamento de ações de controle concentrado de constitucionalidade:

A circunstância de uma instituição ser integrada por servidores públicos que constituem mera fração de determinada categoria funcional desqualifica-a, por isso mesmo, como entidade de classe, para efeito de instauração do controle normativo abstrato. Precedentes. (*RTJ* 147/401, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Em tais hipóteses, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem negado, a essas associações, a qualidade reclamada pelo texto constitucional (CF, art. 103, IX), pois agentes estatais integrantes de determinada categoria funcional não formam classe alguma.

[...] Tal circunstância descaracterizaria a entidade de classe que os congrega como instituição ativamente legitimada à instauração do processo de fiscalização normativa abstrata, como ocorre, por exemplo, com a AJUFE (que reúne somente os juízes federais) e a ANAMATRA (que compreende os magistrados de Justiça do Trabalho), que não dispõem, pelas mesmas razões (ambas representam fração da categoria judiciária), de qualidade para agir em sede de controle concentrado de constitucionalidade.⁸

A Resolução 184, de 6 de dezembro de 2013, do Conselho Nacional de Justiça, é ato normativo que, ao dispor sobre critérios para criação de cargos e de unidades judiciárias, alcança todo o Poder Judiciário.

7 STE. QO/ADI 1.806/DF. Rel.: Min. MAURÍCIO CORRÊA. 1º/7/1998, maioria. *DJ*, 23 out. 1998; *RTJ*, v. 170, p. 446.

8 STE. Plenário. MC/ADI 2.082/ES. Rel.: Min. CELSO DE MELLO. 4/4/2000, decisão monocrática. *DJ*, 10 abr. 2000.

Declaração de inconstitucionalidade da Resolução 184/2013, do CNJ, extrapola os objetivos institucionais da ANAMATRA e da AJUFE, pois esse ato normativo foi editado para uniformizar critérios de criação de cargos, funções e unidades judiciárias em todo o Poder Judiciário nacional.⁹

Portanto, a ANAMATRA e a AJUFE não possuem legitimidade ativa para ação direta de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal, seja por não se qualificarem como entidades de classe a que alude o art. 103, IX, da CR, seja por extrapolar o ato normativo questionado seus objetivos institucionais, considerada a abrangência da fração da categoria que representam. Veja-se precedente nessa direção:

AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 18, INC. I, AL. A, DA LEI COMPLEMENTAR N. 75/1993 E ART. 1º DA RESOLUÇÃO N. 7/2005, DO CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO. PRERROGATIVA DE MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO SE SENTAR À DIREITA DO JUIZ. ILEGITIMIDADE ATIVA. Dispositivos impugnados repercutem na esfera jurídica de todos os magistrados nacionais, não apenas dos substituídos pela associação autora. Ausência de demonstração de contrariedade das normas impugnadas à norma constitucional. Ação não conhecida. Agravo regimental ao qual se nega provimento.¹⁰

A ação, portanto, não reúne condições processuais de desenvolvimento. O relator pode efetuar controle prévio dos requisitos formais de processos de fiscalização abstrata de constitucionalidade.

⁹ Dispõe um dos “considerandos” da Resolução 184/2013 que foi editada tendo em vista “a premência da adoção de metodologia uniforme que alcance o Poder Judiciário.”

¹⁰ STF, Plenário. ADI 3.962/DF Rel.: Min. CARMEN LÚCIA. 19/11/2014, un. DJe 242, 11 dez. 2014.

dade instaurados perante o STF, desde que admitido exame pelo colegiado na via recursal.¹¹

A ação direta, nesses termos, não deve ser conhecida.

II.2 OFENSA INDIRETA À CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA

Sustentam as requerentes que a partir da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2014 (Lei 12.919, de 24 de dezembro de 2013) deixou de ser obrigatório apresentação de parecer do Conselho Nacional de Justiça para processo legislativo que vise a aumento de gastos com pessoal do Judiciário e que a Resolução 184/2013, do CNJ, teria operado revogação inaceitável das Leis 6.947, de 17 de setembro de 1981, 10.772, de 21 de novembro de 2003, e 11.798, de 29 de outubro de 2008. Estas dispõem sobre a criação de cargos de magistrados e servidores do Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT), do Conselho da Justiça Federal (CJF) e do Superior Tribunal de Justiça.

