

**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO JUDICIÁRIA
ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO ADMINISTRATIVO**

**O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) E SUA ATUAÇÃO
FISCALIZADORA E O CONTROLE EXTERNO DO PODER
JUDICIÁRIO**

ROSELEE BITTENCOURT DA SILVA

**RIO DE JANEIRO
2014**

ROSELEE BITTENCOURT DA SILVA

**O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) E SUA
ATUAÇÃO FISCALIZADORA E O CONTROLE EXTERNO
DO PODER JUDICIÁRIO**

**Monografia apresentada como requisito parcial
para a obtenção do título de Especialista em
Direito Administrativo com Foco no Judiciário
– Área Administrativa, da pós-graduação da
Escola de Administração Judiciária, do
Tribunal de Justiça do Estado do Rio de
Janeiro.**

**RIO DE JANEIRO
2014**

DEDICATÓRIA

A realização desta monografia dependeu da compreensão da pessoa mais importante na vida, minha filha MARIA LUIZA BITTENCOURT DA SILVA EICHENBERG, a qual dedico o meu trabalho.

Minha compreensiva filha, apesar de seus 8 anos, que, me amando incondicionalmente, sempre me deixou escrever e entre um parágrafo e outro, mendigava um abraço e um beijo e voltava à suas brincadeiras e eu continuava a escrever – ainda que tal trabalho significasse menos momentos em sua companhia.

Deus, por tudo.

Resumo:

Esta monografia tem como assunto central o controle (não) administrativo realizado pelo Conselho Nacional de Justiça frente ao Poder Judiciário. Para abordar o tema, em síntese, passa-se pela criação do Conselho Nacional de Justiça, pelos seus princípios norteadores e, ainda, pelo seu surgimento em uma dimensão global. Em continuidade, estuda-se a estrutura organizacional do Conselho Nacional de Justiça, demonstrando a sua composição, atribuições e funcionamento. Por fim, registram-se algumas reflexões quanto ao real controle que o CNJ realiza em relação ao Poder Judiciário.

Palavras-chave: Conselho Nacional de Justiça, Controle externo, constitucionalidade, Alcance e Funções.

ABSTRACT

This paper has as central subject the control (not) administrative carried through by the National Advice of Justice front to the Judiciary Power. To approach the subject, in synthesis, it is transferred for the sprouting of the National Advice of Justice, for its principles and, still, for its sprouting in a global dimension. In continuity, it is studied organizational structure of the National Advice of Justice, demonstrating its composition, attributions and functioning. Finally, some reflections how much to the real control are registered that the CNJ carries through in relation to the Judiciary Power.

Keywords: *National Council of Justice, external control, constitutionality, scope, functions.*

SUMÁRIO

Introdução.....	8
Desenvolvimento.....	12
Capítulo 1	
Histórico.....	12
Capítulo 2	
A Reforma do Poder Judiciário, a criação a composição e as atribuições do Conselho Nacional de Justiça (CNJ):	
2.1 Natureza Jurídica e a Composição do Conselho Nacional de Justiça.	15
2.2 A Criação do Conselho Nacional de Justiça.....	15
2.2.1 O Surgimento do Conselho Nacional de Justiça no Brasil e os Conselhos Judiciais no Direito Comparado.....	15
2.2.2 A Emenda Constitucional n.º 45 e o surgimento dos Conselhos Judiciais.....	19
2.2.2.1 A Emenda Constitucional n.º 45.....	19
2.2.2.2 Princípios Contemplados pela A Emenda Constitucional n.º 45....	20
2.3 A Composição do Conselho Nacional de Justiça.....	22
2.3.1 O Funcionamento do Conselho Nacional de Justiça.....	25
2.4 Atribuições do Conselho Nacional de Justiça.....	26
Capítulo 3	
A Constitucionalidade do Conselho Nacional de Justiça.....	30
Capítulo 4	
Novos Rumos do Conselho Nacional de Justiça.....	36
Capítulo 5	
O Controle Externo do Poder Judiciário pelo Conselho Nacional de Justiça e sua Eficácia.....	43

Conclusão.....	51
Referências.....	53

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Controle do Poder Judiciário:

1. Introdução:

O presente trabalho tem como objetivo precípua tratar de um tema relativamente novo e bastante instigante: o controle (não) administrativo feito pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) no Poder Judiciário. O CNJ surgiu em 2005 com a Emenda Constitucional n. 45, conhecida como a “Reforma do Poder Judiciário”, que veio com o intuito de efetivar princípios basilares do sistema atual, como o acesso a Justiça e a celeridade processual. Para maior compreensão, se faz um histórico do surgimento do CNJ no Brasil. Também será objeto deste trabalho, a estruturação organizacional do Conselho Nacional de Justiça brasileiro, sua natureza jurídica, composição, atribuições e funcionamento. Por fim, registrar-se-ão considerações controvertidas referente ao tema principal, viabilizando a discussão quanto a real atribuição do Conselho Nacional de Justiça em relação ao Poder Judiciário.

A inspiração para o controle externo nacional, como instituído pela EC 45/2004, vem dos modelos de países europeus, entre os quais mencionamos Portugal, país em que o órgão de controle existe desde 1976 e denomina-se Conselho Superior da Magistratura, e França, onde existiu o Conselho Nacional da Magistratura, composto não apenas de membros do Judiciário, extinto em 1994. Saliente-se que, em Portugal, a partir de 1997, o Conselho passou ser composto em sua maioria por não magistrados, provocando insatisfação entre os magistrados, o que, todavia, não impediu sua manutenção nesses moldes.

O Judiciário, assim como os demais Poderes que compõem a estrutura estatal, sempre foi alvo de inúmeras críticas, que se tornaram ainda mais intensas nos últimos anos, por parte de uma sociedade cada vez mais descrente na sua eficiência.

Há muito tempo, a sociedade clama por uma justiça mais célere e eficaz, tema constantemente debatido e estudado, o qual chega a ser tratado por doutrinadores e estudiosos do direito como “a crise do Judiciário”.

Essa realidade, aliada às denúncias de corrupção envolvendo membros do Poder Judiciário, tornou ainda mais intensa a reclamação por uma Justiça mais acessível, célere, transparente e próxima daqueles aos quais ela se destina, tornando, deste modo, a existência de um CNJ próximo do modelo que existe em Portugal é fundamental.

Assim foi publicada a Emenda Constitucional 45, em 31/12/2004, decorrente da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 96/1992 e foram introduzidas diversas modificações na estrutura do Poder Judiciário. Essas modificações tiveram como objetivo dar maior celeridade processual e efetividade jurisdicional, e introduziu o chamado controle externo representado pelo órgão denominado Conselho Nacional de Justiça.

Mas o controle externo, que deveria ser comemorado como um avanço no quadrante da cidadania tornou-se um dos temas mais polêmicos e discutidos da reforma. Mas por quê?

A constitucionalidade do CNJ chegou a ser objeto de uma ADI por parte da Associação dos Magistrados Brasileiros. Ou seja, a AMB Judicializou um tema de natureza Política... Podemos afirmar que não é novidade o fato do CNJ causar significativa inquietação e indisfarçável incomodo a parcela dos magistrados e algumas de suas associações.

Há muito se trata do tema controle externo do Poder Judiciário. O Poder Judiciário, que tempor função compor conflitos de interesses em cada caso concreto, de modo que exerce a função jurisdicional, vital para o bom funcionamento do Estado Democrático de Direito e nessa linha é impossível deixar de reconhecer a repercussão, sobre o interesse público, de decisões judiciais sobre os temas mais variados, que incluem o valor de tarifas públicas, a definição das hipóteses legítimas de interrupção da gestação ou a definição dos poderes do Ministério Público na investigação criminal.

Inegável a importância da prestação jurisdicional, exercida exclusivamente pelos integrantes do Poder Judiciário. Mas seus membros não são eleitos democraticamente.

A investidura na função jurisdicional decorre de concurso público de provas e títulos, sem qualquer interferência popular, o que merece ser objeto de reflexão à luz do princípio da máxima efetividade da soberania popular e justifica, ainda, mais a existência de um órgão atuante de controle externo.

E, após aprovação e superação do estágio probatório, os componentes deste Poder passam a ocupar cargos vitalícios. Isso mesmo, o cargo é vitalício, ao contrário do que se verifica com relação aos Poderes Executivo e Legislativo, cujos membros são eleitos diretamente pela população, para mandatos por prazo determinado. Naturalmente que o fato de serem seus integrantes escolhidos pela sociedade, para o exercício de sua função por um período determinado, representa uma forma de controle popular sobre o Legislativo e Executivo, vez que, se não exercerem adequadamente suas atividades, poderão não mais ser eleitos – caberá à sociedade decidir. Contudo, embora igualmente seja um Poder Estatal, cujas atividades, da mesma forma, destinam-se à coletividade, os membros do Poder Judiciário não estavam sujeitos a essa forma de controle externo até a EC 45/2004.

A possibilidade de instalação de um órgão específico para este fim de exercer controle externo sobre o Poder Judiciário foi suscitada na época da Constituinte (1986-1988) pelo então deputado Nelson Jobim, com o apoio da Ordem dos Advogados do Brasil, entidade que sempre se mostrou favorável ao controle. No entanto, sempre se discutiu a melhor forma de se efetivá-lo, especialmente se com a participação exclusiva de magistrados ou não, idéias que se tornaram mais acirradas em determinados contextos sociais, ou seja, o corporativismo das associações de magistrados mostra-se presente e refratário ao controle externo desde a constituinte.

Em virtude do assassinato do juiz titular da 2ª Vara de Família e Sucessões de Cuiabá, Dr. Leopoldino Marques do Amaral, autor de denúncias sobre o envolvimento de membros do Judiciário em corrupção, ocorrido em 05/09/1999 chegou-se a cogitar a edição de uma Emenda Constitucional, independentemente do projeto de Reforma do Judiciário então em trâmite, especificamente para o fim de ser instalado o então denominado Conselho

Nacional da Magistratura. Contudo, o projeto, embora levado ao presidente do Senado na época, Antonio Carlos Magalhães, pelo presidente da OAB, Dr. Reginaldo de Castro, não foi adiante.

Considerando as reflexões expostas, pode-se concluir que o fortalecimento do CNJ como órgão encarregado de fiscalizar o Poder Judiciário, com a participação da sociedade e de membros de instituições indispensáveis à administração da justiça, revela-se imperioso, de forma a colaborar para o aperfeiçoamento da prestação jurisdicional, do próprio Poder Judiciário e das instituições. O CNJ tem natureza moderna e nele hoje repousa a esperança de a nação poder voltar a confiar e orgulhar-se do Poder Judiciário.

