



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**CURSO DE DIREITO**

**RÉGIS AUGUSTO TIMBÓ MAGALHÃES**

**JUDICIÁRIO, DEMOCRACIA E INDEPENDÊNCIA: UMA ANÁLISE CRÍTICA  
SOBRE O GOVERNO DO JUDICIÁRIO E A SUA INTERFERÊNCIA NA  
INDEPENDÊNCIA DOS JUÍZES**

**FORTALEZA**  
**2013**

RÉGIS AUGUSTO TIMBÓ MAGALHÃES

JUDICIÁRIO, DEMOCRACIA E INDEPENDÊNCIA: UMA ANÁLISE CRÍTICA SOBRE  
O GOVERNO DO JUDICIÁRIO E A SUA INTERFERÊNCIA NA INDEPENDÊNCIA  
DOS JUÍZES

Monografia apresentada ao Curso de Direito  
da Faculdade de Direito da Universidade  
Federal do Ceará, como requisito parcial para  
a obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Me<sup>a</sup>. Janaína Soares Noleto  
Castelo Branco.

FORTALEZA

2013

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca Setorial da Faculdade de Direito

- 
- M188j      Magalhães, Régis Augusto Timbó.  
              Judiciário, democracia e independência: uma análise crítica sobre o governo do judiciário e a sua interferência na independência dos juízes / Régis Augusto Timbó Magalhães. – 2013.  
              61 f. : enc. ; 30 cm.
- Monografia (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2013.  
              Área de Concentração: Direito Constitucional e Teoria Geral do Processo.  
              Orientação: Profa. Ms. Janaína Soares Noleto Castelo Branco.
1. Poder judiciário - Brasil. 2. Democracia - Brasil. 3. Juízes - Brasil. 4. Direitos fundamentais – Brasil. I. Castelo Branco, Janaína Soares Noleto (orient.). II. Universidade Federal do Ceará – Graduação em Direito. III. Título.

---

CDD 342.256

RÉGIS AUGUSTO TIMBÓ MAGALHÃES

JUDICIÁRIO, DEMOCRACIA E INDEPENDÊNCIA: UMA ANÁLISE CRÍTICA SOBRE  
O GOVERNO DO JUDICIÁRIO E A SUA INTERFERÊNCIA NA INDEPENDÊNCIA  
DOS JUÍZES

Monografia apresentada ao Curso de Direito  
da Faculdade de Direito da Universidade  
Federal do Ceará, como requisito parcial para  
a obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Aprovado em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof<sup>ª</sup>. Me<sup>a</sup>. Janaína Soares Noleto Castelo Branco (Orientadora)

Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Me. William Paiva Marques Júnior

Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Mestranda Ana Cecília Bezerra de Aguiar

Universidade Federal do Ceará (UFC)

A Deus.

Aos meus pais, Guilherme e Gorete.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, pela fé e pela proteção que me possibilitaram vencer os obstáculos da vida.

Aos meus pais, Guilherme e Gorete, pela educação, pelo amor e pelo exemplo.

À minha segunda mãe, Zilma, que me criou com muito zelo e afeto.

Aos meus irmãos, Daniele, Júnior e Rafaelle, pelo convívio maravilhoso.

À minha namorada e amiga, Fernanda, pelo carinho, pelas palavras de incentivo e por sempre confiar em minha capacidade, mesmo quando nem eu acreditava.

À Prof<sup>a</sup>. Me<sup>a</sup>. Janaína Soares Noleto Castelo Branco, por ter aceitado ser minha orientadora e pela ajuda inestimável na elaboração deste trabalho.

Ao Prof. Me. William Paiva Marques Júnior e à mestrande Ana Cecília Bezerra de Aguiar, que aceitaram participar da Banca Examinadora, pelo tempo e pelas sugestões e colaborações.

Ao PIBIC/UFC, pelo apoio financeiro com a manutenção da bolsa de auxílio.

“Um juiz dependente é a negação da justiça.”

(José de Albuquerque Rocha)

## RESUMO

O presente trabalho tem por escopo analisar o Poder Judiciário no que concerne ao modelo autocrático em que seu governo é exercido, amplamente conflitante com o princípio democrático que rege a República Federativa do Brasil, demonstrando-se, precipuamente, o modo como a administração da organização judiciária interfere na independência dos juízes. Com base em metodologia de utilização da pesquisa bibliográfica, analisando doutrinas nacionais e estrangeiras pertinentes à temática, busca-se, preliminarmente, explicar que o postulado fundamental da democracia alberga toda a estrutura do Judiciário, inobstante os seus membros não provenham do crivo popular. Em seguida, mediante um estudo do princípio da separação de poderes e do sistema de freios e contrapesos, examina-se a função de governo exercido pelos tribunais, apontando o caráter autocrático desses órgãos de cúpula e outras crises vividas pela estrutura judiciária pátria. Ademais, faz-se um paralelo entre a independência interna dos juízes e a forma como ela é limitada pela administração oligárquica e burocrática do Poder Judiciário. A partir do estudo desses problemas enfrentados pelo aparelho judiciário, busca-se, em cunho nitidamente propositivo, apontar meios aptos a democratizá-lo. Dentre os mecanismos que poderiam ser capazes de eliminar o aspecto antidemocrático do Judiciário, concede-se especial atenção ao Conselho Nacional de Justiça, consagrado constitucionalmente pela Emenda Constitucional nº 45/2004. No entanto, demonstra-se que o Conselho Nacional de Justiça, em razão de sua atuação e composição, fortaleceu, em certos aspectos, a autocracia reinante na administração da magistratura nacional, não seguindo o exemplo dos conselhos instituídos na Europa Ocidental.

**Palavras-chave:** Poder Judiciário. Democracia. Governo autocrático. Independência. Conselho Nacional de Justiça.



## **ABSTRACT**

The present work has the purpose to analyze the Judiciary regarding the autocratic model that his government is exercised widely conflicting with the democratic principle that governs the Federative Republic of Brazil, showing up ones, mostly, how the judiciary organization interferes with the independence of judges. Based on the methodology of use of literature, analyzing doctrines and foreign relevant to the topic, we seek to preliminarily explain the fundamental postulate of democracy houses the entire structure of the judiciary, despite its members are not obtained from sieve popular. Then, through a study of the principle of separation of powers and the system of checks and balances, it examines the role of government exercised by the courts, pointing out the autocratic character of these umbrella bodies and other crises experienced by the judicial structure homeland. Moreover, it is a parallel between the internal independence of judges and the way it is limited by the oligarchic and bureaucratic administration of the judiciary. From these problems faced by the judiciary, to search in propositional nature clearly pointing means able to democratize it. Among the mechanisms that could be capable of eliminating the undemocratic aspect of the Judiciary, gives particular attention to the National Council of Justice, constitutionally enshrined by Constitutional Amendment n°. 45/2004. However, it is demonstrated that the National Judicial Council, due to its performance and composition, strengthened in certain respects, the reigning autocracy in the administration of the national judiciary, not following the example of councils established in Western Europe.

**Keywords:** Judiciary. Democracy. Autocratic government. Independence. National Council of Justice.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>2 O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988.....</b>	<b>11</b>
<b>2.1 O princípio democrático e o Poder Judiciário .....</b>	<b>12</b>
<b>3 O PODER JUDICIÁRIO.....</b>	<b>17</b>
<b>3.1 Funções típicas e atípicas .....</b>	<b>19</b>
<b>3.2 O caráter autocrático do governo e a necessidade de democratização .....</b>	<b>20</b>
<b>3.3 Outras problemáticas.....</b>	<b>27</b>
<b>4 A GARANTIA DE INDEPENDÊNCIA DOS JUÍZES.....</b>	<b>29</b>
<b>5 O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E A CONTINUIDADE DO MODELO AUTOCRÁTICO .....</b>	<b>40</b>
<b>5.1 O Conselho Nacional de Justiça à luz do direito comparado .....</b>	<b>48</b>
<b>6 CONCLUSÃO.....</b>	<b>57</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>59</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A República Federativa do Brasil constitui-se em um Estado Democrático de Direito. Sendo o princípio democrático um postulado fundamental que norteia o nosso país, não há como deixá-lo de fora do cerne de nenhum dos três Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário). No entanto, em se tratando do Judiciário e de sua função atípica de administrar, a realidade mostra que o modo como seu governo é exercido contradiz a essência da participação plural, culminando com o fortalecimento do poder dos tribunais. Configura-se, portanto, um regime autocrático que tem como uma de suas consequências mais maléficas a limitação da independência dos juízes de primeira instância.

Em decorrência dessa situação alarmante, bem como de outros problemas enfrentados pela magistratura (dificuldade no acesso à justiça e morosidade na prestação jurisdicional, por exemplo), a Emenda Constitucional nº 45 de 2004 foi promulgada com vistas a reestruturar o Poder Judiciário, dando-lhe uma feição, sobretudo, mais democrática. Um dos meios mais importantes para garantir essa reforma foi a consagração de um órgão de controle: o Conselho Nacional de Justiça. A sua criação já era suscitada por alguns doutrinadores desde o início da década de 90. Esses estudiosos defendiam o conselho como sendo um órgão de natureza administrativa, responsável pelo governo do aparelho judiciário pátrio. Argumentavam, outrossim, que a composição e o recrutamento deveriam ser baseados na participação democrática de toda a magistratura, bem como de integrantes alheios ao Poder Judiciário, mormente aqueles da sociedade civil.

Assim sendo, o Conselho Nacional de Justiça, no plano ideal, tinha o condão de ser o instrumento apto a expungir a aristocracia da organização judiciária. Todavia, acabou sendo instituído, malgrado sua natureza administrativa, como um órgão cuja atuação se limita a fiscalizar o governo do Judiciário e administrar o Poder Judiciário. A sua composição e recrutamento, lamentavelmente, também seguem a linha antidemocrática.

Dessa forma, o poder interno de controle e gestão dos recursos materiais e financeiros, isto é, o governo da organização judiciária continua concentrado nos tribunais. Trata-se da continuidade da autocracia no âmbito do Poder Judiciário, ao contrário do que ocorreu em alguns países da Europa Ocidental, onde se erigiram conselhos superiores de magistratura com viés democrático.

É justamente essa a linha de raciocínio do presente trabalho. Busca-se, inicialmente, traçar um paralelo entre o Poder Judiciário e o princípio democrático, esclarecendo que o governo exercido no seio da organização judiciária nacional é

incompatível com o postulado fundamental supracitado, o que acaba resultando em graves prejuízos. Dentre essas consequências maléficas, o estudo destaca a maneira como administração autocrática da estrutura judiciária limita a independência interna dos juízes de primeiro grau no exercício da função jurisdicional.

A partir de então, o trabalho se desenvolve numa perspectiva de analisar o Conselho Nacional de Justiça, examinando as circunstâncias que fizeram com que o órgão acima mencionado, ao invés de funcionar como um meio hábil a democratizar o Judiciário, acabou por fortalecer o seu caráter autocrático, diferentemente do que aconteceu em alguns países do Velho Continente.

Tendo em vista o caráter eminentemente hermenêutico do trabalho, a metodologia utilizada foi essencialmente a da pesquisa documental e bibliográfica nacional e estrangeira, mediante o estudo e a análise de livros, de artigos científicos, de dissertações, da Constituição e de textos legais.

## 2 O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

O regime de governo da República Federativa do Brasil baseia-se no princípio democrático, consoante prescrevem o Preâmbulo e o art. 1º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

O preâmbulo da constituição brasileira (CB) de 1988 foi promulgado juntamente com o documento integral pelos “representantes do povo”, “para instituir um Estado Democrático”. No Título I, Art. 1º constitui-se a República Federativa do Brasil como “Estado Democrático de Direito”, no qual “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (CB Art. 1º, parágrafo único). (MÜLLER, 2003, p. 47-48).