Esses parâmetros de confrontação não se prestam a controle concentrado de constitucionalidade. Nesse caso, o controle abstrato dependeria de exame prévio de normas infraconstitucionais interpostas, o que caracteriza violação indireta ou reflexa à Constituição da República, na linha do que saliente este precedente, entre outros:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
LEI Nº 6.004, DE 14/04/98, DO ESTADO DE ALAGOAS.
ALEGADA VIOLAÇÃO AOS ARTS. 150, § 6º; E 155, § 2º,
XII, G, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AUSÊNCIA DE

11 STF. Plenário. AgR/ADI 531/DF. Rel.: Min. CELSO DE MELLO. 11/12/1991, un. *DJ*, 3 abr. 1992; *RTJ*, v. 139, p. 67.

CONFLITO DIRETO COM O TEXTO CONSTITUCIONAL.

Não cabe controle abstrato de constitucionalidade por violação de norma infraconstitucional interposta, sem ocorrência de ofensa direta à Constituição Federal.

Hipótese caracterizada nos autos, em que, para aferir a validade da lei alagoana sob enfoque frente aos dispositivos da Constituição Federal, seria necessário o exame do conteúdo da Lei Complementar nº 24/75 e do Convênio 134/97, inexistindo, no caso, conflito direto com o texto constitucional.

Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida.¹²

Também por essa razão, não se deve conhecer a ação direta.

III MÉRITO

III.1 CONSELHOS E INDEPENDÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO

JOSÉ ADÉRCIO LEITE SAMPAIO, em amplo estudo comparado sobre a independência do Judiciário e a criação dos conselhos de justiça, afirma:

O autogoverno do Judiciário não depende necessariamente da existência de órgãos ou conselhos superiores. O surgimento de tais órgãos ou conselhos está mais associado ao processo de independência do Judiciário em relação aos outros Poderes, especialmente ao Executivo, ocorrido na Europa, do que a uma estrutura necessária à separação dos poderes. Nada obsta que a Constituição assegure as prerrogativas orgânicas, administrativas, orçamentárias e funcionais ao Judiciário, sem que, para tanto, preveja um órgão especializado em sua garantia. Em tais casos, os tribunais ou o tribunal de cúpula exercem a função de recrutamento, promoção e gestão, bem como de poderes disciplinares relativamente aos juízes e de serviços auxiliares que a eles estejam vinculados, cuidando

12 STF Plenário. ADI 2.122/AL. Rel.: Min. ILMAR GALVÃO. 4/5/2000, un. DJ, 16 jun. 2000.

ainda dos meios materiais, físicos e informáticos necessários ao perfeito funcionamento da Justiça.¹³

O autor reconhece não haver país que adote esse sistema em sua pureza e passa a analisar diversos que criaram conselhos superiores relativos à magistratura judicial. Estabelece nexos entre a criação dos conselhos de justiça e a independência funcional e administrativa do Poder Judiciário, especialmente como forma de reduzir influências do Executivo.

No Brasil, o Conselho da Justiça Federal (CJF), hoje previsto na Constituição,¹⁴ foi criado pela Lei 5.010, de 30 de maio de 1966, com funções correicionais, administrativas e estruturais, relativas a instalação, organização e funcionamento da Justiça Federal (art. 6º). Segundo texto de apresentação institucional do próprio CJF, em seu portal eletrônico, sua atuação foi decisiva para a instalação de varas federais no interior do País, aproximando a Justiça Federal do cidadão.¹⁵ Foi também fundamental para adequado tratamento das necessidades da Justiça Federal, em diversos pontos do território nacional.

Mais três conselhos foram criados pela Emenda Constitucional 45, de 30 de dezembro de 2004, também a partir da experiência do CJF e tendo em vista a necessidade de órgãos dedicados a estabelecer diretrizes estratégicas e gerenciais unificadas para a Jus-

13 SAMPAIO, José Adércio Leite. *Conselho Nacional de Justiça e a independência do Judiciário*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 161-162.