Evidentemente a separação dos poderes foi preservada, na medida em que o CNJ é um órgão pertencente ao próprio Judiciário, cuja composição híbrida tem como objetivo combater o corporativismo, pelo que acaba sendo viciado o controle exclusivamente interno, o qual tem se mostrado cada vez mais ineficiente. Sublinhe-se que não se pode utilizar o conceito de autonomia e independência para manter aqueles que exercem a atividade jurisdicional isolados da sociedade, a quem cumpre servir de forma eficaz.

Da mesma forma, não há que se falar em quebra do pacto federativo, vez que a jurisdição é una e indivisível, existindo um único Poder Judiciário, do qual faz parte a totalidade dos magistrados e o próprio Conselho Nacional de Justiça.

A pesquisa bibliográfica consiste no levantamento, seleção, fichamento e arquivamento de informações relacionadas à pesquisa. Foram utilizadas as mais diversas fontes de pesquisa, como livros, artigos, noticiários, sites, legislação e jurisprudência. As etapas a serem executadas visam explorar o conceito e função do CNJ, seu histórico, sua constituição, finalidades, importância e analisar e refletir sobre a atual situação em que se encontra. Tudo visando o aprofundamento e contextualização do tema.

2. DESENVOLVIMENTO:

Capítulo 1:

Histórico:

Antes de adentrarmos no tema propriamente dito, necessário fazermos um breve histórico de maneira que nos contextualize com o momento histórico-social atual. Para tanto, interessante e oportuno se faz o comentário de Alexandre de Moraes (2007) sobre as necessidades de alterações na estrutura e no funcionamento do Poder Judiciário no mundo globalizado e tecnológico para a preservação e manutenção do Estado democrático de direito e de um Poder Judiciário autônomo, independente e comprometido com a ordem social:

“(...) é inegável a necessidade de modernização na prestaçãojurisdicional, a introdução da informatização e tecnologia de ponta no desenvolvimento dos atos processuais, a agilização das decisões – pois Justiça que tarda é Justiça falha, o que gera impunidade e descrença no sistema judiciário, diferentemente do adágio popular (a justiça tarda mais não falha)”.

Há, pois, também necessidade de repensar o Poder Judiciário, sua forma de atuação, seu relacionamento com os demais Poderes, para o bem da Democracia.

Esse é o ponto central da discussão de um novo e moderno modelo de Estado brasileiro, no qual se situa como primordial a necessidade de alterações na estrutura e funcionamento do Poder Judiciário.

Repensar o modo de atuação de todas as nossas Instituições Republicanas, modernizando-as, organizando-as e reaparelhando-as para o novo século e, principalmente, aperfeiçoando seus importantes métodos de freios e contrapesos.

Sabe-se que o formato do Poder Judiciário é o mesmo desde sua existência. Claro que algumas coisas sofreram mudanças, mas sua essência estrutural, por assim dizer, não foi alterada. Percebemos isso até mesmo pela estrutura e decoração dos prédios dos tribunais, pelas vestimentas e pela morosidade das decisões, mesmo em um país tropical como é o nosso. A

exemplificação serve para mostrar que a cultura que se tem no Judiciário tem sido a mesma de décadas, talvez séculos atrás.

O cargo de juiz ainda hoje é praticamente intocável, confere prerrogativas que nenhum outro cargo público em outros poderes confere aos seus efetivos. Existe, portanto, a necessidade de mudanças estruturais no Judiciário, de maneira que o Judiciário seja trazido pro século XXI e inserido no contexto de transparência e prestação de contas à sociedade. Claro que é um Poder sério, e é justamente partindo dessa premissa que tem a necessidade de sofrer mudanças.

Após a enumeração das necessidades estruturais do Poder Judiciário Moraes conclui:

Necessária a reestruturação, porém, inadmissível qualquer forma de intervenção na autonomia financeira, administrativa e funcional do Poder Judiciário, bem como nas garantias de independência e imparcialidade de seus membros, pois auxílio entre os três Poderes é necessário e Republicano, intromissão é perigosa e antidemocrática.

O que Moraes quer nos dizer é que a forma de estruturação e de concepção das coisas é dinâmica e, portanto, as necessidades de melhoria e de aprimoramento surgem o tempo todo, principalmente no mundo agitado e tecnológico de hoje. Porém ele faz uma ressalva importante, no sentido de que a reestruturação deve ser feita sem que se interfira na independência e imparcialidade de seus membros. É muito tênue essa linha, mas deve ser respeitada, tendo em vista ser esta uma prerrogativa necessária para o bom andamento dos litígios e para que seu final resulte em justiça.

Sendo assim, para que haja o melhor atendimento das necessidades da sociedade moderna brasileira, é que o Poder Judiciário sofreu sua primeira reforma, após a Constituição de 1988, quando da elaboração da Emenda Constitucional n.º 45 de 2004, chamada de Reforma do Judiciário.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) é parte dessa mudança e foi instituído pela Emenda 45, tendo sido instalado em 14.06.2005. Pois criado

com o intuito de realizar o controle administrativo e financeiro do Poder Judiciário e o controle dos deveres funcionais dos juízes.

Capítulo 2:

A Reforma do Poder Judiciário, a criação, a composição e as atribuições do Conselho Nacional de Justiça (CNJ):

A estruturação do CNJ pode ser encontrada, em quase sua totalidade, na legislação vigente; sendo que a Constituição Federal dá o alicerce, enquanto o Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça dá a real organização deste órgão.

2.1. Natureza jurídica e composição do Conselho Nacional de Justiça:

O Conselho Judicial Brasileiro tem sua previsão legal no art. 103-B da Constituição Federal, sendo que o rol de suas atribuições se encontra no parágrafo 4º deste artigo:

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 atribuídas pelo Estatuto da Magistratura.”

O instituto em questão possui natureza jurídica administrativa, conforme sua previsão constitucional antes exarada. A prova desta natureza está nas decisões a serem proferidas pelo CNJ, as quais não possuem qualidade de coisa julgada material.

Resta, portanto, superado o debate de que a natureza jurídica do CNJ é jurisdicional, ficando *quase* incontroverso que sua estrutura é administrativa.

É interessante frisar que, independentemente de discussões, o Supremo Tribunal Federal já firmou entendimento de que o CNJ possui natureza jurídica administrativa de controle interno, consoante ADIN n. 3.367-DF.

2.2 A Criação do Conselho Nacional de Justiça:

2.2.1 O surgimento do Conselho Nacional de Justiça no Brasil e os Conselhos Judiciais no direito comparado

A idéia de criação dos conselhos judiciais teve início com busca da independência do Poder Judiciário na França e Itália (SAMPAIO, 2007). Tais países lutaram muito pela autonomia judiciária, a qual se encontrava ligada à estrutura do Poder Executivo, o que afetava o “desenvolvimento da Justiça”.

A fim de reduzir a força do Executivo, a Itália por meio de um Decreto, em 1865, instituiu uma Comissão de Justiça, a qual restava encarregada de assessorar o Poder Executivo na administração dos serviços judiciais. Anos mais tarde houve a criação de um Conselho da Magistratura, que veio com a idéia de regular a transferência, seleção e promoção de juízes. A criação deste Conselho se deu pela chamada Lei Orlando (SAMPAIO, 2007).

A França, por sua vez, em 1946 instituiu o Conselho Superior da Magistratura, este, com mais independência do que o Italiano, pois tido como órgão autônomo que cuidava do comportamento dos juízes.

França e Itália foram pioneiras, portanto, em relação à criação de conselhos judiciais, servindo como base para o desenvolvimento da idéia no resto do mundo (SAMPAIO, 2007).

Atualmente existem dois tipos de conselhos judiciais que possuem maior força, o latino europeu, seguindo a idéia de França e Itália e o nórdico-europeu, com diretrizes diferenciadas. Mas giza-se, todos nasceram a partir do pensamento de França e Itália.

Sampaio diz (2007, p. 183): “No modelo latino-europeu, dominam os laços do Judiciário com o Executivo, cuidando-se mais das formas de ingresso da magistratura e das questões disciplinares.” A França, a exemplo deste modelo, possui o *Conseil Supérieur de la Magistrature*, o qual teve seu início com a Constituição de 1946 e que precisou ser reformulado no ano de 1990. Hoje, a composição deste Conselho se dá por quatorze pessoas, sendo que a sua presidência encontra-se nas mãos do Presidente da República e a vice-presidência com o Ministro da Justiça, os outros doze integrantes são cidadãos ligados ao Judiciário e Ministério Público, assim está disciplinado nos arts. 64 e 65 da Constituição Francesa.”

O art. 64 da Constituição francesa mostra a forte ligação do Executivo e Judiciário (FRANÇA, 2007):

“Art. 64 da Constituição Francesa – O Presidente da República é o garantidor da independência da autoridade

judiciária. Ele é assistido pelo Conselho Superior da Magistratura.” (tradução nossa).[1]

Citam-se outros países que possuem este modelo, como é o caso da Espanha e Portugal Bélgica, Turquia, Rússia, Egito, Hungria e Ucrânia. Esta forma de controle judicial parece ser a mais difundida na Europa (Alexandre de Moraes, 2008).

O segundo modelo de conselho judicial mais importante no mundo, o nórdico-europeu, é fundado na independência. Tratando do tema Sampaio diz que (2007, p. 192): “O modelo nórdico-europeu caracteriza-se por uma relativa independência do Executivo e por assumir atribuições de autogoverno do Judiciário em sua quase plenitude.”

O exemplo disso se tem o conselho judicial sueco, chamado *Dolmstolsverket*, que possui uma composição mais democrática, contando até com representantes sindicais. A Irlanda (*Courts Service*) e a Dinamarca (*Domstolsstyrelsen*) seguem a mesma linha da Suécia no que diz respeito à democracia na sua constituição.

Após verificar os dois mais importantes modelo de conselhos judiciais no mundo é imperioso tratar de outros padrões importantes, mas com menor representatividade, demonstrando-os por regiões.

A estrutura dos conselhos na Europa central-oriental se assemelha com o latino-europeu, no entanto, possuem diferentes formas de estruturação, variando de país para país.

Na Ásia não são todos os países que têm conselhos judiciais, e, muitos que os têm, são meros órgãos, sem qualquer atuação na prática.

“No Oriente Médio, apesar de haver previsão legal nos países quanto à instituição de conselhos judiciais estes acabam surgindo *pro forma*, pois vários países são dominados por ditaduras ou regimes fortes (SAMPAIO, 2007).”