Assim sendo, nosso país constitui-se em um Estado Democrático de Direito, fundado no princípio da soberania popular, segundo o qual todo poder emana do povo, sendo este a fonte primária de garantia de legitimidade democrática de um Governo. Através do postulado fundamental da democracia, afasta-se o caráter autocrático e despótico de se governar e, por conseguinte, assegura-se a proteção dos direitos e garantias fundamentais e das liberdades públicas. Nesse sentido, Bullos (2011, p. 499-450) aduz que:

Como princípio fundamental, a voz *Estado democrático de Direito* veicula a ideia de que o Brasil não é um *Estado de Polícia*, autoritário e avesso aos direitos e garantias fundamentais. Em suma, a República Federativa do Brasil é um *Estado Democrático de Direito*, porque assegura direitos inalienáveis, sem os quais não haveria democracia nem liberdades públicas. (grifo do autor).

Na esteira desse entendimento, Branco, Coelho e Mendes (2008, p. 149) asseveram que:

[...] considera-se *democrático* aquele Estado de Direito que se empenha em assegurar aos seus cidadãos o exercício efetivo não somente dos direitos civis e políticos, mas também e sobretudo dos direitos econômicos, sociais e culturais, sem os quais de nada valeria a solene proclamação daqueles direitos. (grifo do autor).

Em face da sua relevante importância, Branco, Coelho e Mendes (2008, p. 149) afirmam que outros princípios se mostram consectários jurídicos do princípio do Estado Democrático de Direito, vale dizer, do fundamento democrático são extraídos, dentre outros, os princípios da separação dos poderes, da igualdade, do pluralismo político e, inclusive, da dignidade da pessoa humana.

Com efeito, a partir do preceito ora em comento, busca-se promover a realização dos direitos e garantias fundamentais, dos valores da igualdade e da liberdade, dos princípios da separação dos poderes, da soberania popular e, sobretudo, da dignidade da pessoa humana,

bem como alcançar e concretizar os objetivos fundamentais de se construir uma sociedade livre justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

É imprescindível ressaltar, outrossim, que a “democracia não é um mero conceito político abstrato e estático, mas é um *processo* de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história.” (SILVA, 2009, p. 126, grifo do autor). Mais do que um regime de governo ou um regime político que tem por escopo garantir os direitos e garantias fundamentais conquistados pelos povos ao longo da história e assegurados constitucionalmente, entende-se que, na atualidade, a própria democracia é um desses direitos fundamentais dos cidadãos, consoante preleciona Bonavides (2007, p. 493), *in verbis*:

A democracia no fim do século XX, mais do que um sistema de governo, uma modalidade de Estado, um regime político ou uma forma de vida, tende a se converter, ou já se converteu, no mais novo direito dos povos e dos cidadãos. É direito de qualidade distinta, direito que eu diria de quarta geração.

Vale destacar que o regime democrático contrapõe-se ao regime autocrático de governo. Segundo Kelsen (2000, p. 406-407), a distinção entre os dois regimes decorre da idéia de liberdade política:

Politicamente livre é quem está sujeito a uma ordem jurídica de cuja criação participa. O indivíduo é livre se o que ele “deve” fazer, segundo a ordem social, coincide com o que ele “quer” fazer. Democracia significa que a “vontade” representada na ordem jurídica do Estado é idêntica às vontades dos sujeitos. O seu oposto é a escravidão da aristocracia. Nela, os sujeitos são excluídos da criação da ordem jurídica, e a harmonia entre a ordem e as suas vontades não é garantida de modo algum.

## 2.1 O princípio democrático e o Poder Judiciário

O princípio democrático, enquanto fundamento da República, deve albergar toda a estrutura do Poder, ou seja, deve estar presente no bojo do Executivo, do Legislativo e do Judiciário<sup>1</sup>, com vistas a conferir legitimidade a cada um dos membros desses Poderes. A democracia é o instrumento que permite a participação do povo na vontade do Estado, seja no processo de elaboração e edição das leis e atos normativos (normas jurídicas abstratas e gerais), seja no processo de criação e prolação das decisões judiciais (normas jurídicas concretas e individuais). Trata-se, portanto, de princípio legitimante da autoridade e da

<sup>1</sup> O Poder Soberano do Estado é uno e indivisível. A utilização da expressão “divisão de poderes” para tratar sobre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário diz respeito aos diferentes órgãos que exercem as diversas funções (executiva, legislativa e jurisdicional) do Estado.

obrigatoriedade da vontade estatal, a qual se expressa por meio das normas jurídicas, de tal sorte que cabe a sociedade obedecer ao direito derivado dessa manifestação de vontade, haja vista que os cidadãos participam da sua elaboração. Não é outro o magistério de Rocha (2007, p. 30), segundo o qual:

O Estado brasileiro se define como Estado Democrático de Direito. Democracia significa, essencialmente, participação do povo no processo de produção das normas jurídicas que regulam a vida social, sejam as gerais (legislativas), sejam as individuais e concretas (judiciais, entre outras). Do princípio democrático derivam a legitimidade da autoridade e da obrigatoriedade do direito. Se participamos de sua elaboração, direta ou indiretamente, estamos obrigados a obedecê-lo.

No tocante ao Poder Judiciário, malgrado a escolha dos juízes não seja realizada nos mesmos moldes que ocorre com os integrantes do Executivo e do Legislativo, isto é, através do exercício direto da soberania popular, mediante sufrágio universal e voto direto, secreto e igualitário, os magistrados adquirem legitimidade para atuarem (em especial para proferirem decisões judiciais) em decorrência dos princípios constitucionais do processo, conforme salienta Rocha (2007, p. 30), *expressis litteris*:

No caso das normas legislativas, a legitimidade do legislador é assegurada indiretamente através de sua eleição pelo povo. Como, porém, legitimar o juiz na produção das decisões judiciais, já que não é eleito? Os princípios constitucionais do processo são, justamente, os mecanismos para legitimar o juiz, suprimindo a falta de eleição [...].

Aliás, não são somente os princípios constitucionais do processo que conferem legitimidade aos juízes e as suas decisões, mas a própria Constituição como um todo ao consagrar competências, garantias, prerrogativas e deveres do Judiciário. Nesse diapasão, vale lembrar que a Constituição Federal de 1988 foi promulgada por uma Assembléia Constituinte composta por representantes do povo. Por isso, mesmo que de forma oblíqua, a soberania popular legitima a magistratura e as suas decisões. Essa legitimidade é constantemente garantida pela sociedade enquanto os juízes continuarem exercendo sua tarefa constitucional de zelar pela justiça. Na esteira desse pensamento, Dallari (2007, p. 91) ensina sobre a legitimação das decisões judiciais e seus efeitos, *in verbis*:

O juiz recebe do povo, através da Constituição, a legitimação formal de suas decisões, que muitas vezes afetam de modo extremamente grave a liberdade, a situação familiar, o patrimônio, a convivência na sociedade e toda uma gama de interesses fundamentais de uma ou de muitas pessoas. Essa legitimação deve ser permanentemente complementada pelo povo, o que só ocorre quando, segundo a convicção predominante, os juízes estão cumprindo seu papel constitucional, protegendo eficazmente os direitos e decidindo com justiça. Essa legitimidade tem excepcional importância pelos efeitos políticos e sociais que podem ter as decisões judiciais.

É indispensável apontar, também, que os cidadãos participam indiretamente da escolha dos membros dos tribunais superiores, como o STF e o STJ, visto que cabe ao Presidente da República e aos Senadores, os quais são eleitos mediante crivo popular, nomeá-los e sabatiná-los, respectivamente; assim como compõem o Tribunal do Júri, cuja competência é processar e julgar os crimes dolosos contra a vida (art. 5º, XXXVIII da CRFB/88), consoante expressa Clève (1993, p. 298-299):

Dos três poderes da República, o Judiciário é o único que é composto por agente cuja investidura independe da vontade popular. O Pacto Fundamental (i) pretende instaurar um Estado Democrático de Direito, cujo primeiro fundamento é a (ii) soberania (inclusive a popular) e, ademais, onde (iii) o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente. A legitimidade, então, do Legislativo e do Executivo reconduz-se, pelo menos em um primeiro momento, ao problema da soberania popular. Tal não ocorre com o Judiciário.

[...]

O eleitorado participa, de modo indireto, da escolha dos membros dos Tribunais Superiores (especialmente do STF e do STJ), na medida em que estes são nomeados pelo Presidente da República (arts. 101 e 104 da CF) Ora, tanto o Presidente quanto os Senadores foram investidos por força da vontade popular.

[...]

Outra forma de legitimação da atuação jurisdicional ocorre com a participação direta dos cidadãos no exercício da função judicial. Ela, com efeito, pode ocorrer [...] nos Tribunais do Júri [...]

Todavia, Clève (1993, p. 299) acrescenta que são notadamente as decisões judiciais proferidas de maneira justa e racional que legitimam a função jurisdicional:

A legitimidade da atuação jurisdicional não repousa necessariamente sobre o problema da forma de investidura dos membros da magistratura.

[...]

A legitimidade da ação jurisdicional repousa, basicamente, sobre a racionalidade e a justiça da decisão.

Portanto, faz-se mister salientar que a atuação funcional dos juízes no sentido de desempenhar o cargo de forma honesta, decente, respeitável, racional e justa é essencial para legitimá-los, embora não sejam escolhidos pelo voto popular, conforme assevera Dobrowolski (1996, p. 173):

A legitimação democrática do magistrado depende não tanto da indicação eletiva, como do desempenho funcional. Juízes honestos, diligentes, capazes e abertos para o social e afinados com as transformações exigidas pela sociedade, alcançam legitimar-se pelo desempenho do cargo, mesmo não tendo sido eleitos pelo voto popular.

Logo, depreende-se que o Judiciário não pode ser considerado uma organização alheia aos anseios democráticos somente porque os julgadores não decorram de uma eleição popular. Na verdade, a adoção de um sistema de eleição para os integrantes do aparelho judiciário é incompatível com a função jurisdicional, pois acarretaria uma nefasta



interferência na independência e na imparcialidade dos juízes, cujas decisões seriam prolatadas com o propósito de agradar os eleitores, a fim de se manterem no cargo, em detrimento da preservação da paz e da justiça sociais (SIFUENTES, 1999, p. 333).

Urge ressaltar que a despeito de ser característica do Poder Judiciário a nomeação dos juízes a partir de concurso público de provas e títulos, e considerando que essa escolha não se dê mediante a manifestação direta da vontade da maioria, não é correto afirmar que o modelo democrático se encontra fora do Judiciário. Pelo contrário. Primeiramente, é cediço que o referido Poder assume o papel relevante de preservar o Estado Democrático de Direito, garantindo, por meio da função jurisdicional, a observância e o respeito aos preceitos constitucionais e legais que consagram os ideais democráticos. Nessa perspectiva, Zaffaroni (1995, p. 43) assenta que uma instituição é democrática “quando seja funcional para o sistema democrático, quer dizer, quando seja necessária para a sua continuidade, como ocorre com o Judiciário.”

Ademais, não se pode olvidar que o princípio democrático deve estar inserido dentro da própria organização judiciária, uma vez que a associação entre democracia e Judiciário é imprescindível para assegurar uma tutela jurídica efetiva dos direitos fundamentais constitucionalmente assegurados. Todavia, apesar da sua importância, o princípio democrático não está presente de forma satisfatória no interior do Poder Judiciário. Nesse sentido reside o pensamento de Dallari (2007, p. 146):

Tem sido muito freqüente nos últimos anos a aproximação teórica entre democracia e Poder Judiciário, sendo generalizada a opinião de que não é possível a prática da democracia sem uma organização judiciária independente e capaz de atuar com eficiência na salvaguarda dos direitos fundamentais da pessoa humana. Assim, também, é comum atribuir-se um papel fundamental ao Poder Judiciário na preservação do Estado de Direito, como expressão de democracia, para garantir que os governos atuem dentro dos limites constitucionais e respeitem os procedimentos estabelecidos segundo formalidades democráticas. Há, portanto, uma estreita ligação entre democracia e Judiciário, mas raramente se fala na necessidade de democratizar o próprio Poder Judiciário, sem o que ele não atenderá aos requisitos éticos, jurídicos e organizacionais indispensáveis para o cumprimento de uma tarefa democratizante.