14 “Art. 105. [...]”

Parágrafo único. Funcionará junto ao Superior Tribunal de Justiça: [...]

II – o Conselho da Justiça Federal, cabendo-lhe exercer, na forma da lei, a supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal de primeiro e segundo graus, como órgão central do sistema e com poderes correicionais, cujas decisões terão caráter vinculante.”

15 Disponível em: < <http://www.cjf.jus.br/> >. Acesso em 28 nov. 2014.

tiça brasileira e para o Ministério Público. Foram eles o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e o Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT) – arts. 92, I-A, 103-B, 111-A, § 2º, II, e 130-A, da Constituição.

A instituição dos novos conselhos contribuiu para centralizar e padronizar procedimentos relativos à gestão administrativa, orçamentária, financeira e patrimonial do Ministério Público e do Judiciário. Possibilitou-lhes maior integração, mais eficiência e a afirmação de mais independência do Ministério Público e do Judiciário.

No caso do Judiciário (e o mesmo, *mutatis mutandis*, se aplica ao Ministério Público), diversos e relevantes projetos muito dificilmente seriam implantados de forma nacional, senão com o advento do CNJ,¹⁶ a exemplo do Processo Judicial Eletrônico (PJe), do Programa de Conciliação (que abrange a Semana Nacional de Conciliação), do Censo do Poder Judiciário, do projeto de audiências de custódia, do Justiça em Números, do Fórum Nacional de Precatórios (Fonaprec), do CNJ Acadêmico,¹⁷ do Cadastro Nacional de Adoção, do programa Pai Presente, do programa de incentivo ao Registro Civil de Nascimento, do Manual de Rotinas dos

16 Dados e explicações sobre os principais programas e projetos conduzidos ou estimulados pelo CNJ (inclusive os citados aqui) estão na página eletrônica “Programas e Ações”, em seu portal. Disponível em: < <http://cnj.jus.br/programas-e-acoas> >; acesso em 10 set. 2015.

17 Conforme o portal do CNJ, é programa coordenado pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias [do CNJ] que visa promover a realização e a divulgação de pesquisas científicas em áreas de interesse para Judiciário, por meio do incentivo aos programas de pós-graduação das principais universidades brasileiras. Disponível em: < <http://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/cnj-academico> >; acesso em 10 set. 2015.

Juizados de Violência Doméstica, do Fórum do Judiciário para a Saúde,¹⁸ do Banco Nacional de Mandados de Prisão (BNMP), do programa Começar de Novo,¹⁹ dos Mutirões Carcerários,²⁰ do Sistema Nacional de Bens Apreendidos (SNBA) e diversos outros.

Além dessa coordenação nacional e da atuação estratégica, outra fundamental contribuição dos conselhos para aperfeiçoamento institucional do Judiciário e do Ministério Público consiste em sua atuação na esfera disciplinar. Conquanto a enorme maioria dos membros dessas magistraturas seja composta de mulheres e homens dedicados e dignos, não são exatamente poucos nem desimportantes os casos que têm merecido atuação, originária ou revisional, do CNJ e do CNMP, os quais precisaram aplicar, numerosas vezes, as penas máximas a eles permitidas pelo ordenamento jurídico.

Como se sabe, aliás, o poder disciplinar originário do Conselho Nacional de Justiça (em raciocínio que igualmente vale para o Conselho Nacional do Ministério Público) foi reconhecido por essa Corte no julgamento da medida cautelar na ADI 4.638/DF,

18 Destina-se a produzir informações úteis para os juízes que atuam em ações relativas ao direito à saúde. Disponível em: < <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoeforum-da-saude> >; acesso em 10 set. 2015.

19 “O Projeto Começar de Novo tem o objetivo de promover ações para ressocialização de presos e egressos do sistema prisional, com a criação de oportunidades de trabalho e de reeducação social e profissional, visando a redução das taxas de reincidência criminal. O projeto pretende ainda chamar atenção de gestores públicos, inclusive magistrados, e da sociedade civil organizada, para a promoção de ações de cidadania em prol da melhoria do sistema penal brasileiro. [...]”. Disponível em: < <http://zip.net/bhrZtb> > ou < <http://www.cnj.jus.br/sistemas/sistema-carcerario-e-execucao-penal/20550-portal-de-oportunidades-comecar-de-novo> >; acesso em 10 set. 2015.