Em grande parte da África não há conselhos judiciais, mas já se verifica um movimento para a sua instituição, a qual seguirá, provavelmente, o modelo latino-europeu. O Canadá, por sua vez, possui o Conselho Canadense da

Magistratura, desde 1971, o qual tem como objetivo primar pela qualidade e eficácia judiciária (SAMPAIO, 2007). Quanto aos conselhos judiciais da América Latina, Sampaio diz (2007, p. 196):

“A América Latina tem vivenciado um processo de reforma de suas instituições judiciárias com o objetivo de fortalecer a administração da Justiça, ora sob a forma de democratização da prestação judiciária, mediante ampliação de vias de acesso e de simplificação dos procedimentos, ora sob inspiração moralizante ou econômica, por meio da criação de mecanismos de transparência e de controle dos gastos dos Tribunais.”

Nesse sentido, verifica-se que na América Latina não só o Brasil produziu a reforma do judiciário, com a instituição do Conselho Nacional de Justiça. Esta é uma tendência do nosso continente. A Argentina, nesta linha, em 1994 previu a instituição do *Consejo de la Magistratura*, a partir de uma reforma chamada Reforma Constitucional. A Bolívia, no mesmo ano, fundou o *Consejo da Judicatura*. Dois anos antes, Equador já constituía seu *Consejo Nacional de la Judicatura*. A Colômbia já previa em 1886 a obrigatoriedade da instituição de um conselho judicial, mas foi em 1979 que o *Consejo Superior de la Judicatura* se tornou sólido (SAMPAIO, 2007).

Outros países da América Latina também têm conselhos judiciais, como é o caso do Paraguai, Costa Rica, Peru, República Dominicana, Venezuela entre outros.

No Brasil, desde o ano de 1968 já se pensava em um conselho judicial que regulasse, entre outras coisas, a atuação dos magistrados. Foi em 1975, a partir da emenda constitucional n. 7, que surgiu o Conselho Nacional da Magistratura, este órgão tinha como principal função receber reclamações contra membros dos Tribunais e magistrados.

A finalidade do aparecimento deste Conselho Nacional da Magistratura era evitar a corrupção e também atos de insubordinação administrativa dos magistrados ao Supremo Tribunal Federal (SAMPAIO, 2007). O Conselho Nacional da Magistratura era formado por ministros do Supremo Tribunal Federal e pelo Procurador Geral da República.

“Várias foram as críticas a este padrão de conselho judicial, principalmente por parte dos magistrados, que diziam que se tratava de um controle externo do Poder Judiciário e era um “Tribunal para julgar juízes” (SAMPAIO, 2007).”

Frente às censuras, o modelo do conselho judicial no Brasil foi abolido com a Constituição Federal de 1988, mas conforme já dito no 1.1, em 1992 surgiu novamente a idéia de um conselho, com o projeto de Emenda Constitucional n. 96/92, o qual mais tarde se efetivou por meio da Emenda Constitucional n. 45.

Por fim, verifica-se que o Brasil, seguindo a tendência mundial, instituiu um conselho judicial, o Conselho Nacional de Justiça, este órgão, o qual é infante, ainda, em nossa legislação, possui vários objetivos, entre eles o resgate dos princípios antes citados. Assim, é necessário verificar sua estrutura, composição, atribuições, bem como seu funcionamento.

2.2.2 A Emenda Constitucional n. 45 e o surgimento dos conselhos judiciais:

As emendas constitucionais são reformas no texto constitucional, que possuem o intuito de atualizar ou aprimorar a Constituição da República Federativa do Brasil às novas realidades brasileiras. Desta forma, a Emenda Constitucional n. 45 (EC n. 45) surge a fim de deixar mais evidente os direitos fundamentais postos na Constituição Federal e por vezes não cumpridos.

Nesse sentido, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão criado pela emenda, mostra-se como um veículo à efetivação destes direitos basilares. Esta Emenda veio como uma resposta à sociedade, que clamava por mais transparência na Justiça brasileira, bem como maior eficiência e acesso a ela na prestação jurisdicional.

2.2.2.1 A Emenda Constitucional n.º 45:

Há muito se esperava a Reforma do Poder Judiciário. Foi no ano de 1992 que surgiu uma proposta de Emenda Constitucional, na Câmara dos Deputados, com o desígnio de remodelar a estrutura do Poder Judiciário. Mas,

foi apenas em 2004 que este projeto, após aperfeiçoamentos, foi aprovado, sendo chamado da “Reforma do Poder Judiciário” ou EC n. 45.

Assim, no ano de 2005 o Poder Judiciário foi remodelado, ao menos no texto da Constituição Federal.

Os mais importantes dispositivos alterados ou incluídos pela Emenda em questão foram: a inserção do inciso LXXVIII do art. 5º, que assegura a todos os cidadãos a razoável duração do processo (judicial ou administrativo), bem como a celeridade na sua tramitação; a autonomia funcional, administrativa e financeira das Defensorias Públicas Estaduais. A ampliação da competência da Justiça do Trabalho, desafogando as Justiças Estaduais, assim como a criação da súmula vinculante pelo STF.

Das alterações propostas uma das mais instigantes discussões é a que diz respeito à instituição do Conselho Nacional de Justiça, tido, por muitos, como um órgão de “controle externo” da magistratura (art. 103-B da CF).

Neste contexto, surgiu a Reforma do Judiciário considerando a imensa insatisfação da sociedade brasileira frente ao Poder Judiciário. Esta insatisfação foi designada por alguns juristas como “a crise do Judiciário”. Muito antes da vigência da EC n. 45 vários juristas, como José Joaquim Calmon de Passos (2001), Eliana Calmon Passos (1994) e Paulo Costa Leite (2001), já diziam que o Poder Judiciário se encontrava em crise, diziam que os procedimentos judiciais não estavam de acordo com a realidade brasileira, e, em sendo assim, não cumpriam com a sua primordial finalidade: a de fazer Justiça. Não é a toa que a reforma do judiciário começou a ser discutida em meados do ano de 1992.

2.2.2.2 Princípios contemplados pela Emenda Constitucional n.º 45:

É preciso observar que neste contexto de crise, é claro e inquestionável que a EC n. 45 buscou o resgate dos princípios do acesso à Justiça, da celeridade processual, da proporcionalidade entre outros. As transformações

anteriormente mencionadas, trazidas pela Emenda à Constituição constata tal afirmação.

Quanto ao princípio do acesso à Justiça verifica-se que é uma garantia constitucional, disciplinada no art. 5º, XXXV, da CF/88:

“...a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.”

Este dispositivo, também denominado de princípio da indisponibilidade, atinge a todos indistintamente.

Este princípio pode ser visto sob vários aspectos, como o acesso ao serviço judiciário, o acesso a uma decisão justa, o acesso a informações processuais, entre outros.

Há de se vislumbrar que desde a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil que ocorreu no ano de 1988, buscam-se mecanismos para que o acesso à Justiça seja pleno. Podem-se citar como exemplo, a instituição das Defensorias Públicas, que foi garantida pelo art. 5º, LXXIV e art. 134, ambos da Constituição Federal. Outro exemplo é o surgimento dos Juizados Especiais Cíveis, garantidos pela Lei n. 9.099/95, os quais estabelecem que a ação intentada com valor abaixo de vinte salários mínimos poderá ser ajuizada pessoalmente, sem a presença de advogado (art. 9º da Lei n. 9.099/95).

Outro ideal da Reforma do Poder Judiciário foi a possibilidade de concretização do princípio da efetividade. O princípio da efetividade é espécie da tutela jurisdicional, pois é obrigação do Estado de prestar uma jurisdição eficaz, se assim não fosse, seria uma jurisdição vazia, sem propósitos. De que adianta ter um Direito reconhecido judicialmente se este não é mais eficaz?

Desta forma, para clarear a garantia da razoável duração do processo e colocá-la como regra constitucional com *status* de cláusula pétrea surgiu, com a reforma judiciária, o art. 5º, LXXVIII, CF/88, que diz:

“LXXVIII – a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a sua tramitação.”

O Conselho Nacional de Justiça regrado a partir da reforma judiciária surge visando efetivar estes princípios, objetivando também o resgate e a credibilidade do cidadão brasileiro no Poder Judiciário.

Nesse contexto histórico de mudança é que foi criado o CNJ, que segundo o Jornal a **Folha.com**, em matéria, foi motivada por duas razões, vejamos:

(...) Duas razões justificavam essa proposta. A primeira delas vem do fato de que o Judiciário brasileiro na verdade é composto por diversos tribunais diferentes (estaduais, federais, comuns, especializados), cada um deles dotado de autonomia administrativa e financeira, com poucos padrões nacionais comuns para seu funcionamento. Com a criação do CNJ, ele passou a estabelecer alguns padrões e diretrizes nacionais para o funcionamento dos tribunais, especialmente no que se refere à administração de recursos humanos e financeiros, à informatização e à gestão de informações. A segunda justificativa para a criação do CNJ vinha da crítica ao corporativismo da magistratura e da necessidade de haver algum controle social sobre o único dos três poderes que não se submete ao voto popular. A Emenda Constitucional 45 deu ao CNJ poder de correição e controle disciplinar, que é o poder de investigar, corrigir e punir irregularidades e desvios de conduta praticados por membros do Judiciário. (...)

A consideração abordada pela folha mostra-se interessante por ressaltar a necessidade de criação de um órgão que estabelecesse padrões administrativos, financeiros e disciplinares de modo que unificasse o funcionamento dos tribunais. A segunda consideração também é de grande valia e talvez mais urgente, por visar o fim do corporativismo, o qual poderia vir a comprometer o caráter idôneo do Poder Judiciário. Sendo assim, em 14.06.2005 foi publicada a Emenda Constitucional 45, a qual instituiu o CNJ.

2.3. A Composição do CNJ:

No que diz respeito à composição do CNJ, conforme art. 103-B da CRFB/88 vislumbra-se que esta é de formação híbrida, pois composto por quinze juristas, de diferentes áreas de atuação. Entre estes quinze membros encontra-se o Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal, um Ministro do Superior Tribunal Justiça, um Ministro do Tribunal Superior do Trabalho, um

desembargador de Tribunal de Justiça, um juiz estadual, um juiz federal, um juiz do Tribunal Regional Federal, um juiz do Tribunal Regional de Trabalho, um juiz do Trabalho, um membro do Ministério Público da União, um promotor de justiça estadual, dois advogados e dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada (art. 103-B, incisos I a XIII, da CF).