Assim sendo, o aparelho judiciário brasileiro não está pautado no caráter democrático. A realidade vigente espelha uma situação oposta, vale dizer, o Poder Judiciário encontra-se lastreado pelo regime autocrático, estruturado de cima para baixo, de maneira centralizada e autoritária, o que acaba suprimindo, inclusive, a sua própria independência. De acordo com a concepção kelseniana, tal fato, *a priori*, não configura necessariamente uma afronta ao princípio democrático, tendo em vista que nenhum Estado é totalmente democrático ou totalmente autocrático, havendo, na verdade, um sincretismo entre os

elementos de ambos os regimes. Destarte, o Estado adota um ou outro regime a depender do princípio (democrático ou autocrático) prevalecente em sua organização, consoante leciona Kelsen (2000, p. 407), *verbis*:

Na realidade política, não existe nenhum Estado que se conforme completamente a um ou a outro tipo ideal. Cada Estado representa uma mistura de elementos de ambos os tipos, de modo que algumas comunidades estão mais próximas de um pólo, e algumas mais próximas de outro [...] Segundo a terminologia usual, um Estado é chamado democracia se o princípio democrático prevalece na sua organização, e um Estado é chamado autocracia se o princípio autocrático prevalece.

Contudo, mesmo que se admita a presença dessa característica eclética na estrutura do Estado brasileiro, não se pode aceitar que no âmbito da organização do Judiciário pátrio o viés autocrático sobrepuje o caráter democrático de governo, sob pena de reverberar, negativamente, na independência dos juízes e, conseqüentemente, na efetiva realização da justiça social. Somente um Judiciário democrático e independente é capaz de promover a concreta proteção dos direitos e das garantias fundamentais e zelar pela justiça. Apenas dessa maneira a instituição cumprirá o seu papel democratizador, significa dizer, imprescindível para a continuidade da própria democracia.

[...] um Judiciário essencialmente independente e democrático é fundamental para a transformação qualitativa das sociedades e dos Estados a fim de que a Justiça seja administrada de forma concreta e efetiva, até mesmo se os outros poderes ainda se encontrarem acorrentados às velhas e clássicas práticas superadas e não aceitas pela cidadania ativa. Isso porque o Judiciário, ele próprio, no seu pleno funcionamento, passará a ser um poder democratizador.

[...] o Poder Judiciário só exercerá suas funções de forma democrática quando efetivamente a *democracia* for o *valor* que fundamente a sua estrutura e oriente a ação de todos seus integrantes no processo de administração e aplicação da Justiça. (BAETA, 1999, p. 109, grifo do autor).

Destarte, infere-se que, não obstante o regime democrático de governo seja essencial para o bom e correto funcionamento do Judiciário, estando formalmente expresso em sede constitucional, de modo a reger a República Federativa do Brasil em todos os seus Poderes, ele não se encontra arraigado de forma predominante em seu âmago, como bem prescreve Uchôa (2007, p. 20): “[...] torna-se inferência lógica deduzir que, no que pese o princípio democrático ter sido formalmente consagrado pelo Estado brasileiro, não tem sido o mesmo hegemônico dentro da órbita interna do Judiciário.”

### 3 O PODER JUDICIÁRIO

Antes de analisar especificamente o Poder Judiciário, faz-se mister relatar, mesmo que de forma sucinta, sobre as contribuições advindas do pensamento de Montesquieu no que tange a Teoria da Separação dos Poderes.

No século XVIII, o Estado Absolutista entrava em colapso. O pensamento liberal efervescia na Europa a partir da publicação de obras revolucionárias que dominavam a consciência da classe burguesa e, por via de consequência, ensejavam a eclosão de movimentos revolucionários, a exemplo do que ocorreu nos Estados Unidos da América (Revolução da Independência Americana) e na França (Revolução Francesa). Dentre os grandes pensadores que inspiraram e proporcionaram esse contexto antiabsolutista, destaca-se Montesquieu, autor do livro “O Espírito das Leis” e maior responsável por sistematizar e divulgar a Teoria da Separação dos Poderes no Estado ocidental moderno. Desta feita, o princípio da separação de poderes se tornou um dos principais mecanismos para aniquilar o autoritarismo existente à época.

É imperioso sustentar que Montesquieu não foi o idealizador do princípio ora em comento. Na verdade, a doutrina da separação dos poderes já havia sido proposta desde Aristóteles. Coube a Montesquieu defini-la e divulgá-la, consoante aduz Silva (2009, p. 109): “O princípio da separação de poderes já se encontra sugerido em Aristóteles, John Locke e Rousseau, que também conceberam uma doutrina da separação de poderes, que, afinal, em termos diversos, veio a ser definida e divulgada por Montesquieu.”

Faz-se necessário observar, outrossim, que o Poder Soberano do Estado é um poder político uno e indivisível. A tripartição dos Poderes deve ser entendida como uma separação das funções estatais exercidas por órgãos especializados para cumprirem suas respectivas atribuições. Essas funções podem ser a executiva, a legislativa e a jurisdicional.

O princípio da separação dos poderes tem por escopo controlar e limitar os poderes, evitando a concentração de sua titularidade em apenas um órgão estatal, algo que conduziria ao provável abuso de poder pelo homem e, por conseguinte, violação aos direitos e liberdades das pessoas. Segundo Bonavides (2007, p. 42), “o princípio da separação de Poderes traçava, por indução, raias ao arbítrio do governante, em ordem a prevenir a concentração de poderes num só ramo da autoridade pública.”

“Tudo então estaria perdido se o mesmo homem ou o mesmo corpo dos principais, ou o dos nobres, ou o do povo, exercesse estes três poderes: o de criar as leis, o de

executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes e as querelas dos particulares.” (MONTESQUIEU, 2007, p. 166).

Na esteira desse entendimento, Remígio e Rodrigues (2008, p. 4211) salientam que:

O Poder, no novo Estado Constitucional, embora uno, é exercido por meio de três funções distintas. Essa divisão apóia-se na justificativa apresentada por Montesquieu, segundo a qual o homem, quando lhe é dado o poder, tende a abusar de suas prerrogativas, pois isso faz parte da natureza humana. Assim a tripartição dos poderes nada mais é do que uma forma encontrada para, separando-se as funções estatais, impedir o abuso do poder.

Em razão da sua importância na órbita dos Estados Democráticos de Direito, o princípio da separação de poderes continua sendo prestigiado pela doutrina e pela jurisprudência, conforme assevera Bonavides (2010, p. 555-556):

A jurisprudência das cortes constitucionais, em todos os Países abraçados à ordem jurídica do Estado de Direito, tem sabido, por igual adotar o princípio como a melhor das garantias tutelares com que estabelecer as bases de um sistema de leis onde o exercício do poder se inspire na legitimidade dos valores que fazem a supremacia do regime representativo em todas as suas modalidades democráticas de concretização.

[...]

A presença, pois, de autores contemporâneos que continuam vendo no princípio uma das mais excelsas garantias constitucionais do Estado de Direito não diminui na literatura jurídica deste século. Não diminui provavelmente em razão da virtude que tem ele – conforme Montesquieu já assinalara, com a clarividência de um pensamento meridianamente lógico – de limitar e controlar poderes, restando assim a concentração de sua titularidade num único órgão ativo da soberania. A concentração seria, sem dúvida, lesiva ao exercício social da liberdade humana em qualquer gênero de organização do Estado. Titular exclusivo dos poderes da soberania na esfera formal da legitimidade, é tão-somente a Nação politicamente organizada, sob a égide de um Estado de Direito.

Finalmente, é indispensável destacar que essa tripartição funcional dos poderes em Executivo, Legislativo e Judiciário não é rígida e absoluta. A divisão pressupõe independência e harmonia entre os Poderes com base em um sistema de freios e contrapesos. A própria Constituição brasileira de 1988 estabelece, em seu art. 2º, que “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.” Ademais, partindo desse mesmo raciocínio, sabe-se que, conquanto cada um desses Poderes exerça certas funções de forma precípua (funções típicas), não o fazem em caráter de exclusividade, haja vista a realização de funções atípicas, isto é, subsidiárias.

O Poder Judiciário, enquanto organização composta por juízos e tribunais que exercem precipuamente a função jurisdicional do Estado, tem incumbência ímpar na proteção das liberdades públicas e dos direitos titularizados pelos cidadãos.

Hodiernamente, a comunidade jurídica tem travado vários debates sobre os mais diversos temas relacionados ao Judiciário, mormente em virtude do exercício do seu poder político relevante. Dentre essas discussões, ganha destaque aquela que analisa a relação entre Judiciário, independência e princípio democrático. Nessa linha, Feitosa e Passos (2012, p. 500) apontam a importância do estudo sobre tal Poder, senão vejamos:

Dado o inegável poder político que possui Judiciário na atualidade, o desafio de aprofundar a independência judicial mostra-se imprescindível. Os processos de reforma do sistema de justiça e os estudos sobre os magistrados entram no topo da agenda de pesquisa e das demais instituições políticas. Esta necessidade de investigação e rediscussão mostra-se fundamental para o país e para a consolidação da democracia. Em virtude disso, debate-se em múltiplos segmentos a relevância de mudanças institucionais capazes de converter o Poder Judiciário num verdadeiro sistema de justiça célere, eficiente, moderno e acessível.

Nesse contexto, tem se mostrado de imensurável relevância os estudos que traçam um cotejo entre o governo do Poder Judiciário e a independência dos juízes. Sob esse prisma, é imprescindível destacar a busca por meios aptos a democratizar a organização judiciária nacional e, conseqüentemente, garantir e fortalecer o exercício livre e independente da função jurisdicional.

### **3.1 Funções típicas e atípicas**

O princípio da separação de poderes, nos moldes do neoconstitucionalismo, não obedece a um modelo rígido e absoluto. Um dos fatores que justificam essa afirmação é a realização de funções típicas e atípicas que cada um dos três Poderes exerce.

No caso do Poder Judiciário, a sua função típica, imediata, primária ou própria é a jurisdicional, isto é, a atuação do Estado-Juiz para, de forma imparcial e atuando em substituição às partes, aplicar, mediante um processo, o direito ao caso concreto, reconhecendo, efetivando ou protegendo situações jurídicas deduzidas em juízo por meio de decisões com aptidão para a coisa julgada (definitividade), a fim de gerar a pacificação social.

No entanto, a função jurisdicional não é a única exercida pelo Judiciário. Em caráter atípico, secundário ou impróprio, ele também exerce outras atividades. Assim sendo, desempenha a função legislativa quando elabora seus regimentos internos, bem como a função administrativa, tendo em vista as atividades relacionadas ao autogoverno da magistratura, ou seja, a administração da sua organização. Esse autogoverno significa independência administrativa do Judiciário, vale dizer, autonomia no controle e no

gerenciamento dos “elementos pessoais e os meios materiais e financeiros imprescindíveis ao exercício da função jurisdicional.” (ROCHA, 2007, p. 95).