20 O programa Mutirão Carcerário, como se sabe, teve no Min. GILMAR MENDES, quando na Presidência do CNJ, um de seus principais entusiastas e propulsores.

que julgou válidas as principais normas da Resolução 135, de 13 de julho de 2011, do CNJ, a qual disciplina o processo administrativo disciplinar aplicável a juízes.²¹

Naturalmente, em contrapartida ao exercício da competência constitucional dos conselhos nacionais, houve alguma redução da autonomia administrativa, quase ilimitada, anteriormente atribuída a cada órgão. Não se pode ignorar, tampouco, que excessos no exercício dessa autonomia foram precisamente uma das causas que levaram o Congresso Nacional a aprovar, em muito boa hora, a EC 45/2004.

Não corresponde à realidade, porém, que o Conselho desconsidere sistematicamente a autonomia dos tribunais. Ao contrário, costuma exercer prudência nesse campo e exerce suas competências apenas diante de violações dos princípios constitucionais e de outras normas, exatamente como lhe incumbiu a EC 45/2004. WELLINGTON CABRAL SARAIVA, ex-Conselheiro do CNJ, assinala esse retrospecto em artigo específico. Após relacionar numerosas matérias em que o Conselho tem reafirmado a autonomia dos tribunais,²² observa:

21 A ADI 4.638/DF foi ajuizada pela ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS MAGISTRADOS (AMB). STF, Plenário. Referendo na MC/ADI 4.638/DF. Rel.: Min. MARCO AURÉLIO. 8 fev. 2012, maioria. *DJe* 213, 30 out. 2014.

22 Cita as seguintes, com os respectivos precedentes: a) gestão financeira dos tribunais; b) critérios de correção de provas e autonomia de banca examinadora de concurso para a magistratura judicial, salvo caso de ilegalidade; c) prorrogação de prazo de validade de concurso; d) política de provimento de cargos de servidores; e) critério de lotação de servidores; f) reestruturação de cargos de tribunal; g) definição da remuneração de servidores; h) método de controle de jornada de servidores; i) definição de tempo de sustentação oral, na falta de previsão legal; j) definição da estrutura de unidades judiciárias; k) deliberação sobre envio de projeto de lei para criação de varas e definição da instalação delas; l) definição da competência de varas, inclusive quanto à especialização; m) deliberação

Como se vê, são numerosos os casos em que o CNJ tem reafirmado a autonomia dos tribunais para a própria gestão. Afastando os temores de seus adversários, que temiam aniquilamento da autonomia dos tribunais, o Conselho tem agido com autocontenção no exercício de suas competências constitucionais. O respeito a essa autonomia deve ceder, porém, sempre que se constatar o descumprimento de regras e princípios aplicáveis à administração e aos órgãos judiciais e não impede retirada do ato (comumente por motivo de invalidade) nem responsabilização disciplinar dos que o praticaram e para ele concorreram.²³

A atuação do Conselho Nacional de Justiça na gestão e organização financeira, orçamentária, administrativa e patrimonial do Poder Judiciário (CR, art. 103-B, *caput* e § 4º), portanto, não significa violação à independência e ao autogoverno do Poder Judiciário, mas, apenas, delimitação da autonomia segundo contornos traçados pelo constituinte reformador, em atenção aos males gerados pelo excesso de poder e pela ausência de controle.

Criação de unidades judiciais e ampliação do número de membros e servidores de tribunais implica importante aumento de despesa pública com pessoal ativo e inativo, com aquisição de bens e materiais e com encargos sociais e previdenciários no longo prazo. Também por isso é conveniente fixação de critérios padronizados para que os recursos públicos destinados ao Judiciário sejam alocados de modo apropriado, a fim de combater desperdício e ineficiência da máquina pública.

sobre desativação provisória de comarcas, por baixa demanda; n) condução de procedimentos disciplinares, salvo caso de ilegalidade; o) definição da área abrangida por serventias extrajudiciais; p) desanexação de serventias extrajudiciais.