Todas essas pessoas são colocadas na posição de conselheiros por indicações, exceto o Ministro do STF, que será o próprio Presidente da Corte. Os Ministros são indicados pelos seus respectivos tribunais, enquanto o desembargador e o juiz estadual são recomendados pelo Supremo T indicados pelo Superior Tribunal de Justiça. O juiz do Tribunal Regional do Trabalho e o juiz do trabalho são apontados pelo Tribunal Superior do Trabalho. Os membros do Ministério Público Federal e Estadual pelo Procurador-Geral da República. Os advogados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e, os cidadãos, um pelo Senado Federal e outro pela Câmara dos Deputados.

Cumpra esclarecer que os integrantes do Conselho advindos do Poder Judiciário serão indicados pelos próprios Tribunais Superiores: STF, STJ e TST; os representantes do Ministério Público serão escolhidos pelo Procurador-Geral da República; os advogados serão escolhidos pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, ao passo que os dois cidadãos serão escolhidos pelo Senado Federal.

De acordo com o texto da reforma, se as indicações previstas neste artigo não forem efetuadas dentro do prazo legal, caberá a escolha ao Supremo Tribunal Federal. É importante esclarecer que todos os membros do Conselho serão obrigatoriamente nomeados pelo Presidente da República após aprovação por maior absoluta pelo Senado Federal. Salvo o Presidente do STF, todos os integrantes do CNJ são nomeados pelo Presidente da República, depois de serem aprovados por maioria absoluta no Senado Federal (art. 103-B, parágrafo 3º, da CF).

O CNJ busca em sua composição integrar membros dos mais variados ramos, contemplando juristas da União e dos Estados; esta opção provavelmente se dá por integrarmos um país democrático. EC 61/09), sendo que a função correicional deste órgão será exercida pelo membro que for Ministro do Superior Tribunal de Justiça (art. 103-B, §§ 1º e 5º da CF). A estrutura do CNJ, portanto, se dá pelo presidente, pelo corregedor e por treze conselheiros.

Em caso de eventual ausência do presidente do CNJ quem assumirá em seu lugar será o Vice-Presidente do STF; na falta do ministro corregedor, este indicará outro para tal atribuição. Já o presidente de comissão será substituído pelo conselheiro mais antigo entre seus membros, sendo que em caso de empate, ficará o que possuir maior idade. O relator será suprido pelo conselheiro imediato de antiguidade.

O Presidente do Supremo Tribunal Federal é que irá presidir o CNJ (conforme EC 61/09), sendo que a função correicional deste órgão será exercida pelo membro que for Ministro do Superior Tribunal de Justiça (art. 103-B, §§ 1º e 5º da CF). A estrutura do CNJ, portanto, se dá pelo presidente, pelo corregedor e por treze conselheiros.

Apesar de ter sido criado recentemente, e de ter passado por momentos turbulentos no decorrer desse pouco tempo de atuação, como veremos mais adiante, em 2009, o CNJ já sofreu mudanças. As mudanças ocorreram na própria Constituição de 88, por meio da EC n.º 61 que alterou o artigo 103-B do texto constitucional. Segundo Lenza (2011), ela aperfeiçoou o CNJ.

Como supramencionado, a referida Emenda alterou o art. 103-B da CF/88. Retirou do texto constitucional o requisito de idade de ter mais de 35 (trinta e cinco) anos e menos de 66 (sessenta e seis) anos. Além de o art. 103-B passar a estabelecer que o membro do STF que deve compor o CNJ, é o seu Presidente, e não qualquer ministro do STF (como na redação original da EC 45/2004). Bem como, passa a determinar em seu §1º que Presidência do CNJ será exercida pelo Presidente do STF, salvo nos casos de ausência e impedimentos deste, quando será exercida pelo Vice-Presidente da Suprema

Corte. Ainda segundo Lenza (2011) com essa mudança transforma-se o Presidente do STF em membro nato do CNJ, não havendo que ser sabatinado pelo Senado Federal, como ocorria antes da Emenda. Pelo olhar de Pedro Lenza (2011) é mais que natural e devida, porque desta maneira se mantém o CNJ sob o comando da Corte Maior.

Os demais membros, no entanto, permanecem sob a dependência da nomeação do Presidente da República e da aprovação da maioria absoluta do Senado Federal, nos termos do art. 103-B, § 2º, da CF/88.

A EC 61/2009 retirou do texto constitucional o limite de idade de no mínimo 35 anos e no máximo 66 anos como requisito de composição do CNJ. Bem como, retirou também a previsão de que o Ministro do STF apenas votaria em caso de empate (voto de minerva) matéria que consoante Lenza (2011) ficou bem acomodada no Regimento Interno do CNJ.

2.3.1 O funcionamento do Conselho Nacional de Justiça:

Os órgãos que compõem o CNJ são: o Plenário, a Presidência, a Corregedoria Nacional de Justiça, as Comissões e a Secretaria-Geral.

O Plenário constitui-se dos quinze conselheiros empossados.

A Presidência é do Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal.

A Corregedoria Nacional de Justiça será exercida pelo Ministro do Superior Tribunal de Justiça.

A Secretaria-Geral é aquela que prestará assistência a todos os órgãos do Conselho Nacional de Justiça, subordinada diretamente à Presidência, sendo que esta é que editará regulamento especificando as atribuições deste órgão.

Após ver a estrutura do CNJ, resta vislumbrar seu funcionamento. As sessões do Plenário, de acordo com art. 54 e seguinte do Regimento Interno do CNJ, podem ser ordinárias ou extraordinárias; semelhantes ao funcionamento da Câmara dos Deputados.

Cabe salientar que as sessões deverão, obrigatoriamente, ser públicas, haja vista a busca constante pela transparência do Judiciário. Contudo, poderão ser privativas no caso de sigilos constitucionais ou para preservar o direito à intimidade (art. 54 do RI do CNJ).

Finalizando o estudo da estruturação do CNJ brasileiro, pode-se dizer que seu Regimento Interno é claro quanto a sua estrutura organizacional, assim como a Constituição Federal quando delinea alguns de seus aspectos.

2.4. Atribuições do Conselho Nacional de Justiça:

Outro importante aspecto para entender o CNJ. A base das atribuições do Conselho Nacional de Justiça encontra-se disciplinada na Constituição Federal, em seu art. 103-B, § 4º. Conquanto, o Estatuto da Magistratura pode dar outras atribuições ao conselho judicial, conforme estabelecido pelo próprio texto constitucional.

Todas as atribuições são de cunho administrativo, podendo subdividir-se em: políticas, administrativas (*stricto sensu*), de ouvidoria, correicionais, disciplinares, sancionatórias, informativas e propositivas.

A atribuição política de planejamento trata de meios a preservar a autonomia do Judiciário, ou seja, são as metas feitas pelo CNJ para que se concretize uma de suas atribuições primordiais, que é a garantia da autonomia e independência do Poder Judiciário. A defesa da soberania judiciária já se mostra auto-explicativa frente a sua redação, pois, é a busca constante para que outros Poderes (Legislativo e Executivo) não penetrem na sua seara, é, assim, a defesa da independência do Judiciário.

A política regulamentar importa na disciplina interna de funcionamento do CNJ (sua autonomia), sem, todavia inovar na ordem jurídica, pois, desta forma se estaria fazendo uso das prerrogativas do Poder Legislativo, o que não é a função do Conselho Nacional de Justiça. Já a atribuição política mandamental é a garantia das funções do Conselho, sendo que as recomendações de providências, antes citadas, têm o sentido de “ordem” para os integrantes do Judiciário, por isso, chama-se mandamental.

A de economia interna refere quanto às atribuições relacionadas à sua própria administração, sendo, por exemplo, a elaboração do regimento interno, no qual consta a respectiva especificação de atribuições de seus órgãos internos, de chefia, assessoramento, o provimento de cargos públicos, por concursos públicos ou não, necessários à sua administração.

Em síntese estas são as atribuições políticas do CNJ dada pela Constituição Federal. Apesar da exígua explicação pode-se perceber que todas as atribuições políticas buscam a autonomia e a independência do Judiciário, a partir de um controle puramente administrativo, isto é obedecendo ao disposto no art. 103-B, § 4º, I, da CF.

Mostra-se a clareza dos princípios contemplados na EC n. 45, que contempla o acesso à Justiça, a transparência, a efetividade e a celeridade processual, pois havendo ouvidorias de justiça, estas poderão e deverão receber reclamações quanto ao acesso à ordem jurídica no sentido amplo, assim como a demora injustificada dos andamentos dos processos e, eventualmente, alguma obscuridade na resolução de litígios.

Voltando às atribuições, do CNJ pautadas no § 4º, inciso III do artigo antes citado encontram-se as atribuições correicionais, também chamadas de disciplinares. Como exemplo desta atribuição se pode citar que no ano de 2005 foi baixada a Resolução de n. 07 do CNJ, a qual veda a prática de nepotismo em todos os órgãos do Poder Judiciário – entende-se por nepotismo a contratação de parentes, até o terceiro grau, para cargos de chefia, direção e assessoramento (NERY, 2006).

A atribuição sancionatória está estabelecida no art. 103-B, § 4º, III, da CF, que diz da possibilidade de o CNJ remover, colocar em disponibilidade ou aposentar membros do Poder Judiciário, bem como seus funcionários e prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou dos cartórios oficializados.

Por fim, existe a atribuição informativa, também chamada de propositiva, ela esta disciplinada nos últimos dois incisos do art. 103-B, do § 4º. Como se

pode notar, há sempre uma busca pela publicidade, o direito a informação, característica primária da EC n. 45, uma das atribuições do CNJ é elaborar relatórios estatísticos sobre processos do Judiciário, assim como relatórios anuais propondo situações ao Judiciário.

Pode-se dizer que quanto mais se estudam as atribuições do conselho judicial mais cristalino resta à demonstração dos objetivos de sua criação.

Outra questão relevante, após o entendimento da natureza jurídica do instituto estudado, bem como de suas atribuições, é interessante atentar para o funcionamento do referido Órgão.

O art. 92, I-A, da CF/88 (acrescentado pela EC 45/2004), inclui o CNJ como sendo órgão do Poder Judiciário. Já o artigo 103-B, § 4º, do mesmo diploma constitucional, estabelece as atribuições daquele, senão vejamos:

“Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:

I- zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura (...);

II- zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias (...);

III- receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário (...), podendo avocar processos disciplinares em curso e determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;

IV- representar ao Ministério Público, no caso de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade;

V- rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de juízes e membros de tribunais julgados há menos de um ano;

VI- elaborar semestralmente relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário;

VII- elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no país e as atividades do Conselho (...)”