### 3.2 O caráter autocrático do governo e a necessidade de democratização

O Poder Judiciário, além da função jurisdicional, exerce funções atípicas, vale dizer, a legislativa e a administrativa. Enquanto organização, realiza atividades específicas, para as quais foi instituída, bem como as atribuições indispensáveis à sua administração ou governo, conforme assevera Rocha (1995, p. 41):

O Judiciário, sendo uma organização, desenvolve duas atividades a que correspondem duas estruturas: a jurisdicional, possibilitando o cumprimento de suas atividades institucionais de julgar e, por conexão, executar o julgado; e a administrativa ou de governo do pessoal e gestão dos recursos materiais e financeiros.

Portanto, função administrativa corresponde ao governo do Judiciário, ou seja, a administração da organização judiciária por meio do controle dos elementos financeiros, materiais e pessoais, assim como dos próprios juízes através do recrutamento, promoção, disciplina, nomeação, dentre outros mecanismos de controle. A administração do Judiciário é exercida pelos tribunais, porquanto são os seus membros das respectivas justiças que governam o poder interno.

Inicialmente, vale destacar que a independência administrativa, também denominada de autogoverno da magistratura, foi consagrada pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, conforme se pode aferir pela leitura, por exemplo, dos art. 96 e 99, os quais asseguram autonomia administrativa e financeira ao Poder Judiciário. Trata-se de uma inovação importantíssima erigida a *status* constitucional pelo poder constituinte originário de 1988, haja vista que na ordem jurídico-constitucional pretérita o Judiciário era financeira e administrativamente dependente do Poder Executivo. Essa ausência (ou pelo menos limitação) da autonomia e consequente dependência da magistratura em face do Executivo justificavam-se em virtude do contexto histórico, é dizer, no período ditatorial do regime militar o Governo controlava os demais Poderes. Rosa (2003, p. 38-39) assenta que:

Todavia, o princípio mais importante, que informa não a carreira em si, mas o próprio Poder Judiciário brasileiro hoje, enquanto Poder Estatal, e toda a sua estrutura organizacional (e que se trata de uma novidade surgida com a Constituição de 1988) é o da *autonomia administrativa e financeira*, assegurada no art. 99 do texto constitucional. Essa forma de autonomia, enquanto princípio constitucional, foi uma conquista obtida na atual Constituição, tanto para o Poder Judiciário, quanto para o Poder Legislativo. É que, sob a ordem constitucional anterior, esses dois

Poderes só dispunham de um certo grau de autonomia administrativa. Em matéria financeira, eles eram totalmente dependentes do Poder Executivo. (grifo do autor).

Desta feita, compete aos tribunais exercerem o governo da instituição judiciária, provendo, por meio de concurso público de provas, ou de provas e títulos, os cargos necessários à administração da justiça; organizando as suas secretarias e serviços auxiliares e os dos juízos; elaborando propostas orçamentárias; nomeando os juízes de carreira; decidindo sobre promoção, recrutamento e disciplina; etc. Nesse sentido, ao tratar sobre a independência administrativa, Clève (1993, p.294-295) ensina que:

Talvez não exista Judiciário no mundo que, na dimensão unicamente normativa, possua grau de independência superior àquela constitucionalmente assegurada à Justiça Brasileira.

[...]

Aliás a independência do Judiciário é assegurada seja em virtude da (i) autonomia institucional, seja, ainda, em virtude da (ii) autonomia funcional concedida à magistratura.

A autonomia institucional desdobra-se em alguns princípios constitucionais norteadores da organização dos Tribunais Judiciários. Com efeito, no sistema jurídico brasileiro, vigoram os princípios organizativos do (a) autogoverno, (b) auto-administração, (c) da inicialidade legislativa e (d) da auto-administração financeira.

Importante destacar, outrossim, as palavras de Dobrowolski (1996, p. 170), *verbis*:

A Carta de 1988 institui a autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário (artigo 99) e confere aos tribunais a competência para organizar os serviços administrativos da Justiça e de prover os respectivos cargos, bem como o de nomear os juízes de carreira, admitidos mediante concurso público de títulos e de provas. Os tribunais decidem, ainda, sobre promoções e sobre punições disciplinares dos magistrados a eles vinculados. Trata-se do sistema denominado de autogoverno da magistratura, mediante o qual a própria Justiça cuida de sua administração e decide sobre a carreira dos seus Juízes e sobre a adequação profissional da conduta deles.

Ademais, é imperioso salientar que a organização judiciária possui uma estrutura verticalizada e hierarquizada, representada geometricamente por uma pirâmide, em que o poder se concentra nos órgãos de cúpula, isto é, nos tribunais. De forma simplificada, na base se encontram os órgãos de primeiro grau providos por juízes, acima os tribunais e, no ápice, os tribunais superiores. Essa estrutura organizacional do Judiciário brasileiro segue as características do modelo napoleônico, como bem expressa Rocha (1995, p. 37-38):

Com efeito, a forma de organização do Judiciário vigente entre nós é uma reprodução do modelo napoleônico, concebido para fazer face à conjuntura de crise política da facção dominante da burguesia liderada por Robespierre. Daí sua configuração hierárquica, permitindo seu controle por uma cúpula da confiança do Poder Executivo. Outro fator relevante na forma de estruturação do Judiciário foi a formação militar de Napoleão, levando-o a articular o Judiciário em escalões de magistrado tal como ocorre nas organizações militares.

O modelo napoleônico, como toda organização burocrática, implica uma lógica implacável de atitudes e condutas da magistratura [...]

[...]

Não obstante, o Judiciário no Brasil conservou a mesma forma de organização e o mesmo método de agir e pensar [...]

O problema fulcral reside no fato de que a escolha dos integrantes da cúpula dos tribunais, incumbida de administrar o aparelho judiciário, é realizada por seus próprios componentes a partir de uma votação, sem a participação dos juízes de instâncias inferiores ou de membros da sociedade civil, o que demonstra o perfil autocrático do governo do Judiciário. É justamente esta uma das maiores dificuldades que se tem para democratizar a magistratura brasileira, consoante aponta Dallari (2007, p. 80):

[...] há um ponto de extrema relevância que deve ser a pedra de toque da democratização interna: a participação de todos os juízes, de primeira e segunda instâncias, no processo de escolha dos integrantes da cúpula dos tribunais. É razoável que a direção continue a ser entregue aos ocupantes da mais alta categoria hierárquica, que se supõe serem mais experientes e terem méritos longamente comprovados. Isso não deve significar, entretanto, a manutenção de uma espécie de aristocracia judiciária, em que os eleitores são apenas os integrantes do pequeno colégio de elegíveis.

Entretanto, se a República Federativa do Brasil repousa sob o pálio de um princípio fundamental que é o democrático, não é razoável, adequado e correto que o Poder Judiciário pátrio seja governado de maneira autocrática, amplamente conflitante com o postulado *supra*.

No Brasil, o governo do Judiciário é exercido pelos tribunais de maneira autocrática, o que contradiz o *princípio democrático* inscrito entre os *princípios fundamentais* da Constituição e derivado, seja da definição do Estado Brasileiro como democrático, seja da radicação popular do poder político, como dito no art. 1º, e seu parágrafo único, da Constituição Federal. Há, pois, necessidade de democratizar o exercício do poder no interior do Judiciário a significar a participação de representantes de todos os segmentos da magistratura e da sociedade em sua administração. (ROCHA, 2007, p. 95, grifo do autor).

A partir daí, faz-se necessário buscar meios que possam garantir a democratização da magistratura nacional. Dentre esses instrumentos com o intuito de conferir maior legitimidade democrática na administração da organização judiciária, faz-se menção a criação de um órgão de controle, bastante defendido por vários estudiosos da ciência jurídica. Tal idéia acabou sendo materializada por meio da criação do Conselho Nacional de Justiça. Todavia, conforme será visto, o referido órgão não se mostrou capaz de resolver o problema em questão.

Outros mecanismos aptos a efetivar a democratização do Poder Judiciário são sugeridos por Dallari (2007) partindo-se de três vertentes: a aproximação entre os juízes e o



povo, através da quebra de barreiras que dificultam o relacionamento, como, por exemplo, no que diz respeito à utilização de uma linguagem rebuscada por parte dos magistrados; a democratização externa do Judiciário, principalmente por meio da superação das dificuldades ao acesso à justiça; e, finalmente, a democratização interna do Judiciário, relacionada com o rompimento do modelo oligárquico de governo.

No que pese a importância das duas primeiras vertentes no processo de democratização da magistratura brasileira, em razão do objeto principal de estudo ser o governo autocrático do Poder Judiciário e a sua interferência na independência dos juízes no exercício da função jurisdicional, será analisado de forma mais detalhada a necessidade de democratizá-lo internamente. Isto, entretanto, não significa a completa exclusão da abordagem sobre a democratização externa. O assunto será examinado no tópico seguinte, embora sucintamente, no que tange ao acesso à justiça.

Democratização interna da organização judiciária significa a extinção do caráter aristocrático e burocrático do seu governo. De acordo com os fundamentos anteriormente expendidos, o Judiciário, no Brasil, é administrado e governado pelos tribunais. A escolha dos membros desses órgãos de cúpula é feita pelos integrantes que ali já se encontram. Ademais, em razão do poder e da hierarquia existentes, os magistrados dos tribunais decidem sobre promoção e disciplina dos juízes de primeira instância, limitando, inclusive, sua independência. Diante desse controle na escolha e na promoção, muitos juízes são beneficiados não em virtude de mérito próprio, mas sim em decorrência de influências políticas e ideológicas.

O resultado é um governo do Judiciário notadamente oligárquico, cujo exercício do poder interno está concentrado nos órgãos de cúpula. É necessário que a organização judiciária seja administrada por todos os seus membros através de uma ampla participação democrática, sob pena de tolher o princípio democrático previsto em sede constitucional e que alberga, também, o Poder Judiciário. Os juízes integrantes de nível hierárquico inferior também fazem parte do Judiciário e são tão importantes quanto os membros dos tribunais. A finalidade do Judiciário, independentemente de hierarquia, é garantir a proteção dos direitos e liberdades fundamentais e, por conseguinte, a realização da justiça. Rocha (1995, p. 51) critica veementemente a falta de democracia no processo de escolha dos membros dos tribunais, afirmando que:

Vimos, ao analisar a estrutura administrativa do Judiciário, que o governo da instituição é exercido pelos tribunais. A composição dos tribunais não obedece aos procedimentos democráticos, já que seus membros são escolhidos pelo próprio tribunal. Esse modo de formação dos tribunais transforma-os em uma oligarquia, ou

seja, em um pequeno grupo que governa em seu próprio nome, dominando, de forma incontestável, o governo da instituição judiciária, sem nenhuma dependência dos demais interessados.

[...]

Os tribunais brasileiros, como entidades oligárquicas, que concentram em si todo o poder administrativo do Judiciário, não podiam fugir à regra geral do abuso e desvio do poder. Resultado disso é a avalanche de denúncias, cada vez maior, de abusos e desvios de poder praticados pelos tribunais, evidenciando a existência de sérias distorções morais no comportamento de seus membros.

Nesse diapasão, também são pertinentes as considerações feitas por Remígio e Rodrigues (2008, p. 4216) no sentido de que o forte poder administrativo do Judiciário se concentra nos órgãos de cúpula, não havendo espaço para participação democrática dos juízes pertencentes à base da estrutura judiciária:

Observa-se, dessa descrição, uma estrutura autocrática do Judiciário: em todos os tribunais o chefe do executivo participa da designação do magistrado; quando a escolha compete ao próprio Judiciário, apenas os membros do tribunal votam. Essa forma concentra nas mãos de poucos o poder administrativo sobre a imensa maioria da magistratura, ou seja, sobre os juízes de primeiro grau. Ocorre uma verticalização do poder, possuindo os tribunais a prerrogativa de aferição da promoção, remoção, regime disciplinar. Disso resulta o enfraquecimento da magistratura, uma vez que a maioria dos juízes não participa ativamente das atividades administrativas, porém, ao contrário, submete-se ao poder. Os dirigentes dos tribunais revestem-se de poderes quase absolutos, distanciando-se da democracia, que pressupõe a participação de todos.