23 SARAIVA, Wellington Cabral. O Conselho Nacional de Justiça e a autonomia dos tribunais. In: STOCO, Rui; PENALVA, Janaína (orgs.). *Dez anos de reforma do Judiciário e o nascimento do Conselho Nacional de Justiça*. São Paulo: Thomson Reuters/Revista dos Tribunais, 2015. p. 541-549.

Nesse sentido, ponderou a Presidência do Conselho Nacional de Justiça, com integral acerto, em suas informações (peça 26):

[...] este Conselho entende que o parecer prévio sobre os projetos de lei de iniciativa do Poder Judiciário que implicam aumento de gastos com pessoal e encargos sociais é instrumento perfeitamente alinhado com sua atribuição constitucional de controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, de sorte que não fere a autonomia administrativa e financeira dos tribunais e resulta em melhor e mais racional utilização dos recursos públicos.

A exigência de emissão de parecer de mérito, pelo CNJ, em anteprojetos de lei de iniciativa dos órgãos do Judiciário que impliquem aumento de despesa (art. 3º da Resolução 184/2013) objetiva, em primeiro lugar, permitir exame de compatibilidade orçamentária e adequação financeira da proposta em face dos limites de gastos com pessoal e seguridade social fixados na Lei de Diretrizes Orçamentária e na Lei Complementar 101, 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). Em segundo lugar, destina-se a analisar a real necessidade do aumento da despesa em face de critérios traçados a partir de estudos científicos, com metodologia própria, desenvolvida por especialistas do próprio CNJ, relacionados a demandas processuais e produtividade de magistrados e servidores. Esses requisitos, no entanto, podem ser relativizados, na forma do art. 11 da resolução, como mostra o precedente a seguir:

PARECER DE MÉRITO SOBRE ANTEPROJETO DE LEI (PAM). ANTEPROJETO ENCAMINHADO PELO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL PROPONDO CRIAÇÃO DE UM CARGO DE DESEMBARGADOR

E DA ESTRUTURA DO RESPECTIVO GABINETE (QUATRO CARGOS EM COMISSÃO DE ASSESSOR DE DESEMBARGADOR E UMA FUNÇÃO DE CONFIANÇA DE ASSISTENTE EXECUTIVO). PARECERES EMITIDOS PELOS DEPARTAMENTOS DE ACOMPANHAMENTO ORÇAMENTÁRIO E DE PESQUISAS JUDICIÁRIAS DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. ATENDIMENTO À LEGISLAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. DESCONFORMIDADE COM OS CRITÉRIOS OBJETIVOS PREVISTOS NA RESOLUÇÃO DO CNJ 184, DE 2013. RELATIVIZAÇÃO DOS CRITÉRIOS. RELEVÂNCIA DA MATÉRIA. RACIONALIZAÇÃO DA COMPOSIÇÃO DO TRIBUNAL. CARÁTER PROATIVO DA MEDIDA. NOTA TÉCNICA FAVORÁVEL APROVADA PELO CNJ, RES-SALVADO O CARÁTER EXCEPCIONAL DA MEDIDA.

1. Embora o anteprojeto de lei não atenda integralmente aos requisitos para criação de cargos de magistrados estabelecidos pela Resolução do CNJ nº 184, de 6 de dezembro de 2013, admite-se, excepcionalmente, a relativização dos critérios, na forma do art. 11 do citado ato normativo, tendo em vista a relevância da matéria e o prognóstico de melhoria do fluxo de julgamentos, a partir da divisão das duas Câmaras Criminais existentes no TJMS, com quatro Desembargadores cada, em três Câmaras Criminais, com três Desembargadores, medida que depende da criação de um cargo de Desembargador e da estrutura de pessoal do respectivo gabinete.