Observa-se que a Constituição estabelece muitas atribuições ao CNJ, inclusive a de desconstituir atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Judiciário, determinar remoção, disponibilidade ou aposentadoria dos membros do Judiciário, bem como outras sanções. Entretanto, segundo Lenza (2011):

“a própria CF, nos artigos 96 e 99 garantem aos Tribunais o exercício do autogoverno e das autonomias administrativa, financeira e orçamentária.”

Capítulo 3

A Constitucionalidade do Conselho Nacional de Justiça (CNJ):

A Constituição Federal garante, nos termos do art. 60, § 4º, III, a separação dos poderes, a chamada cláusula pétrea da separação de poderes. Diz que “não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir”, dentre outras, a separação dos poderes.

A partir dessa premissa é que, antes mesmo da publicação da Emenda 45 de 2004, pelo Congresso Nacional, começou-se um movimento pela inconstitucionalidade da Emenda no que se referia à criação do CNJ. O que se deu oficialmente pelo ajuizamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3.367 no ano de 2004, antes até da publicação da Emenda que faria a reforma no Judiciário.

Faz sentido pensarmos na preservação da atividade jurisdicional longe de qualquer forma de interferência. Até porque esta é uma prerrogativa necessária para o bom andamento dos litígios e para que seu final resulte em justiça.

Interessante se mostra a posição do jurista Luiz Flávio Gomes em trecho de um artigo publicado em seu sítio sobre o tema:

“Um detalhe fundamental: a legitimação dos juízes não reside no consenso nem na representação popular. A função jurisdicional se legitima:

a- quando o juiz busca a verdade dos fatos de forma imparcial e independente e b- quando o juiz se posiciona como garante dos direitos e das liberdades das pessoas. “E o que o juiz deve buscar com sua função não é o consenso e sim, a confiança, ainda que julgando contra a maioria (em muitos casos).”

Não é despidendo observar que há a necessidade de garantias mínimas para os membros do Poder Judiciário poderem exercer com tranquilidade e imparcialidade os litígios que chegam a suas mãos. O bem a ser protegido é maior do que se imagina. Garante-se, por meio dos artigos 96 e 99, muito além do exercício do autogoverno e das autonomias administrativa, financeira e orçamentária dos Tribunais, garante-se paralelamente e porque não dizer, principalmente os direitos e liberdades das pessoas.

Outra questão relevante consistena discussão sobre a constitucionalidade da Emenda 45 de 2004. Incidiriaaté que ponto o controle externo exercido pelo CNJ? Poderia interferir no Poder Judiciário? Diante da impossibilidade de ofender a cláusula pétrea da separação dos poderes, uma vez que esta determina que os poderes sejam independentes. Portanto, qualquer norma que a contrarie deve ser considerada inconstitucional.

A Associação dos Magistrados do Brasil questionou a constitucionalidade do CNJ por que entendiam que afrontava os artigos 2º e 18 da CF/88, quando do ajuizamento da ADI 3.367 em 2004. Segundo Mendes, Coelho e Branco (2008) a fundamentação da referida ADI se sustentava basicamente na violação do princípio da separação de poderes e na lesão ao princípio federativo.

Todavia o STF, em 2005, por unanimidade, proferiu sua decisão resolvendo o impasse. A decisão da Suprema Corte considerou constitucional o Conselho Nacional de Justiça, conforme a ementa da ADI 3.367 que se segue:

“EMENTAS: 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 condições materiais do seu exercício imparcial e independente. Precedentes 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 e súmula 649. Inaplicabilidade ao caso. **Interpretação dos arts. 2º e 60, § 4º, III, da CF. Ação julgada improcedente. Votos vencidos. São constitucionais as normas que, introduzidas pela Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004, instituem e disciplinam o Conselho Nacional de Justiça, como órgão administrativo do Poder**

Judiciário nacional. **3. PODER JUDICIÁRIO. Caráter nacional. Regime orgânico unitário. Controle administrativo, financeiro e disciplinar. Órgão interno ou externo. Conselho de Justiça. Criação por Estado membro. Inadmissibilidade. Falta de competência constitucional. Os Estados membros carecem de competência constitucional para instituir, como órgão interno ou externo do Judiciário, conselho destinado ao controle da atividade administrativa, financeira ou disciplinar da respectiva Justiça.** **4. PODER JUDICIÁRIO. Conselho Nacional de Justiça. Órgão de natureza exclusivamente administrativa. Atribuições de controle da atividade administrativa, financeira e disciplinar da magistratura. Competência relativa apenas aos órgãos e juízes situados, hierarquicamente, abaixo do Supremo Tribunal Federal. Preeminência deste, como órgão máximo do Poder Judiciário, sobre o Conselho, cujos atos e decisões estão sujeitos a seu controle jurisdicional. Inteligência dos 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 uma de magistério, dedicar-se a atividade político-partidária e exercer a advocacia no território nacional.(ADI 3367, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 13/04/2005, DJ 17-03-2006 PP-00004 EMENT VOL-02225-01 PP-00182 REPUBLICAÇÃO: DJ 22-09-2006 PP-00029).**

Cumpra observar que o STF julgou todos os pedidos improcedentes. Primeiramente, entendeu pela não caracterização da carência de ação requerida pelo Congresso. Para o STF a alegação de que a ação foi proposta antes da publicação da Emenda, não configura carência da ação, pois a publicação da EC combatida se deu durante o processo, e antes da sentença.

Outro ponto analisado pelo STF foi o reconhecimento de que o CNJ é órgão interno do Judiciário e, portanto, não fere a “cláusula pétrea” da separação dos poderes. Bem como, declara a constitucionalidade das normas da EC 45/2004 que instituíram o CNJ como órgão administrativo do Poder Judiciário.

A Suprema Corte também ressaltou que o Conselho é órgão hierarquicamente abaixo ao STF e aproveitou para reafirmar sua força como órgão máximo do Judiciário ao qual o CNJ está subordinado.

Em seu relatório, quando do julgamento da ADI 3.367, o Ministro Cesar Peluso nos esclarece com seus comentários:

“De modo que, sem profanar os limites constitucionais da Independência do Judiciário, agiu dentro de sua competência reformadora o poder constituinte derivado, ao outorgar ao Conselho Nacional de Justiça o proeminente papel de fiscal das atividades administrativa e financeira daquele Poder. A bem da verdade, mais que encargo de controle, o Conselho recebeu aí uma alta função política de aprimoramento do autogoverno do Judiciário, cujas estruturas burocráticas dispersas inviabilizam o esboço de uma estratégia político-institucional de âmbito nacional. (...)”

E o Ministro enfatiza também sobre o anseio da sociedade há tempos pela instituição de um órgão que fiscalizasse as atividades administrativas e financeiras do Poder Judiciário. Vejamos:

“(...) São antigos os anseios da sociedade pela instituição de um órgão superior, capaz de formular diagnósticos, tecer críticas construtivas e elaborar programas que, nos limites de suas responsabilidades constitucionais, dêem respostas dinâmicas e eficazes aos múltiplos problemas comuns em que se desdobra a crise do Poder. (...)”

O STF entendeu que a presença de não magistrados não viola a cláusula pétrea do art. 60, § 4º, III, e art. 2º, da CF/88, tendo em vista que a função jurisdicional típica do judiciário foi preservada, bem como as condições materiais para o seu exercício imparcial e independente.

O STF, para Pedro Lenza (2011), repudia, não só a interferência de outros Poderes ou entidades no controle do Judiciário, mas também qualquer outra interferência externa que não coadune com a idéia de autogoverno e com a autonomia administrativa, financeira e orçamentária dos Tribunais.

Quanto à denominação dada ao controle exercido pelo CNJ, chamá-lo de controle externo é equivocado, vez que de externo nada possui, sendo ele parte integrante do Poder Judiciário. Recebeu essa inadequada denominação pelo fato de possuir uma formação híbrida. Porém sua maioria é de membros da magistratura, sua formação híbrida tem como intuito evitar o corporativismo. Sobre o assunto Silva (2010)^[16] diz que a expressão é equivocada, pois transmite a idéia de que é feito por um órgão não pertencente ao Judiciário, o que seria inconcebível em sua visão. O autor entende que caso assim fosse, o órgão externo é que seria o Poder.

Pedro Lenza (2011, p. 718) ressalta que, quanto à constitucionalidade do CNJ, devemos lembrar que:

“a) o CNJ integra o judiciário (art. 92, I-A) e, com isso, afasta-se a combatida idéia de controle externo;

b) em sua composição, os integrantes da Magistratura superam a maioria absoluta (em total de 9 membros, dentre 15 – art. 103-B, I-XIII); c) possibilidade de revisão das decisões do CNJ pelo STF (art. 102, I, “r”).”

No que tange o afastamento da possibilidade de se declarar o CNJ inconstitucional, Carvalho (2010) corrobora com o entendimento de Silva utilizando-se dos mesmos argumentos supracitados.

Interessante registrar as palavras de Alexandre de Moraes (2007) quando ele comenta sobre as três características supracitadas:

Essas três marcantes características garantem a constitucionalidade do Conselho Nacional de Justiça, além de reforçarem e centralizarem na força do

Supremo Tribunal Federal todo ordenamento jurídico-constitucional brasileiro, tornando-o não só a cúpula jurisdicional do Poder Judiciário brasileiro, como tradicionalmente estabelecido, mas também, a partir da EC nº 45/04, sua cúpula administrativa, financeira e disciplinar, pois todas as decisões do Conselho Nacional de Justiça sobre o controle da atuação administrativa e financeira dos diversos tribunais e sobre a atuação funcional dos magistrados serão passíveis de controle jurisdicional do STF (CF, art. 102, I, r).

Embora entenda ser o CNJ um órgão interno do Judiciário, conforme já esclarecido anteriormente, Silva (2010) analisa de forma positiva a existência desse tipo de órgão à eficácia das funções judiciais. Para ele, o órgão colabora na formulação de uma política judicial de fato, além de impedir que os integrantes do Poder Judiciário se fechem em si. Assim, em seu ver, o CNJ dá legitimidade democrática ao Poder Judiciário. O que de fato acontece, pois torna mais clara, mais visível e mais democrática a atuação do juiz.

Em âmbito estadual, o STF resolveu a questão da constitucionalidade do controle externo do judiciário quando diz na Súmula 649 que:

“É inconstitucional a criação, por Constituição estadual, de órgão de controle administrativo do Poder Judiciário do qual participem representantes de outros Poderes ou entidades.”

Essa enorme discussão a respeito do tema obteve como feliz desfecho a improcedência da ADI e a manutenção dos artigos da Constituição.