A maneira como se dá a composição dos tribunais nacionais deve estar umbilicalmente ligada aos anseios democráticos conquistados pelo povo. “Afim, nenhuma sociedade pode ser ingênua em relação à forma de recrutamento das suas elites” (VIANNA et al, 1997, p. 7).

Urge aduzir, outrossim, que o poder autocrático dos órgãos de cúpula interfere na atuação das Corregedorias, de modo que o controle interno exercido por estas apenas reforça o poder daqueles. As Corregedorias têm suas competências fixadas nos Regimentos Internos dos tribunais. Por via de consequência, a fiscalização recai basicamente sobre os atos dos juízes de nível hierárquico inferior, enquanto os membros dos tribunais raramente têm suas condutas observadas, de tal sorte que prevalece um regime corporativista, como bem observa Dallari (2007, p. 77-79):

[...] as competências das Corregedorias-Gerais são estabelecidas nos Regimentos Internos dos tribunais e estes quase nunca autorizam o Corregedor a fiscalizar os atos dos membros do tribunal, mas apenas dos juízes de nível inferior. E, como é evidente, a omissão de controle é total quanto aos atos dos dirigentes dos tribunais.

[...]

Na realidade, as cúpulas dos tribunais ficaram fora de controle, o que é incompatível com a exigência de responsabilidade administrativa prevista na Constituição e inerente à sociedade democrática. Como a prática tem demonstrado, as Corregedorias dos tribunais, em muitos Estados, raramente atuam punindo um juiz.

E quando agem, às vezes até com exagerado rigor, é para controle e punição de juízes de instâncias inferiores, mas são absolutamente omissas, por falta de competência legal ou por solidariedade corporativa, quanto às falhas, às vezes muito graves, dos membros do tribunal.

Adotando postura semelhante, Clève (1993, p. 300) sustenta que:

É verdade que o Judiciário já dispõe de mecanismos internos (as corregedorias) de fiscalização da atuação funcional do Juiz. Se esses mecanismos, quanto aos juízes de primeiro grau, têm funcionado, a verdade é que são quase inoperantes quanto à fiscalização da atuação dos órgãos jurisdicionais de grau superior. Isso precisa mudar.

Inclusive, uma das justificativas utilizadas pelos opositores a criação de um órgão de controle externo do Judiciário era o forte e eficiente controle interno realizado pelas Corregedorias dos tribunais. No entanto, conforme foi salientado, essa fiscalização é dirigida praticamente aos juízes de primeiro grau, sendo omissa em relação aos órgãos de cúpula.

Em outras palavras, apesar do forte discurso democrático expresso pelos presidentes dos mais diversos tribunais (de 2º grau e superiores), apesar de existir uma retórica democrática nas diversas instituições judiciárias brasileiras, é muito baixo o apoio dos juízes a uma instituição de controle administrativo da justiça composta por membros estranhos à magistratura.

A argumentação contrária a uma composição eclética do Conselho é sustentada de forma controvertida. Em boa medida, as justificativas se resumem:

[...]

2) à existência de um forte controle interno exercido pelos tribunais. Mesmo assumindo uma certa eficiência do controle interno, este é exercido quase que exclusivamente na base. Portanto, os casos de corrupção que ocorrem no topo, ou seja, nos tribunais, ficam sem controle. (CARVALHO, 2006, p. 106-107).

A natureza autocrática da escolha dos membros dos tribunais, havendo a participação apenas dos magistrados de graus superiores, bem como o fato destes se encontrarem em uma posição cujo *status* hierárquico seja mais privilegiado, também refletem a postura soberba e o comportamento arrogante de alguns desembargadores, acarretando em um tratamento discriminatório e, por conseguinte, dificultando o relacionamento com os juízes de instâncias inferiores. Nesse contexto, Dallari (2007, p. 150-151) ressalta a importância dos juízes que se encontram na base da organização e preleciona sobre os problemas enfrentados internamente pelo Judiciário enquanto Poder alheio às características democráticas, sugerindo um tratamento isonômico entre os seus integrantes, *verbis*:

Não é democrática uma instituição cujos dirigentes, pelo modo como são escolhidos e por seu relacionamento com os níveis inferiores da hierarquia administrativa, comportam-se como aristocratas privilegiados. Isso tem aplicação ao Poder Judiciário, cujas cúpulas dirigentes são escolhidas apenas pelos membros dos órgãos de nível superior. Não é dada qualquer oportunidade para que os integrantes dos níveis inferiores, muito mais numerosos e igualmente integrantes do Judiciário, possam manifestar-se sobre a escolha dos dirigentes ou sobre outros assuntos que interessam a todos.

[...]

Assim sendo, a hierarquia, inerente à organização administrativa não deve ser confundida com a existência de juízes de categoria superior e inferior, não sendo democrático tratar de modo autoritário os considerados inferiores e negar-lhes qualquer possibilidade de contribuir para o aperfeiçoamento e a melhor orientação da organização judiciária.

A participação democrática dos juízes de instâncias hierarquicamente inferiores não diz respeito tão somente a maneira como se dá a composição dos tribunais, mas também a atuação mais ampla em reuniões e debates nos quais se discutem interesses de toda a estrutura judiciária. Sobre esse aspecto da democratização interna, Dallari (2007, p. 151) ensina que:

Ainda em termos de democratização interna, deve ser modificado o modo de proceder das cúpulas dirigentes dos tribunais, que habitualmente discutem em reuniões fechadas e sem qualquer divulgação, mesmo para os juízes, os assuntos de interesse de todos os integrantes da organização judiciária, apresentando suas decisões como fatos consumados. É incompatível com uma ordem jurídica democrática a realização de sessões secretas ou tão fechadas que seus critérios permanecem em segredo, para decidir sobre assuntos que interessam a todo o povo ou que se referem a questões fundamentais para o desempenho das atribuições funcionais ou a carreira profissional dos juízes.

Finalmente, a democratização interna do Judiciário também passa pela necessidade de se permitir a participação popular no controle e no gerenciamento da organização judiciária, diminuindo a distância entre os magistrados e a sociedade, além de ser um instrumento de combate ao corporativismo. Essa intervenção da sociedade no governo do Judiciário seria alcançada mediante a criação de um conselho da magistratura semelhante àqueles fixados na Europa. Reitere-se, porém, que O CNJ, em decorrência de sua composição, recrutamento e atuação, não se mostrou hábil a assumir esse papel democratizante, consoante salienta Rocha (2007, p. 97), *expressis litteris*:

A não-participação do povo nos órgãos de administração do Judiciário, sobre ser incompatível com o caráter popular da soberania e a natureza democrática do Estado, é responsável pelo divórcio entre o povo e o Judiciário. Ao mesmo tempo, gerou um acendrado espírito corporativo entre seus membros que, basicamente, só se mobilizam na defesa dos próprios interesses.

É urgente, pois, a necessidade de legitimar o governo do Judiciário, abrindo-o à participação da sociedade. Para tanto, há inúmeras maneiras de fazê-lo, entre as quais se pode citar a criação dos chamados Conselhos de Administração do Judiciário, adotados na Europa como excelentes resultados para a eficiência, independência e democratização da instituição. Lamentavelmente, o CNJ, por sua composição e recrutamento, dominados pelos tribunais, não nos parece um meio eficaz de democratização administrativa do Judiciário.

Faz-se mister destacar que a consequência mais maléfica proveniente desse modelo de governo, o qual fere o princípio democrático que norteia a República Federativa do Brasil, é o prejuízo causado à independência dos juízes, mormente aqueles de primeiro grau, no exercício da função jurisdicional.

De uma forma ou de outra, a nação ainda engatinha rumo a conquista de um modelo de Judiciário verdadeiramente democrático. Por isso, mantêm-se intensamente presentes os problemas decorrentes da obtusa formação *napoleônica* que, ao prestigiar excessivamente a concentração de poder na cúpula dos tribunais (poder que se manifesta não apenas pela possibilidade revisional das decisões judiciais, mas também pela atribuição de promover, fiscalizar e punir), acabam por atingir diretamente a independência (atributo essencial à imparcialidade) do magistrado da base. (UCHÔA, 2007, p. 25, grifo do autor).

Tal situação ocorre porque são os tribunais que gerenciam, além dos recursos materiais e financeiros, os critérios utilizados para promoção, disciplina e admissão de juízes. Assim sendo, não há como negar que os magistrados de nível hierárquico inferior acabam sendo limitados no seu ofício de julgar, tendo em vista, sobretudo, a submissão em relação à ascensão na carreira, culminando com o desvirtuamento de sua atividade jurisdicional em razão de interesses pessoais, algo que gera, inclusive, episódios de corrupção dentro da organização judiciária. Na esteira desse entendimento encontram-se os ensinamentos de Rocha (2007, p. 85), *in verbis*:

Outros aspectos negativos dessa forma oligárquica de governar o Judiciário são: sua influência nefasta na atuação do juiz, que, estando sujeito ao arbítrio do tribunal para sua promoção, tem a independência para julgar limitada por essa sujeição; é uma das principais causas da corrupção de alguns membros dos tribunais, justamente pela falta de controle da sua gestão.

Daí a urgente necessidade de democratizar o governo do Judiciário.

Destarte, percebe-se que o poder administrativo centralizado dos tribunais, em conjunto com o modelo autocrático de governo do Judiciário, são extremamente prejudiciais a magistratura pátria, acarretando, dentre outras consequências gravosas, a limitação da independência dos juízes no exercício da função jurisdicional, conforme será analisado oportunamente. A ausência de democracia, juntamente com outros problemas que maculam a magistratura brasileira, deram azo a reforma constitucional ocorrida em 2004. Uma das soluções trazidas foi o CNJ, o qual, lamentavelmente, não conseguiu democratizar o governo do Poder Judiciário.

### 3.3 Outras problemáticas

É imperioso destacar que, além do modelo antidemocrático de governo adotado pelo Judiciário nacional, outros problemas existentes são determinantes para a necessidade de se fazer uma reforma na organização judiciária. Dentre essas crises, pode-se citar a dificuldade no acesso à justiça, a falta de celeridade e de efetividade da prestação

jurisdicional, a divergência entre decisões judiciais prolatadas em casos similares, as denúncias de desvio de verbas e corrupção dos membros da magistratura, etc.

No que tange o acesso à justiça, indispensável para se alcançar a democratização externa do Judiciário, Câmara (2010, p. 38) adverte que:

A garantia do acesso à justiça (ou, como prefiro, do acesso à ordem jurídica justa) deve ser uma garantia substancial, assegurando-se assim a todos aqueles que se encontrem como titulares de uma posição jurídica de vantagem que possam obter uma verdadeira e efetiva tutela jurídica a ser prestada pelo Judiciário.

A garantia de acesso à ordem jurídica justa, assim, deve ser entendida como a garantia de que todos os titulares de posições jurídicas de vantagem possam ver prestada a tutela jurisdicional, devendo esta ser prestada de modo eficaz, a fim de se garantir que a já referida tutela seja capaz de efetivamente proteger as posições de vantagem mencionadas.

A obtenção dessa democratização externa, no entanto, é prejudicada em razão de obstáculos econômicos, sociais e culturais que dificultam demasiadamente o acesso das pessoas à justiça, sobretudo daquelas que são economicamente desprivilegiadas, conforme preceitua Sá (2002, p. 16):

Estudos sociológicos, noticiado por Boaventura de Sousa Santos, detectaram três tipos de obstáculos no acesso à justiça pelas classes populares: econômicos, sociais e culturais. Quanto aos obstáculos econômicos, diz o professor português, “verificou-se que, nas sociedades capitalistas em geral, os custos da litigação eram muito elevados e que a relação entre o valor da causa e o custo da sua litigação aumentava à medida que baixava o valor da causa”. A conclusão é que a justiça civil é muito cara para a população e é proporcionalmente mais cara para a população mais pobre. [...]