2. Nota técnica do CNJ favorável ao anteprojeto de lei que dispõe sobre a criação de um cargo de Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul (TJMS), bem como da estrutura de pessoal do respectivo Gabinete (quatro cargos em comissão de assessor de Desembargador e uma função de confiança de assistente executivo), com ressalva da excepcionalidade da relativização dos critérios objetivos previstos na Resolução do CNJ nº 184, de 2013.²⁴

A Resolução 184/2013, do CNJ, além de não usurpar dos tribunais a parcela de poder político para deflagração do processo

24 CNJ. Nota técnica 0002448-82.2014.2.00.0000. Rel.: Conselheiro FABIANO SILVEIRA. 19/8/2014, un.

legislativo nas matérias aludidas no art. 96, II, da CR,²⁵ não interfere nas funções institucionais do Legislativo, que tem ampla liberdade para deliberar sobre adequação financeira e orçamentária da proposição, conveniência política e circunstâncias diversas que justifiquem (ou não) a criação de cargos, funções e unidades judiciárias no Poder Judiciário da União. A manifestação do Conselho obviamente não vincula a competência de produção normativa do Legislativo, mas a auxilia, ao oferecer-lhe elementos objetivos produzidos por órgão especializado em analisar diariamente os temas do funcionamento da máquina judiciária nacional.

III.2 RESPEITO AOS LIMITES DO PODER REGULAMENTAR DO CNJ

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a medida cautelar na ação declaratória de constitucionalidade 12/DF, reconheceu que o poder regulamentar outorgado pelo art. 103-B, § 4º, da Constituição da República, ao Conselho Nacional de Justiça defere-lhe competência para, em suas atribuições constitucionais, editar atos normativos a fim de dar concretude às competências que lhe foram reservadas, sem invadir a função primordial do Legislativo.²⁶

25 “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:

- a) a alteração do número de membros dos tribunais inferiores;
- b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)
- c) a criação ou extinção dos tribunais inferiores;
- d) a alteração da organização e da divisão judiciárias; [...].”

26 STF ADC 12-MC/DF Rel.: Min. AYRES BRITTO. 16/2/2006, maioria. DJ, 1º set. 2006.

Destaca, a esse respeito, JOSÉ ADÉRCIO LEITE SAMPAIO:

[...] Se a Constituição determina ao órgão constitucional o cumprimento de certos fins, implicitamente estão autorizados os meios necessários para realizá-los. Os meios são tanto materiais ou de atividade quanto normativos. É moeda corrente, como pensamento derivado de tais poderes, que se o administrador pode ordenar ou proibir no caso concreto, pode ordenar ou proibir em abstrato para situações equivalentes (FERRAZ, 1977, p. 107). O poder regulamentar estaria assim enriquecido com esses elementos, de tal sorte que decorreria da competência que possui o Conselho para declarar a invalidade de um ato, por exemplo, por violar o princípio da impessoalidade ou da moralidade, a sua atribuição normativa para disciplinar abstratamente aquilo aquilo que estará sujeito ao seu poder de invalidação.²⁷

Inserir-se na competência material e finalística do Conselho Nacional de Justiça, além do controle administrativo e financeiro do Poder Judiciário, a elaboração de relatório anual com proposta de providências que entenda necessárias para aprimoramento institucional do Poder Judiciário (CR, art. 103-B, § 4º, VII).²⁸

Da competência ditada pelo art. 103-B, § 4º, VII, da Constituição da República, incluído pela EC 45/2004, extrai-se que o constituinte reformador elegeu o Conselho Nacional de Justiça

27 SAMPAIO. José Adércio Leite. *O Conselho Nacional de Justiça e independência do Judiciário*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 281.

28 Art. 103-B. [...].

§ 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. [...]

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.”

como órgão de planejamento e gestão institucional do Judiciário e outorgou-lhe competência para subsidiar o Legislativo com o máximo possível de informações relevantes para aprimorar o sistema de justiça.

Seria contrassenso compreender que o CNJ somente poderia exercer a competência do art. 103-B, § 4º, VII, da Constituição quando da elaboração do relatório anual, não em manifestação prévia em anteprojetos de lei de tribunais destinados a criar cargos, funções e unidades judiciárias na Justiça da União. Consoante mais bem se verá no próximo tópico, a resolução concretiza também o comando do art. 93, XIII, da CR, que impõe correlação entre o número de juízes em cada unidade, a demanda desta e a população atendida. É, mais uma vez, caso de aplicação da teoria dos poderes implícitos, que bastaria a legitimar as normas da resolução, se não houvesse os demais fundamentos aqui expostos.