O Brasil não precisa presenciar mais corrupção, nem deixar a impunidade assumir o comando. Verdade que o CNJ é um órgão que, mesmo sua criação tendo sido um grande avanço para o Judiciário, ainda tem muito que avançar. Suas bases estão apenas se formando.

Capítulo 4:

Novos rumos do Conselho Nacional de Justiça (CNJ):

A imprensa noticiou os acontecimentos envolvendo o CNJ, quando a Ministra Eliana Calmon, à época, Corregedora daquele Órgão, disse em entrevista dada à Associação Paulista de Jornais que:

... "a magistratura hoje está com gravíssimos problemas de infiltração de bandidos que estão escondidos atrás da toga".

A notícia foi alvo de veiculação nas principais revistas, jornais e sítios, como, por exemplo, os jornais Gazeta do Povo, Estadão, da Revista Consultor Jurídico, Veja, dentre outros.

Em 13 de julho de 2011, o CNJ publicou a Resolução 135, que trata da uniformização de normas relativas ao procedimento administrativo disciplinar aplicável aos magistrados, acerca do rito e das penalidades, além de outras providências. Porém, a resolução não agradou a Associação de Magistrados do Brasil que, em 16 de agosto de 2011, ajuizou a ADI n.º 4.638 no STF, mas agora contra a resolução e não mais contra a constitucionalidade do CNJ.

Os fatos se desencadearam em meados de 2011 sem, contudo, produzirem algo de concreto até então –, não encontram, por enquanto, obras tratando do tema. O que se tem são notícias, artigos recém publicados e muita especulação do que será decidido pelo STF e a partir daí quais os rumos que o CNJ tomará.

O jurista Luiz Flávio Gomes é um dos que tem tratado sobre o tema, inclusive abrindo discussão em seu sítio, Atualidades do Direito. Como professa em trecho de seu artigo, no qual comenta sobre os últimos acontecimentos, bem como da existência da ADI n.º 4.638:

“A polêmica tomou conta de grande parte do país, depois que a Ministra Eliana Calmon (Corregedora do Conselho Nacional de Justiça) reivindicou para o CNJ o intocável poder de punir os juízes (visto que alguns seriam “bandidos” atrás da toga, ela

disse). Nas mãos do STF está uma ADIn, proposta pela AMB, contra o poder disciplinar e punitivo do CNJ. Os ministros do STF estabelecerão os limites da atuação do CNJ.”

Existe uma corrente que não quer nenhum tipo de **mudança** (deveria tudo continuar como está). Por outro lado, há outra corrente que entende que o CNJ só deveria ser órgão de **segunda instância**, deixando toda responsabilidade disciplinar com as corregedorias respectivas. Qual caminho deve ser seguido?

O Ministro Fux estaria preparando um voto no sentido “**conciliador**”: a corregedoria local teria certo prazo para punir o juiz faltoso. Depois disso, a competência seria do

É importante ressaltar que a ADI n.º 4.638 questiona a constitucionalidade da Resolução 135 do CNJ, sob a alegação de que a matéria nela tratada não diz respeito às competências constitucionais do CNJ.

A AMB alega incompetência do CNJ, principalmente no que diz respeito às punições disciplinares, as quais atribuem ser matéria privativa dos tribunais, no caso da censura e da advertência, por exemplo, e de legislação complementar, nos casos das penas de remoção, disponibilidade e aposentadoria. A leitura do trecho da matéria da Folha.com sobre os questionamentos da AMB evidencia o exposto:

Mesmo superada essa resistência quanto à sua composição, o CNJ, uma vez em funcionamento, tomou diversas decisões polêmicas e que foram questionadas, especialmente no que se refere ao regime de metas imposto aos tribunais e juízes de primeira instância, e às punições aplicadas em casos de irregularidades.

A polêmica mais recente envolvendo o CNJ, e de que trata a notícia da Folha, diz respeito a uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) interposta pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) contra o poder correicional do Conselho. A AMB alega que o CNJ não deve ter atribuição disciplinar concorrente à das Corregedorias dos tribunais estaduais e federais, devendo atuar somente em caso de inércia desses órgãos, ou após uma decisão deles.

Os defensores do atual modelo do CNJ (incluindo a atual Corregedora Nacional de Justiça e a OAB) entendem que a Reforma do Judiciário de 2004 deu ao Conselho poderes constitucionais concorrentes aos das Corregedorias, e alegam que a limitação desses poderes poderá levar ao corporativismo e à impunidade de juízes que cometem irregularidades.

Diante dos fatos acima mencionados, Luiz Flávio Gomes sugere alternativas para resolver o alcance da competência do CNJ, de maneira que se apresentam lógicas e eficazes. Nos termos que se segue:

“Sobre as corregedorias (e contra os corregedores) sua atuação deve ser constante, diuturna. Em relação aos juízes parece certo que o CNJ deveria esperar a atuação (ou não atuação) das corregedorias, até um certo limite temporal. Depois disso, o assunto deve passar para o CNJ. De outro lado, deveria haver uma espécie de recurso de ofício em todos os casos decididos pelas corregedorias, para se verificar se ela atuou corretamente(dentro dos parâmetros do justo e do proporcional) ou abusivamente(contra o juiz) ou corporativamente (privilegiando e beneficiando o juiz).”

Cumprido observar que, não se questiona mais a existência do CNJ, o que Luiz Flávio Gomes enxerga como positivo, consoante publica:

“Uma coisa positiva em tudo isso é a seguinte: ninguém está falando em acabar com o CNJ, que é o órgão de controle (mais ou menos) externo do Poder Judiciário. É sumamente salutar para a República a existência desse órgão. Fui um dos primeiros no Brasil a escrever um livro sobre o tema. Defendi, desde o princípio dos anos 90, a sua existência. Seus limites de atuação, no entanto, ainda se acham controversos. Esse órgão não pode acabar, é salutar para todos.”

Contudo, existe ainda um receio do que possa vir a decidir o STF, o sítio do jornal Gazeta do Povo publicou uma matéria a qual comenta sobre a fala da corregedora Eliana Calmon, e dentre outros pontos da entrevista que ela concedeu à Associação Paulista de Magistrados, vejamos:

A declaração da corregedora foi dada em entrevista à Associação Paulista de Jornais.

“Acho que é o primeiro caminho para a impunidade da magistratura, que hoje está com gravíssimos problemas de infiltração de bandidos que estão escondidos atrás da toga”, afirmou. E disse ainda que Peluso, por ter sido do Tribunal de Justiça de São Paulo, seria refratário às inspeções da corregedoria no TJ paulista. “Sabe que dia eu vou inspecionar São Paulo? No dia em que o Sargento Garcia prender o Zorro. É um Tribunal de Justiça fechado, refratário a qualquer ação do CNJ e o presidente do STF é paulista. (...)

A declaração da corregedora do CNJ, à época, cargo responsável justamente por fiscalizar os juizes, esquentou os ânimos no Poder Judiciário. Ela teve que ouvir a leitura, na sessão do conselho, a nota de desagravo do próprio CNJ. O texto, lido pelo Ministro Peluso, não citava diretamente o nome dela. Mas o recado era claro:

“O CNJ repudia veementemente acusações levianas e que, sem identificar pessoas nem propiciar qualquer defesa lançam sem prova dúvidas sobre a honra de milhares de juizes que diariamente se dedicam ao ofício de julgar com imparcialidade e honestidade.”

A divulgação da nota foi decidida em reunião a portas fechadas. Conselheiros relataram que o clima foi tenso e que houve acusações em voz alta.

O presidente da AMB, Nelson Calandra, disse que a corregedora foi acometida de “destempero verbal” e propagou “lendas” às vésperas do julgamento do STF. Ele negou a existência de “bandidos de toga” e disse haver 100 processos disciplinares no CNJ, dos quais apenas 48 resultaram em punições. E lembrou que no país há 16,1 mil magistrados.

Perceba que a corregedora fala das dificuldades que encontra ao inspecionar o Tribunal de Justiça de São Paulo. Inclusive utilizando-se de uma analogia para comparar o grau de dificuldade que tem de inspecionar aquele Órgão, atribuindo ser o mesmo grau que o personagem “Sargento Garcia” possui de prender o “Zorro”, ou seja, nunca.

Embora tenhamos visto toda a evolução do CNJ, inclusive tendo sido corroborada sua constitucionalidade pelo STF, e mesmo sabendo que existem pessoas preocupadas com intuito de trabalhar para dar efetividade às suas funções e ações, o fato acima transcrito levanta ainda preocupação com o seu

futuro. Os dados do Ibope apresentados por Luiz Flávio Gomes são provas dessa preocupação:

“Por falar em confiança, na pesquisa anual do Ibope Inteligência sobre as instituições (cf. Valor Econômico de 04.10.11, p. A10), o Judiciário acaba de perder 4 pontos. Menos da metade das pessoas entrevistadas deposita confiança no Judiciário (49%). A família é a instituição de maior confiança (90%). Os partidos políticos é o extremo oposto (desconfiança – 28%). O Poder Judiciário, dentro de mais de 20 instituições indicadas, só ganha (em termos de confiança) dos governos municipais, sindicatos, sistema de saúde, congresso nacional e partidos políticos. Ou seja: a confiança do brasileiro no Judiciário está baixa e, pior, está caindo”.

A recente mudança na Presidência do Conselho Nacional de Justiça, se espera, infere-se em novos rumos da Justiça brasileira. O CNJ foi criado como objetivo de controlar a atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, além da competência disciplinar e correccional dos Tribunais e seus serviços auxiliares.

Necessário é lembrar que, o CNJ tem corrigido abusos cometidos, seja pelas ações ou omissões dos membros da Justiça, disciplinando precipuamente a falta de consenso acerca de questões estruturais básicas, buscando a hegemonia, como por exemplo, a unificação e padronização dos procedimentos, corroborando para o aprimoramento dos Tribunais, conseqüentemente, da prestação jurisdicional à população. Considere-se o fato também, da edição do Código de Ética da Magistratura neste momento crucial de aceitação.

Outra questão relevante consiste na positividade de sua atuação em se fazer cumprir os princípios constitucionais da legalidade, publicidade, celeridade, eficiência, razoabilidade e moralidade, quase sempre, diga-se de passagem, facultando a todos os interessados apresentarem sugestões antes de expedir suas Resoluções, ultimamente consubstanciada em Metas. Uma das mais relevantes é estabelecer prazo para julgamento de processos que ultrapassaram o limite razoável de sua duração.