No tocante aos obstáculos sociais e culturais, os estudos revelam, e isto é evidente, que maior é o distanciamento do cidadão em relação à justiça, quando pertence ele aos estratos sociais mais baixos. A razão disso não é apenas econômica, como bem analisa Boaventura de Sousa Santos. Há uma alienação em relação ao mundo jurídico, de modo que é proporcionalmente menos a disposição para a litigação nas classes economicamente desfavorecidas.

Por derradeiro, faz-se necessário salientar que o acesso à justiça é obtido, dentre outros meios, através da assistência judiciária gratuita aos hipossuficientes; da valorização dos “sucedâneos da jurisdição”, como, por exemplo, a arbitragem e a conciliação; e da proteção tanto dos direitos e interesses individuais quanto dos interesses difusos e coletivos.

#### 4 A GARANTIA DE INDEPENDÊNCIA DOS JUÍZES

A independência do Poder Judiciário é corolário do princípio da separação dos poderes, o qual, de acordo com o que já foi supracitado, não obedece a um modelo rígido e absoluto. É salutar destacar, novamente, que os princípios constitucionais do processo constituem alguns dos instrumentos que legitimam o juiz no exercício das suas atividades. Pois bem, a independência é um desses cânones pré-normativos que legitimam o magistrado e as suas decisões. “A independência tem por finalidade legitimar o Judiciário, dando-lhe, assim, autoridade para impor suas decisões” (ROCHA, 1995, p. 29). Nesse sentido, Facchini Neto (2009, p. 122) argumenta que a independência do Judiciário “é a base da legitimação democrática dos magistrados, juntamente com o seu comprometimento com a defesa dos direitos fundamentais.”

Trata-se de prerrogativa da magistratura e pressuposto necessário de sua imparcialidade que garante aos juízes a ausência de submissão a ordens e pressões de poderes externos ou internos, permitindo que a sociedade tenha confiança de que o Judiciário está atuando como guardião dos direitos e liberdades individuais e coletivos. Feitosa e Passos (2012, p. 503), ao versarem sobre o recrutamento dos juízes, salientam sobre a importância da independência do Judiciário, *verbis*:

A Independência do Poder Judiciário passou a ser considerada como fator essencial para o fiel desempenho de suas funções na defesa da constituição e dos direitos individuais, estando no centro das discussões sobre reforma judicial. Como decorrência lógica da necessidade de preservação da independência, o modo de selecionar os juízes também tornou-se uma preocupação, uma vez que a história nos mostra que o método utilizado para o recrutamento tem interferência direta no livre e independente exercício da função jurisdicional.

Independência e imparcialidade, conquanto sejam conceitos conexos, não se confundem. A independência pode ser definida como a capacidade de prolatar decisões de forma livre e autônoma, sem sujeição a quaisquer ordens, influências, diretrizes ou pressões internas (provenientes da própria organização judiciária) ou externas (advindas de outros poderes, órgãos ou instituições). A imparcialidade, por seu turno, é a equidistância do juiz em relação às partes e aos seus interesses. Não é sinônimo de neutralidade, haja vista que esta nada mais é do que a indiferença no tocante aos valores políticos, ideológicos, religiosos, culturais, econômicos, etc. É cediço que a neutralidade é impossível de ser alcançada, uma vez que o magistrado, como qualquer pessoa, é um ser essencialmente valorativo, movido pela razão e pela emoção.

Não obstante a diferença entre independência e imparcialidade, ambas são prerrogativas dos juízes que legitimam suas decisões. São conceitos que estão intimamente relacionados, tendo em vista que a independência não é um fim em si mesmo, mas sim um valor nitidamente instrumental, cujo objetivo é garantir a imparcialidade do julgador (FACCHINI NETO, 2009, p. 124). Não é outro o magistério de Cappelletti (1989, p. 32), segundo o qual:

É difícil não compartilhar da opinião de Giovanni Pugliese – que é, aliás, também a da nossa Corte constitucional – quando afirma, exatamente, que a independência não é senão o meio dirigido a salvaguardar outro valor – conexo certamente, mas diverso e bem mais importante do que o primeiro –, ou seja, a imparcialidade do juiz.

E, em outro trecho, Cappelletti (1989, p. 33) explica que uma das circunstâncias favoráveis a transformação do conceito abstrato da imparcialidade em realidade é o maior grau de independência, externa e interna, do juiz:

Uma de tais circunstâncias, obviamente, é um grau ótimo de independência do juiz às pressões exercidas sobre ele: pressões externas do poder político (“independência” no significado central e tradicional do termo) e de outros centros do poder, públicos e privados, e pressões internas ao próprio ordenamento judiciário e também por obra das próprias partes.

A independência é, portanto, garantia da imparcialidade do juiz. A despeito de serem prerrogativas dos membros do Judiciário, são precipuamente destinadas à sociedade, assegurando às partes que aquele magistrado que não foi escolhido por elas, mas sim imposto pelo Estado, atuará de forma independente e imparcial, assim como realizará um julgamento justo, objetivo e equilibrado, de tal sorte que a decisão judicial proferida estará devidamente legitimada e, dessa forma, deverá ser respeitada e obedecida. Na esteira desse entendimento reside o pensamento de Rocha (1995, p. 49-50), senão vejamos:

É que a presença de um juiz como julgador de um conflito entre terceiros representa uma grave limitação às liberdades dos litigantes. Primeiro, porque não podem escolher o juiz, que lhes é imposto de fora pelo Estado. Segundo, porque são obrigadas a respeitar a decisão de um juiz que não escolheram.

Essa intromissão do juiz no conflito das partes, sem seu consentimento, cria para o Estado a necessidade de legitimar, perante as mesmas partes, seu papel social de agente coativo de composição de conflitos.

Nesse sentido, o Estado recorre a vários mecanismos. Por exemplo: o princípio do contraditório. No entanto, o mais importante deles é, de longe, o princípio da independência, que atuando como garantia da imparcialidade do juiz, assegura às partes um julgamento, em tese, objetivo, equilibrado, induzindo-as, assim, a aceitar a decisão imposta.

É isso que explica o imenso prestígio da independência do juiz, elevado a princípio essencial à estrutura da função jurisdicional.

[...]

[...] a independência do juiz é uma garantia, para as partes, de sua imparcialidade. Portanto, o enfraquecimento da independência do juiz constitui grave violação ao direito fundamental das pessoas, garantido pela Constituição em seu art. 5º, incisos



XXXV e LIII, a verem seus conflitos de interesse julgados por juiz independente e imparcial, que, como vimos, é a principal razão para as pessoas aceitarem o juiz como agente heterônimo de composição de conflitos, porque, na verdade, sem juiz independente não há justiça.

A fim de respaldar os argumentos supramencionados, Arruda (1997, p. 170) esclarece que:

A independência, no entanto, não tem poder e objetivos isolados. A independência é meio dirigido ao valor da imparcialidade, na medida em que não se pode pretender um juiz imparcial se ele não é independente.

A imparcialidade não significa, entretanto, neutralidade; o juiz é imparcial por colocar-se acima dos interesses das partes em conflito, sem atuar como interessado em parte A ou B, e sim na melhor solução, daí por que a razão de ser da independência atua como garantia da imparcialidade, legitimando o juiz para decidir contendas de partes que na maioria das vezes não o conhecem, não sabem o que ele pensa, mas esperam que seu julgamento seja equilibrado e objetivo em face da sua imparcialidade e independência.

Nesse sentido, é indispensável salientar que a independência não é um privilégio do julgador, mas sim uma garantia do Estado Democrático e um direito dos cidadãos, que necessitam de juízes independentes e imparciais para dirimirem os conflitos de interesses, observados os parâmetros jurídicos (constitucionais e legais), a fim de se alcançar a paz e a justiça sociais, conforme assenta Dallari (2007, p. 47), *expressis litteris*:

Longe de ser um privilégio para os juízes, a independência da magistratura é necessária para o povo, que precisa de juízes imparciais para a harmonização pacífica e justa dos conflitos de direitos. A rigor, pode-se afirmar que os juízes tem a obrigação de defender sua independência, pois sem esta a atividade jurisdicional pode, facilmente, ser reduzida a uma farsa, uma fachada nobre para ocultar do povo a realidade das discriminações e das injustiças.

Esse também é o posicionamento de Facchini Neto (2009, p. 122):

A conhecida história do moleiro Arnold (“ainda há juízes em Berlim!”) mostra o quanto a independência da magistratura não seja um privilégio concedido ao juiz, mas sim o resultado de um conjunto de medidas que procuram garantir ao cidadão um processo justo e um magistrado imparcial. Isto é, um processo em que o juiz possa decidir de forma autônoma e independente, seja em relação ao poder político, seja frente aos condicionamentos que provenham da sociedade civil, seja diante das partes em conflito.

A plena independência (e, também, imparcialidade) dos juízes no exercício da função jurisdicional é reforçada e concretizada pelas garantias constitucionais da magistratura, previstas no art. 95, I, II e III, quais sejam, vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídio. As aludidas garantias são imprescindíveis para que o julgador realize o ofício jurisdicional de maneira independente e imparcial, livre de quaisquer pressões, havendo a devida preservação dos direitos e garantias fundamentais.

Essa independência se completa com as garantias constitucionais da magistratura, consubstanciadas na vitaliciedade, na inamovibilidade e na irredutibilidade de vencimentos.

As garantias constitucionais asseguradas aos magistrados visam à proteção da própria função jurisdicional do Estado e são mais da sociedade do que da pessoa do juiz. Distribuem-se elas em dois grupos: os das que se destinam a resguardar a independência do magistrado contra pressões, e das que visam a dar-lhe condições de imparcialidade, protegendo-o contra si próprio.

[...]

É certo que a independência da magistratura repousa, em primeiro lugar, na personalidade do próprio juiz, na sua formação moral e nas suas convicções íntimas, entretanto, as garantias constitucionais têm por finalidade evitar que sua independência seja comprometida, não que possa haver desvios da sua personalidade, e sim para que tenha a necessária tranquilidade para julgar. (GOMES NETO, 1994, p. 55-56).

Rosa (2003, p. 37-38), além de citar as garantias supracitadas, chamando-as de positivas (direitos), acrescenta, ainda, as garantias negativas (proibições), consagradas no art. 95, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988:

A prerrogativa fundamental da Magistratura é a plena *independência* do Juiz no exercício de suas funções.

Essa prerrogativa é o que assegura a aplicação imparcial, isenta, corajosamente corretiva e sabiamente justa do Direito.

Sem essa independência, não existiria a própria jurisdição.

Para que ela (a independência do Juiz) se efetive concretamente e não venha a ser, política, econômica ou juridicamente, ameaçada por nada e por ninguém, a Constituição Federal estabelece que a Magistratura goza de certas *garantias*.

Tais garantias estão definidas de modo positivo (sob a forma de direitos básicos da Magistratura) e de modo negativo (sob a forma de proibições), de acordo com o disposto no art. 95 e seu Parágrafo único da Constituição Federal.

As garantias positivas (direitos) são as seguintes:

*vitaliciedade* [...]

*inamovibilidade* [...]

*irredutibilidade de vencimentos* [...]

As garantias negativas (proibições) são as seguintes:

*de exercer outro cargo ou função*, ainda que em disponibilidade, salvo um cargo ou uma função de professor;

*de receber, a qualquer título ou pretexto, custas ou participação em processos* [...]

*de dedicar-se a atividade político-partidária* [...] (grifo do autor).