A Resolução 184/2013 não exorbitou da competência constitucional do órgão especializado de controle administrativo e financeiro do Poder Judiciário, da qual decorre seu papel central na coordenação nacional e na atuação estratégica para aperfeiçoamento institucional do Judiciário.

Nesses termos, a resolução não desborda os limites do poder regulamentar outorgado pelo art. 103-B, § 4º, I, da CR, pois foi editada para regulamentar campo de atribuição própria do Conselho Nacional de Justiça.

III.2 RESPEITO À MATÉRIA RESERVADA AO ESTATUTO DA MAGISTRATURA JUDICIAL

Dispõe o art. 93, XIII, da Constituição da República que “o número de juízes na unidade jurisdicional será proporcional à efetiva demanda judicial e à respectiva população”. Trata-se de garantia de prestação jurisdicional adequada, assegurada pela proporção entre o número de juízes com a demanda e o contingente populacional.

A Resolução 184/2013, longe de pretender regulamentar o art. 93, XIII, da CR, em divergência ou sobreposição à Lei Orgânica da Magistratura Nacional (LOMAN – atualmente a Lei Complementar 35, de 14 de março de 1979), dá-lhe exata feição, ao estabelecer critérios relacionados à produtividade do Judiciário e à adequação financeira e orçamentária da criação de cargos, funções e unidades judiciárias, até mesmo porque compete ao CNJ zelar pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura (CR, art. 103-A, § 4º, I). Pode, nessa competência, editar normas que concretizem a ordem constitucional em vigor, até mediante edição de normas regulamentares, como já decidiu essa Suprema Corte:

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 correccionais, 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 lido exercício de suas funções, regulamentar condutas e impor a toda a magistratura nacional o cumprimento de obrigações de essência puramente administrativa.

[...].²⁹

A exigência de parecer de mérito expedido pelo CNJ em anteprojetos de lei do Poder Judiciário da União que impliquem aumento de gasto com pessoal em nada contraria os critérios definidos pelo art. 97, I a V e §§ 1º e 2º, da LOMAN³⁰ para “criação, extinção e classificação de comarcas”, por meio das leis de organização judiciária dos Estados-membros.

29 STF. Plenário. Mandado de segurança 27.261/DF. Rel.: Min. CÁRMEN LÚCIA. Redator para acórdão: Min. RICARDO LEWANDOWSKI. 7/12/2011, maioria. *DJe* 92, 11 maio 2012.

30 “Art. 97. Para criação, extinção e classificação de Comarcas, a legislação estadual estabelecerá critérios uniformes, levando em conta:

- I – a extensão territorial;
- II – numero de habitantes;
- III – o numero de eleitores;
- IV – a receita tributária;
- V – o movimento forense.

§ 1º. Os critérios a serem fixados, conforme previsto no *caput* deste artigo, deverão orientar, conforme índices também estabelecidos em lei estadual, o desdobramento de Juízos ou a criação de novas varas, nas comarcas de maior importância.

§ 2º. Os índices mínimos estabelecidos em lei poderão ser dispensados, para efeito do disposto no *caput* deste artigo, em relação a Municípios com precários meio de comunicação.”

Em relação aos órgãos do Judiciário dos Estados-membros, o art. 1º, § 3º, da Resolução 184/2013, do CNJ, exige apenas envio do anteprojeto de lei para possível elaboração de nota técnica sobre a análise financeira e orçamentária e a prescindibilidade da alocação de recursos, com o fim de combater desperdício e ineficiência da máquina pública.

A resolução, portanto, é não apenas constitucional, como extremamente saudável para melhor aplicação de recursos públicos e para funcionamento da estrutura judiciária.

IV CONCLUSÃO

Ante o exposto, opina o Procurador-Geral da República pelo não conhecimento da ação direta de inconstitucionalidade e, no mérito, pela improcedência do pedido.

Brasília (DF), 16 de setembro de 2015.

Rodrigo Janot Monteiro de Barros

Procurador-Geral da República