Cumpra ressaltar que, alguns de seus atos são suspensos pelo STF, exercendo tal controle, mas somente quando extrapolam os limites de sua competência, decorrente, talvez, da saciedade em demonstrar à sociedade constante e enérgica atividade, destacando-se sua composição híbrida e temporária, evidenciando o natural processo de harmonização de conduta e adequação, vinculada e direcionada na missão constitucional do controle administrativo dos tribunais.

Em matéria disciplinar, o jurisdicionado, na ansiedade em ver sua causa julgada desde logo ou quando vislumbra uma possível irregularidade, não raras vezes algum caso por mero inconformismo tem buscado auxílio diretamente no CNJ. Em muitos casos, trata-se de matéria recursal ou de correção interna, abarrotando o Órgão de reclamações procedimentais; que vem se avolumando, e desvirtuando a sua real função. Obviamente não são apreciadas no tempo desejado.

Contudo, exceto os casos que notoriamente se apresentam ilegais, entendo que as reclamações dirigidas ao CNJ deveriam ser primeiramente apreciadas pelas respectivas Corregedorias dos Tribunais, cabendo somente àquele órgão conhecê-las em grau recursal ou na omissão de julgamento, dentro de um prazo considerado razoável.

Outra questão relevante consiste na magistratura de primeiro grau, a quem são dirigidas, na prática, suas Metas. Primeiramente, se deve valorizar a pessoa do magistrado, conquanto aquele que atende diretamente a população e conhece seus anseios, primando pela sua autonomia e independência funcional, dando-lhe condições reais de trabalho, com recursos materiais, de pessoal, espaço físico adequado, e aperfeiçoamento intelectual, para que possa realmente completar as Metas sugeridas pelo CNJ e, assim, serem posteriormente cobrados pela missão a eles delegada.

Pelas razões aduzidas, se espera que o CNJ estabeleça além de traçar novas Metas, novos Rumos de atuação, especialmente no que tange ao

distanciamento do controle administrativo indireto de decisões judiciais e leis, dando mais ênfase e valorizando as Corregedorias dos Tribunais, estabelecendo, por fim, critérios objetivos de estrutura de aparelhamento material e de pessoal como um todo, pois o Poder Judiciário não é somente composto pelos Magistrados de primeiro grau, na finalidade da garantia quantitativa e qualitativa da prestação jurisdicional, obedecendo ao comando do princípio constitucional da razoável duração do processo.

Capítulo 5:

O Controle Externo do Poder Judiciário pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e sua eficácia:

O Poder Judiciário somente se desenvolverá de maneira correta se os seus trabalhos ocorrerem conscientemente. Para tanto, se faz necessário evitar distorções e desmandos, tornou-se possível a colaboração dos demais Poderes e instituições no controle de suas atividades. É o que denominamos *sistema de freios e contrapesos*, quer dizer, o exercício de determinadas atividades, por um poder, de forma a controlar o poder dos outros.

A independência entre os Poderes não é absoluta, uma vez que se faz necessário estabelecer mecanismos que possam permitir o controle de um poder sobre o outro; complementar a atividade estatal, de forma a não permitir lacunas; ocorrendo, assim, uma forma de arbitragem nas controvérsias que surgirem entre eles.

Dessa forma, existe a possibilidade de um controle externo do Poder Judiciário por meio do Legislativo, que o faz, quando ocorre a necessidade de processar e julgar o Presidente da república, Ministros de Estado, Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador- Geral da República, por crimes de responsabilidade, a possibilidade de concessão de anistia, mesmo após decisão judicial transitada em julgado (art. 48, VIII, da CRFB), possibilidade de criação de comissões parlamentares de inquérito com “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, bem como de outros previstos nos regimentos internos das Casas” (art. 58, § 3º, da CRFB/88); e pelo Poder Executivo, como a escolha e nomeação de Ministros do STF (art. 101, da CRFB/88), escolha e nomeação dos Ministros do STJ (art. 104, da CRFB/88) e a possibilidade de concessão de indulto ou comutação de penas (art. 84, XII, da CRFB/88), dentre outras formas.

Há, ainda, o controle realizado pela sociedade, quando exterioriza o seu anseio social em se tratando de uma razoável duração do processo e de meios que propiciem e garantem a celeridade de sua tramitação (art., LXXVIII, da

CRFB/88), seja como parte do processo, provendo a ação ou nela se defendendo, seja como interveniente, funcionando como fiscal da lei, como o Ministério Público ou em qualquer outra modalidade de participação no processo, como auxiliares, testemunhas, entre outras. Pode-se ressaltar, ainda, o que bempreceitua o nosso Código Civil:

“ninguém se exime do dever de colaborar com o Poder Judiciário para o descobrimento da verdade.”

O controle do Poder Judiciário pode ser exercido ainda, pelo Ministério Público e pela Ordem dos Advogados do Brasil, ambas as funções são essenciais à Justiça. Apesar de serem essas instituições estranhas à estrutura do Poder Judiciário, possuem como objetivo agregar determinados valores e interesses, principalmente com a finalidade de garantir o caráter dialético do processo e valores de legitimação tal como o” Princípio da Imparcialidade da Justiça”

Esse intercâmbio com o Poder Judiciário pode ser constatado quando da escolha de desembargadores entre os membros integrantes do Ministério Público e da Advocacia (art. 84, da CRFB/88) e, pela participação administrativa em atividades de controle, como a integração do Ministério Público e da advocacia em atividades correicionais, nitidamente internas.

Por fim, há o controle, e este mais recente, exercido por meio do Conselho Nacional de Justiça.

5.1. Conselho Nacional de Justiça: um Controle administrativo ou jurisdicional?

Diante do anteriormente exposto, verificamos que o CNJ possui atribuição de controle do Poder Judiciário, esse controle, está em consonância com legislação vigente, e se refere a um controle administrativo, que possui índole interna, ou seja, um controle em que não prejudica a autonomia e a independência do Poder Judiciário, mas sim, o auxilia em sua organização.

Esta característica foi consolidada na decisão do STF que julgou improcedente a ADI 3365, a qual foi proposta pela Associação dos Magistrados do Brasil, que entendia ser o CNJ um órgão de controle jurisdicional e, portanto, inconstitucional, pois ia de encontro a autonomia do Judiciário.

Apesar de a Constituição Federal mencionar que o CNJ possui atribuição exclusivamente administrativa, sendo o referido dispositivo reafirmado pelo Supremo Tribunal Federal, por meio da ADI 3365, tal mandamento não parece ser seguido pelo *órgão administrativo* em comento, pois o mesmo vem traçando diferentes rumos, a partir das resoluções e decisões que vem editando.

Para melhor entendimento do assunto, nos cabe retornar a origem da palavra controle, esta oriunda do latim *roulum*, em francês *rôle*, designando o rol dos contribuintes pelo qual se verificava a operação do arrecadador. No direito pátrio, o vocábulo foi introduzido por Seabra Fagundes em sua obra *O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*.

Hely Lopes Meirelles (2000) conceitua controle como:

“a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”. Verifica-se ser o controle exercitável em todos e por todos os Poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário.

Esse mecanismo de revisão de conduta, fiscalização e correção, que se efetivou no Brasil em meados de 1890, pode atualmente ser visto de duas formas: o controle político e o controle administrativo, o primeiro, oriundo do Direito Constitucional, é aquela função em que um Poder exerce sobre o outro, com a busca de harmonizar a relação entre os Poderes, como exemplo tem-se a sanção ou veto do Presidente da República (Executivo) à função legiferante do Legislativo ou a nomeação pelo Executivo de Ministros dos Tribunais Superiores do Judiciário, ou, ainda, a possibilidade de *impeachment* do Presidente da República sendo julgado pelo Senado Federal.

O controle da Administração, em contrapartida, pode ser visto por vários vieses, sendo o principal deles, para este momento, a forma de controle administrativo, que é realizado dentro de cada poder estatal, isto é, no Executivo, Legislativo e Judiciário.

O controle administrativo pode ser encontrado nos três Poderes de Estado. É todo aquele que os órgãos de administração de cada Poder exercem sobre suas próprias atividades, buscando mantê-las em conformidade com a lei, e de acordo as necessidades do serviço e as exigências técnicas e econômicas de sua realização. Por meio deste controle, os órgãos da administração pode anular, revogar ou alterar seus próprios atos e punir seus agentes dentro da esfera administrativa

O Tribunal de Contas, por exemplo, é um órgão de controle administrativo do Legislativo, assim como é o Conselho Nacional de Justiça do Poder Judiciário.

O CNJ, conforme entendimento do STF possui natureza jurídica e atribuição meramente administrativa, tendo constituição de órgão interno do Poder Judiciário, objetivando regular, organizar e controlar os atos administrativos do Judiciário. Teoricamente, a atribuição administrativa é facilmente verificada, diferentemente do que ocorre na prática.

O Conselho Nacional de Justiça desde sua criação em 2005 passou a editar diversas resoluções sobre os mais diversos temas. Tais resoluções possuem o condão de organizar ou reorganizar o Poder Judiciário, muitas delas seguiram tal objetivo e foram e são essenciais para o bom andamento do Judiciário, como por exemplo, a Resolução já mencionada, que se refere ao nepotismo (Resolução n. 07 do CNJ), tal resolução foi crucial para tornar viável a aplicação da súmula vinculante n. 13, editada pelo STF, a qual possuía difícil aplicação, frente a sua enorme abrangência, que acabava se tornando inexecutável.

Ocorre, que nem todas as resoluções editadas pelo CNJ seguiram o objetivo da sua criação, ou seja, sua atribuição administrativa, como por

exemplo, as Resoluções referentes aos Precatórios (n. 115/10 e 123/10) e aos Cartórios de Registros Públicos (n. 80/09), tais resoluções, ao que parece, usurparam as funções típicas do Poder Legislativo, legislando sobre a matéria e não apenas regulamentando metas a serem cumpridas pelo Judiciário a partir de uma legislação já consagrada.

De igual forma, o CNJ parece não estar só usurpando a função típica do Poder Legislativo como também a do Poder Judiciário, uma vez que tem realizado atos de cunho jurisdicional e não administrativo, como exemplo, o fato de o CNJ suspender decisão judicial do próprio Poder Judiciário quando em sua função típica. Caso emblemático é o noticiado pelo STF (2010):

“O Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) manteve, nesta quinta-feira, as liminares do ministro Celso de Mello que suspenderam duas decisões do corregedor do CNJ que “tornou sem efeito” acórdãos do TJ-MA. Essas decisões concederam mandados de segurança às titulares de Cartórios do 2º Ofício Extrajudicial, respectivamente de Barra do Corda e de Balsas, ambos no estado do Maranhão, Iolanda Nepomuceno Silva e Maria do Socorro Ferreira Vieira.”