A doutrina costuma classificar a independência do Judiciário de diversas maneiras. A análise aprofundada da independência, no entanto, ficará restrita ao seu aspecto externo e interno. Desta feita, é possível dividir a independência do Judiciário enquanto organização e a independência do juiz enquanto pessoa física. No primeiro caso, tem-se a independência administrativa do Poder Judiciário, também denominada de autogoverno da magistratura, que consiste, em síntese, no gerenciamento dos recursos indispensáveis à instituição judiciária, como os elementos materiais e financeiros imprescindíveis ao exercício da atividade jurisdicional, assim como no controle dos juízes quanto à promoção, disciplina, nomeação e recrutamento. Acerca dessa concepção de independência, Cintra, Dinamarco e Grinover (2005, p. 172) aduzem que:

Ao Poder Judiciário a Constituição assegura a prerrogativa do autogoverno, que se realiza através do exercício de atividades normativas e administrativas de auto-organização e de auto-regulamentação. Na ordem constitucional brasileira, a garantia de autogoverno compreende, ao lado da autonomia administrativa, a financeira consistente na prerrogativa de elaboração de proposta orçamentária (art.99) e na gestão das dotações pelos próprios tribunais.

No que concerne a independência do juiz enquanto pessoa física, trata-se da “capacidade de decidir livre de toda influência interna ou externa. Significa a negação de sujeição a qualquer poder” (ROCHA, 1995, p. 28). Assim sendo, infere-se que, sob essa acepção, a independência deve ser externa e interna. O magistrado deve estar submetido apenas à Constituição e à lei no exercício da função jurisdicional, consoante sustenta Rocha (1995, p. 28):

A independência interna protegeria o julgador contra os constrangimentos oriundos do interior do próprio Judiciário. A externa protegeria o juiz contra as interferências vindas dos demais poderes do Estado ou de outras fontes de condicionamentos da atividade do magistrado.

A finalidade última da independência é vincular o juiz exclusivamente à lei. O juiz é independente interna e externamente para ser dependente só da lei, ou seja, para que possa julgar com base somente na lei. A independência é, pois, um instrumento de realização do princípio da legalidade.

A independência externa é a possibilidade do julgador realizar as atividades jurisdicionais sem estar submetido a pressões ou ingerências de outros poderes, políticos ou econômicos. É a espécie de independência mais propagada ao longo dos anos, principalmente em virtude dos estudos sobre a independência do magistrado em face do Legislativo e do Executivo. Destarte, o juiz não pode estar vinculado a ordens ou diretrizes provenientes de órgãos do Legislativo e do Executivo, sob pena de violar, sobretudo, as regras e princípios constitucionais que consagram a independência e a imparcialidade do Poder Judiciário, conforme explica Arruda (1997. P.169), *verbis*:

Na verdade, a agressão à independência externa do juiz é mais facilmente controlada que a agressão à independência interna. A noção externa, aliás, é bem mais difundida, e hoje é praticamente consentânea a compreensão de que o juiz não é um empregado do Executivo ou Legislativo, pois essa compreensão é aversiva à democracia moderna e aos princípios constitucionais [...]

Porém, é notório que o Judiciário e seus membros sofrem limitações no tocante à sua independência, oriundas dos Poderes Executivo e Legislativo, tanto no que diz respeito à escolha e nomeação dos magistrados dos tribunais, quanto no tocante ao orçamento do Judiciário, como bem preleciona Rocha (2007, p. 95-96), *expressis litteris*:

[...] todos os magistrados dos tribunais das Justiças da União são escolhidos e nomeados pelo Presidente da República, eventualmente com a aprovação do Senado, que não é representante do povo e é tradicionalmente muito dócil ao Executivo.

[...]

Vê-se, pois, que é imenso o poder de influência do Chefe do Governo Federal sobre a magistratura dos tribunais da União.

Como o Judiciário tem uma estrutura hierárquica, a influência do Executivo sobre as cúpulas tem a tendência de transmitir-se aos escalões descendentes.

[...]

Finalmente, a falta de recursos financeiros é mais um fator de limitação da independência do Judiciário e por sua pouca eficiência, que se manifesta sobretudo na lentidão dos processos. O mais grave é que, além dos recursos serem poucos, ainda ficam na disponibilidade dos Executivos, que tendo sua posse física criam dificuldades para sua liberação, muitas vezes como forma de pressionar o Judiciário.

Nessa linha, confira-se, outrossim, o posicionamento de Dobrowolski (1996, p. 171-172):

A falta de um percentual mínimo de receita do Estado, a ser obrigatoriamente concedida na lei orçamentária ao Judiciário, prejudica-lhe a autonomia, como revelam, de modo claro, as ameaças de retaliação mediante corte de verbas. A independência fica também afetada pela atribuição ao Chefe do Poder Executivo de nomear, após aprovação do Senado Federal, os membros dos Tribunais Superiores (Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Superior Eleitoral, Tribunal Superior do Trabalho, Superior Tribunal Militar) e os juízes de outras cortes de justiça, quando oriundos da advocacia e do Ministério Público. O possível pleito junto a políticos, para obter uma nomeação, aliena, com certeza, a independência do futuro magistrado. Em alguns casos se detectam designações para premiar correligionários políticos ou até parentes, tornando duvidosa a autonomia do Judiciário frente ao Executivo.

A independência interna, por outro lado, é a possibilidade do juiz exercer a atribuição jurisdicional sem estar vinculado a quaisquer pressões ou condicionamentos decorrentes da própria organização judiciária, mormente do poder administrativo de controle pertencente aos tribunais. Obviamente que não é considerado interferência à independência interna o controle jurisdicional efetuado pelos tribunais mediante a via recursal. Nessa toada, Dobrowolski (1996, p. 170) prescreve que:

Os tribunais possuem, em virtude de recursos formulados pelas partes, competência para reformar sentenças dos juízes, substituindo as que lhes parecerem errôneas por outras, de acordo ao seu entendimento; descabe-lhes, todavia, violar a autonomia funcional dos magistrados, mediante ingerência sobre a forma como compreendem as questões a eles submetidas.

Faz-se mister lembrar que a estrutura do Judiciário pátrio é hierarquizada, escalonada e verticalizada, sendo representada de forma piramidal, nos moldes do modelo napoleônico. A independência administrativa foi assegurada pela Constituição Federal, cabendo aos tribunais exercerem o governo do Poder Judiciário. A sua administração está limitada aos membros dos tribunais, deixando de fora tanto os representantes da sociedade quanto os juízes de primeiro grau. Segue-se um modelo autocrático, completamente destoante

do princípio democrático estabelecido pelo constituinte. Uma das consequências negativas desse regime oligárquico, burocrático e antidemocrático de governo é a interferência e a limitação na independência interna dos juízes da base da magistratura.

[...] não é o juiz também um empregado de instâncias superiores, a serviço da vontade e interesses dos Tribunais.

A forma hierarquizada e bonapartista como é concebido o Poder Judiciário não contribui para a independência interna do magistado. Zaffaroni compara a estrutura militarizada do Judiciário a um exército e considera que a gravidade de tal verticalidade para a independência do juiz é tão grande que sua danosidade seria comparada à horizontalidade do exército, vez que a independência do juiz na democracia é tão importante quanto a disciplina exigida do Exército em uma guerra. No nosso dia-a-dia como magistrada, é bastante comum ouvirmos a expressão “juízes inferiores” quando se trata de juízes não ocupantes de Tribunais, embora essa concepção seja desconforme com a independência funcional dos órgãos judiciais entre si. A independência funcional implica a liberdade do juiz ou Tribunal para julgar de acordo com a lei e a sua consciência, implicando a investigação, interpretação e construção–reelaboração da norma, adequando-a à realidade, sendo esse o princípio garantido legalmente, observando-se que os recursos correspondentes às decisões judiciais não alteram esse princípio, já que operam até como reflexo da dialética judicial, o mesmo não se dizendo de posturas que ofendem a dignidade e a independência do juiz, atentando contra os princípios ora estudados e aviltando a Constituição Federal. (ARRUDA, 1997, p. 169-170).

Em face da estrutura hierarquizada da organização judiciária e da centralização do poder administrativo nos órgãos de cúpula, os quais são responsáveis, dentre outras atribuições, pelo controle dos juízes de primeiro grau quanto à promoção por merecimento, estes acabam tendo sua independência interna para exercerem a função jurisdicional limitada, pois se sujeitam aos membros dos tribunais para conseguirem a ascensão na carreira. Sobre o assunto, Uchôa (2007, p. 38) esclarece que:

A bem da verdade, dado a organização do sistema judiciário nacional, é enorme contra-senso afirmar que o juiz de primeiro grau goza de independência face os magistrados de tribunais, uma vez que o “escalonamento” que lhe é imposto pelo modelo *napoleônico*, que lhe põe a depender daqueles últimos para o ascenso na carreira, acaba por lhe colocar em situação de profunda submissão ante as cúpulas judiciárias. (grifo do autor).

Na esteira desse entendimento, Rocha (1995, p. 49-50) observa que:

[...] o Judiciário obedece a um modelo de organização assinalado pela nota essencial da hierarquia que é forma de estrutura marcada por uma cadeia de relações de subordinação e supra-ordenação, e que a magistratura está organizada como carreira, administrada, autocraticamente, pelos membros dos tribunais.

[...] essa configuração do aparelho judicial não permite ao julgador dos graus inferiores a possibilidade de exercitar com liberdade a interpretação da lei e da realidade social, uma vez que está submetido aos controles dos órgãos nos graus mais elevados da estrutura organizacional, controles que se manifestam na gestão autocrática do estatuto da magistratura e no poder de revisão de suas decisões. Então, a articulação piramidal do Judiciário, submetendo o magistado a controles e induzindo-o, pelo temor, a uma posição de “conformismo” a respeito das orientações derivadas do vértice da pirâmide, mostra-se incompatível com a essência

da atividade julgadora que é a independência no seu exercício. Atinge, portanto, a independência interna do juiz já que o condicionamento provém dos centros de poder internos ao Judiciário.

Ademais, conforme foi visto, a própria atuação das Corregedorias, as quais são controladas pelos tribunais, dirige-se notadamente aos juízes de nível hierárquico inferior, sendo omissa em relação aos magistrados das cúpulas judiciárias, significando mais uma forma de dependência interna dos julgadores pertencentes à base do aparelho judiciário.

Assim sendo, há a interferência no ofício jurisdicional dos juízes de primeiro grau, de maneira que logram êxito em ascender na carreira não em virtude do mérito próprio e de outros critérios objetivos para a promoção por merecimento, mas sim em razão de interesses pessoais, de amizades e de influências políticas e ideológicas em relação ao governo autocrático dos tribunais, os quais continuam possuindo, apesar de já existir resolução do CNJ prevendo critérios objetivos para a promoção<sup>2</sup>, discricionariedade e subjetivismo para concedê-la. Nesse sentido reside o ensinamento de Rocha (2007, p. 126), *in verbis*:

[...] ainda restam espaços para a discricionariedade dos tribunais. A consequência é que o merecimento continua, em parte, sendo objeto de um julgamento subjetivista, em que prevalecem, sobretudo, as influências da amizade, do parentesco, da política e da bajulação.

Por tudo isso é que, muitas vezes, a promoção por merecimento transforma-se em fonte de frustração para os juízes que confiam no mérito para o acesso na carreira. Rigorosamente, a independência do juiz exige uma organização judiciária fundada na paridade entre os diversos magistrados, o que importaria em sua estruturação, de modo a não criar dependência entre juízes e membros dos tribunais.

Em outro trecho, Rocha (2007, p. 129) reforça esse posicionamento:

Sob o aspecto interno, as limitações à independência administrativa do juiz provêm da própria forma de organização do Judiciário. Em verdade, a Constituição estrutura o Judiciário de forma hierárquica, de tal modo que há uma relação de subordinação administrativa entre os juízes de 1º grau e os membros dos tribunais.