Diante desta situação, verifica-se que o STF não se omitiu diante da decisão do CNJ que tornou sem efeito uma decisão judicial do Tribunal de Justiça do MA, julgando o conflito. Na decisão, o STF reafirmou que o CNJ não possui atribuição jurisdicional, não podendo interferir na função típica do Judiciário, possuindo apenas função administrativa, de controle interno e organizacional. Vejamos, o teor da notícia referente à decisão exarada pelo STF (2010):

“Decisão cassada”

A decisão foi tomada por unanimidade, no julgamento dos agravos regimentais interpostos pela União contra liminares concedidas pelo ministro Celso de Mello nos Mandados de Segurança (MSs) 28598 e 28611. Tais medidas suspenderam decisões do então corregedor nacional de Justiça, ministro Gilson Dipp, que havia suspenso a eficácia de mandados de segurança emitidos pelo Tribunal de Justiça do estado do Maranhão (TJ-MA), que mantiveram as duas titulares em seus cargos.

Elas manterão cautelarmente suas titularidades, enquanto não transitar em julgado a decisão do TJ-MA e, mesmo

após o trânsito, se a decisão lhes for favorável. Por enquanto, os acórdãos (decisão colegiada) do TJ-MA estão sendo contestados por meio de Recurso Especial perante o Superior Tribunal de Justiça (STJ) e de Recurso Extraordinário (RE) no STF.

Jurisprudência:

Com essa decisão, o STF reafirmou jurisprudência firmada no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3367 e no agravo no Mandado de Segurança 25879, entre uma série de outros casos, muitos deles semelhantes aos julgados nesta quinta-feira.

Os demais ministros endossaram o voto do relator, ministro Celso de Mello, no sentido de que a jurisprudência do Supremo entende que o CNJ tem competência para “apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário”, conforme dispõe a Emenda Constitucional (EC) nº 45/2004.

Como órgão do CNJ, a Corregedoria Nacional de Justiça tem o papel de, mediante ações de planejamento, atuar na coordenação, no controle administrativo e no aperfeiçoamento do serviço público da prestação da Justiça.

Alegações e preliminar

A União alegou que o CNJ não extrapolou em suas funções ao cassar a decisão do TJ-MA, pois teria atuado dentro dos limites constitucionais que lhe atribuem o controle administrativo do Judiciário. Segundo ela, negar ao CNJ exercer sua competência em Procedimento de Controle Administrativo (PCA) seria negar a vigência do próprio artigo 103-B da Constituição Federal.

O relator afastou, também, uma preliminar levantada pela União, segundo a qual o julgamento do primeiro MS estaria prejudicado, diante da desistência de sua autora. Entretanto, segundo o ministro Celso de Mello, a desistência refere-se ao MS 28537, impetrado pela Associação dos Notários e Registradores (Anoreg) do estado do Maranhão, estando mantido o de número 28598, impetrado por Iolanda Nepomuceno Silva.

Quanto às alegações, o ministro Celso de Mello afirmou que “não assiste razão à União” e que:

**“sua pretensão é incompatível com a natureza do CNJ”.
Istoporque ela estaria reivindicando o direito do CNJ de reformar matéria de caráter jurisdicional, privativo das instâncias recursais do Poder Judiciário.”**

Ao acompanhar o voto do relator, o ministro Gilmar Mendes lembrou que, em ambos os processos, já foram interpostos RESPs no STJ e REs junto ao STF. Segundo ele:

“está inequivocamente comprovada a impropriedade da decisão do CNJ, pois ele não pode interferir em decisões judiciais, embora estas possam refletir-se no campo administrativo”.

Por seu turno, o ministro Marco Aurélio, ao também acompanhar o voto do ministro Celso de Mello, disse estranhar que o CNJ incida na mesma prática de interferir em decisões judiciais, quando já existem diversas decisões do STF sobre os limites da competência do conselho.

Diante desta situação, vislumbra-se que apesar de a Constituição Federal referir qual a atribuição do CNJ, sendo referendada pelo STF, tal dispositivo (art. 103, parágrafo 4º), o CNJ parece não dar ouvidos a tais mandamentos, continuando a trazer resoluções que não são objetos de sua competência e atribuição. Inclusive, esta foi a observação feita pelo Ministro Marco Aurélio na notícia acima mencionada.

Além da legislação antes referida, em mais de uma decisão o STF afirmou o caráter de controle administrativo do CNJ.

Em virtude dessas considerações, não há dúvidas que embora o CNJ seja um órgão de atribuições administrativas, o mesmo tem agregado competências que não são de sua competência, rompendo com o objetivo da criação do órgão.

Assim, resta a dúvida se o órgão continuará a perseguir competências que não são suas, usurpando atribuições típicas de outros Poderes ou se irá se conformar com o objetivo exclusivo de sua criação, ou seja: o controle exclusivamente administrativo do Poder Judiciário.

Esse controle externo do Poder Judiciário é um assunto amplamente discutido no Congresso Nacional, bem como por vários órgãos de classe. É um tema muito polêmico, que ainda comporta muito estudo e discussão.

No que se refere ao controle externo a Constituição Federal prevê tal forma de controle em seu artigo 71, e estabelece que incumbe ao Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas. Todavia, o controle externo e específico sobre os atos administrativos praticados pelo Poder Judiciário ainda não tinha merecido um tratamento constitucional expresso e adequado.

Vale ressaltar que o controle a ser realizado pelo CNJ é apenas externo e se restringe aos atos administrativos e financeiros realizados pelo Poder Judiciário, não abrangendo a atividade jurisdicional, ou seja, sua atividade-fim. Essa atividade deve ser exercida somente pelos membros do Poder Judiciário.

Pelas razões aduzidas, entendemos que a instituição deste órgão de controle não fere a autonomia funcional dos membros do Poder Judiciário e, muito menos, a independência dos Poderes da República, pelo fato de que não haverá qualquer ingerência na atividade jurisdicional, continuando os magistrados livres para proferirem os seus julgamentos e emitirem suas decisões.

Conclusão:

A Emenda Constitucional n. 45/2004 foi promulgada em 8 de dezembro de 2004 e publicada em 31 de dezembro do mesmo ano, momento em que passou a ter vigência. A EC citada surgiu com o intuito de reorganizar o Poder Judiciário, o qual estava sendo objeto de várias críticas por sua morosidade processual, falta de transparência e, ainda, seu difícil acesso pela sociedade em geral.

Com efeito, esta reforma veio estruturada a partir dos princípios do acesso à justiça, da razoabilidade processual, da eficiência processual, entre outros. A fim de resguardar e garantir tais princípios esta reforma, conhecida como “A Reforma do Judiciário” criou o Conselho Nacional de Justiça.

Tal conselho judicial, que já estivera em exercício no Brasil, em 1975, possui suas raízes no pensamento de França e Itália, países pelos quais foram pioneiros na instituição de conselhos judiciais.

O Conselho Nacional de Justiça brasileiro, como foi visto no trabalho, possui composição variada, com membros externos à magistratura. Suas atribuições e competências são regradas pela Constituição Federal, enquanto seu funcionamento interno é dado pelo seu Regimento.

Várias reflexões foram feitas referentes ao Conselho Nacional de Justiça, entre elas está a real competência que o CNJ possui dentro do Poder Judiciário. De forma indiscutível, o CNJ, teoricamente, possui atribuição administrativa, isto frente à lei que o instituiu (CF) e as decisões posteriores a sua criação. Ocorre que na prática, parece que o órgão em questão tem tomado novos rumos, passando a trazer para si atribuições de cunho jurisdicional e legislativo, sem que isso seja o entendimento do órgão superior do Judiciário: o STF.

O final deste trabalho não é, com certeza, o encerramento da discussão sobre o Conselho Nacional de Justiça e a natureza jurídica de sua atribuição, pois o CNJ é, ainda, um órgão bastante novato em nosso sistema, possuindo

acanhados reflexos, sob um aspecto mais basilar e temporal. Assim, é difícil dizer que o Conselho Nacional de Justiça continuará ou não *usurpando* as atribuições típicas dos Poderes de Estado, o que se pode fazer são apenas considerações atinentes ao tema e, frente a estas tecer críticas, ainda que tímidas.

REFERÊNCIAS:

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Disponível em
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> BRASIL.

Supremo Tribunal Federal do Brasil. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.367 proferido pelo Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal do Brasil. Ministro Relator: Cezar Peluso. Partes: Requerente: Associação dos Magistrados Brasileiros - AMB; Requerido: Congresso Nacional. Data do julgado: 13 abril 2005. Data da publicação: 17 março 2003. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=ADI.SC LA.+E+3367.NUME.+E+20050413.JULG.&base=baseAcordaos>> CARVALHO,

ESTADÃO; Eliana Calmon: corporativismo favorece bandidos de toga.

Estadão, Brasil: 26 nov. 2011. Disponível em:
<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,eliana-calmon-corporativismo-favorece-bandidos-de-toga,803308,0.htm>

FOLHA.COM; A história do CNJ. Folha.com, Brasil: 13 jan 2012. Disponível em: <http://direito.folha.com.br/1/post/2012/01/a-historia-do-cnj.html>.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional.** 16ª edição. Belo Horizonte: Del Rey: 2010.

FILHO. Ilton Noberto Robl. **Conselho Nacional de Justiça: Estado Democrático de Direito e Accountability.** 1ª edição. São Paulo: Saraiva, 2013.

GOMES, Luiz Flávio; **CNJ deve continuar punindo os juízes?** Atualidades do Direito: 4 out. 2011. Disponível em:
<http://atualidadesdodireito.com.br/lfg/2011/10/04/cnj-deve-continuar-punindo-os-juizes/>.

JUNIOR, Antônio Veloso Peleja. **Conselho Nacional de Justiça e a Magistratura Brasileira.** 2ª edição. Curitiba: Juruá, 2011.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado.** 15ª edição. São Paulo: Saraiva, 2011.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 4ª edição. São Paulo: Saraiva, 2009.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**. 7ª edição. São Paulo: Atlas, 2007.

MOREIRA, Caio Rocha. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o controle externo do Judiciário. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 17, n. 3346, 29ago.2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/22514>>.

PEDERSOLI, Christiane Vieira Soares. **Conselho Nacional de Justiça: Atribuição Regulamentar no Brasil e no Direito Comparado**. 1ª edição. Belo Horizonte: Forum, 2011.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Conselho Nacional de Justiça e a Independência do Judiciário**. 1ª edição. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.