Reflexo direito dessa estrutura hierárquica é que os cargos da magistratura estão escalonados em carreira, cuja ascensão se faz através das promoções, que são administradas, em parte discricionariamente, pela pequena oligarquia dos tribunais.

É emblemática a explicação dada por Calamandrei (1995, p. 286), em sua experiência como advogado, sobre a relação entre a dependência interna do juiz no exercício da função jurisdicional e a busca pela promoção:

Em câmara de conselho, é delicada a situação de certos magistrados próximos da promoção. Sabe que terá grande peso para seu êxito o juízo que fará deles o presidente do colégio de que fazem parte e não se arriscam a contradizê-lo, mesmo se estão convencidos de que a opinião dele está errada e que, decidindo como ele quer, estarão cometendo uma grande injustiça.

<sup>2</sup> A Resolução nº 106, de 06 de abril de 2010, dispõe sobre os critérios objetivos para aferição do merecimento para promoção de magistrados e acesso aos Tribunais de 2º grau.

O juiz próximo da promoção sabe que, enquanto julga os litigantes, o presidente o julga, e ele se encontra diante do presidente como, diante do examinador, o examinado, que para passar no exame está disposto a jurar in verba magistri. Quantas vezes um relator, que estava convencido, numa causa cível, das boas razões de um dos litigantes (ou, o que é pior, de um réu numa causa penal), teve de reformular sua opinião em câmara de conselho e aceitar a opinião contrária do presidente, só para não ficar em oposição a ele!

E, logo em seguida, Calamandrei (1995, p. 287-288) cita um caso concreto sobre o tema, *expressis litteris*:

Um construtor de edifícios vendera a uma senhora casada um apartamento em construção, comprometendo-se a entregá-la acabado dentro de certo prazo, mediante pagamento do preço. O apartamento foi entregue no prazo, mas o preço não foi pago; por fim o construtor foi obrigado a citar a senhora em juízo para fazer com que fosse condenada a pagar.

Na primeira audiência diante do juiz de instrução, este se demonstrou francamente convencido das boas razões do construtor e dirigiu à senhora inadimplente palavras de severa censura. Mas, na audiência seguinte, em que se tratava de admitir as provas requeridas pelo autor, a atitude do juiz mudara da água para o vinho: deu francamente a entender que o construtor estava errado e declarou inaceitáveis as provas por ele oferecidas.

O advogado do autor, amigo pessoal daquele magistrado, ficou tão perplexo com essa inexplicável mudança de cena, que não pôde deixar de lhe pedir explicações frente a frente. E o juiz, com ar sinceramente aflito, lhe disse:

– Vou lhe falar com o coração aberto. Na primeira audiência, eu ainda não sabia de uma circunstância decisiva, que descobri em seguida: aquela senhora é mulher de um alto magistrado que faz parte da comissão julgadora da minha promoção. Estou sinceramente consternado com essa coincidência, mas você precisa compreender o que representa para a minha vida uma promoção que espero há dez anos. Entenda que, nesse processo, o verdadeiro objeto da controvérsia não é o apartamento do seu cliente, mas a minha promoção.

E, como o advogado não parecia persuadido com esse raciocínio, o juiz acrescentou:

– Também sei que é uma injustiça não lhe dar razão, mas me consolo pensando que, quando eu tiver salvado minha promoção com a sua sucumbência, os juízes de apelação certamente lhe darão razão.

Urge ressaltar, outrossim, que a maior prejudicada pelo caráter autocrático de governo do Judiciário e a sua interferência na independência dos juízes é a sociedade, a qual é beneficiária direta das prerrogativas de imparcialidade e de independência dos julgadores, essenciais para se ter um processo justo e em consonância com as normas legais e constitucionais. Nesse contexto, é indispensável asseverar que são os juízes de primeiro grau que estão mais próximos do povo e, conseqüentemente, conhecem melhor a realidade social, de tal sorte que a limitação da sua independência no momento da realização da atividade jurisdicional fere sobremaneira o direito fundamental das partes de terem suas pretensões analisadas e julgadas por um magistrado imparcial e independente. Remígio e Rodrigues (2008, p. 4216) lecionam que:

O controle administrativo e de revisão das decisões exercido pelos tribunais retira a independência dos juízes de primeiro grau, justamente os que estão mais próximos da realidade social local. Por ser uma garantia de imparcialidade, independência do

juiz é um direito fundamental do indivíduo de ter a demanda julgada de acordo com o direito, e não com ideologias internas ou externas ao juiz. Por essa razão, o controle autocrático além de afetar a liberdade do juiz, viola o direito fundamental das partes. É grande, portanto, o risco causado pela atual estrutura do Judiciário, pois o juiz restringe-se a uma sujeição administrativa, suas decisões ficam sem importância e, pior, é crescente a preocupação com as promoções, deixando-se de lado o aprimoramento e o compromisso com as partes dos processos.

Nesse sentido, Uchôa (2007, p. 41) também sustenta que:

Fato é que, no que pese as críticas, o conjunto de todas essas discrepâncias corroborou (e continuam corroborando) com a manutenção do poder nos órgãos de cúpula da magistratura, concedendo prestígio justamente aos membros do Poder que pela natureza de suas funções estão posicionados à distância do povo, em nítido desprestígio de juízes do primeiro grau que, estando à base do sistema e conduzindo o processo com pessoalidade, são os que mais têm condições de compreender as angústias e as ansiedades das partes litigantes.

De fato, “quanto mais acentuada a hierarquia entre os juízes, menor será o grau de independência interna dos magistrados” (FACCHINI NETO, 2009, p. 126). Entretanto, não se pode olvidar que “sem democracia não existe a possibilidade de se manter a magistratura independente” (DALLARI, 2007, p. 60), sendo certo que “um juiz dependente é a negação da justiça” (ROCHA, 1995, p. 28). Por conseguinte, é imprescindível fazer com que esse aspecto antidemocrático seja expurgado do interior do Judiciário. Uma magistratura governada de forma democrática é essencial para que a sua independência seja fortalecida e, por inferência, a atuação dos membros do Judiciário será no sentido de buscar a realização da justiça. Não é outra a lição de Dallari (2007, p. 55):

A magistratura independente é necessária para garantir a possibilidade de novas conquistas sociais, para a eliminação das injustiças existentes e para que os avanços no sentido da justiça sejam consolidados. Por esses motivos, deve ser dado todo o apoio para que a magistratura possa conquistar e manter sua independência, que deve ser institucional, concreta e bem protegida dos efeitos de eventuais oscilações políticas.

E não é apenas na ordem jurídica interna que se busca proteger a independência judicial. O Código Ibero-Americano de Ética Judicial e o Estatuto do Juiz Ibero-Americano consagram a independência como um dos princípios da ética judicial, não sendo um benefício ou privilégio pessoal dos juízes, mas sim um mecanismo facilitador do cumprimento das suas funções e uma garantia dos jurisdicionados a um julgamento norteado pelos direitos e garantias fundamentais (ATIENZA; VIGO, 2008).

Portanto, nota-se que o princípio da independência é um dos pilares que possibilitam a existência de um Poder Judiciário legítimo, assegurando a tutela jurídica dos direitos e liberdades fundamentais de forma eficiente, a não vinculação aos interesses políticos, a confirmação das estruturas democráticas e a busca pela justiça social. Já são



negativas as limitações que atingem a independência do Judiciário em virtude dos vínculos institucionais com os outros dois Poderes. A vigência de um governo pautado no caráter autocrático prejudica ainda mais a sua independência, motivo pelo qual se faz necessária a sua democratização.

## 5 O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E A CONTINUIDADE DO MODELO AUTOCRÁTICO

Com o objetivo de resolver vários problemas que assolavam o Poder Judiciário, em 8 de dezembro de 2004 foi promulgada a Emenda Constitucional nº 45. Dentre as suas contribuições mais relevantes, a fim de garantir transparência e democracia à organização judiciária, encontra-se a criação de um órgão de controle: o Conselho Nacional de Justiça. Na teoria, os fundamentos que deram origem ao CNJ eram dignos de aplausos. Na prática, porém, além de não se mostrar um instrumento apto a democratizar o Judiciário e garantir independência aos juízes, fortaleceu, em certos aspectos, o caráter autocrático de governá-lo.

O CNJ, consagrado constitucionalmente a partir da Emenda Constitucional nº 45 de 2004, teve a sua criação inspirada nos conselhos europeus da magistratura. Rocha (1995, p. 52), ao elogiar os resultados benéficos oriundos da atuação desses órgãos, já argumentava a favor da criação de um conselho superior da magistratura pátrio nos moldes daqueles concebidos no Velho Continente, haja vista o sucesso em garantir a independência dos juízes no exercício da função jurisdicional:

Comprovado o êxito do Conselho em sistemas judiciários semelhantes ao nosso, então devemos seguir sua experiência, criando também um conselho da magistratura para consolidar a independência do juiz, através de uma gestão autônoma do Judiciário.

Nessa mesma toada, Camargo (2004, p. 371) esclarece que, não obstante sejam distintas as causas que culminaram com o surgimento do CNJ e dos conselhos na Europa, a criação daquele é reflexo do modelo instituído em alguns países europeus:

Ainda que inspirada em causas diametralmente opostas, a criação do Conselho Nacional de Justiça espelha-se no direito europeu, e sua origem está na Constituição francesa de 1946, que dedicou o Título IX a criar e regular um conselho superior da magistratura como forma de acrescentar um mecanismo garantidor da independência judicial, além das garantias já previstas de inamovibilidade do juiz e o submetimento desse à lei.

Consoante será tratado no próximo tópico, não somente os motivos que inspiraram a formação do CNJ e dos conselhos europeus, mas também a atuação, a composição e os resultados provenientes da criação desses órgãos, possuem distinções significativas.

Desde a década de 80, durante os trabalhos que visavam a promulgação de uma nova Constituição, já se discutia a necessidade de realizar uma reforma do Poder Judiciário, a fim de promover a sua democratização. Nessa perspectiva, foi sugerida a consagração

constitucional de um órgão com a incumbência de exercer o controle externo das atividades administrativas do Judiciário. A ideia, a princípio, ganhou força, a ponto de a proposta ser incluída no art. 151 e seu parágrafo único do Projeto da Comissão de Sistematização. No entanto, em decorrência da forte influência da magistratura, a qual, em sua maioria, era contrária ao surgimento de um órgão dessa espécie, a proposição foi rejeitada pela Assembléia Nacional Constituinte. Sobre o tema, é salutar transcrever os ensinamentos de Baeta (1999, p. 31-32, 34), *in verbis*:

Na fase que antecedeu à convocação da Constituinte, e durante seu funcionamento (1985/88), renovou-se a discussão sobre o tema Reforma do Poder Judiciário, propugnando-se “uma construção nova”, isto é, novos modelos que contribuíssem para a plena democratização do Poder Judiciário, destacando-se a criação de dois órgãos superiores, de importância capital, e que, se criados constitucionalmente, acreditava-se que viriam resolver, senão de forma definitiva, pelo menos inovadora, na linha de abertura e democratização do Poder em questão, os graves e angustiantes problemas que afetam o dia-a-dia dos cidadãos. Estes dois órgãos superiores seriam: o Tribunal Constitucional e o Conselho Nacional de Justiça.

[...]

O outro órgão seria exatamente o Conselho Nacional de Justiça, com a finalidade de realizar o controle externo da atividade administrativa e do desempenho dos deveres funcionais do Poder Judiciário e do Ministério Público.

A ideia de criação do Tribunal Constitucional não sensibilizou os integrantes do Congresso Constituinte de 86/88. No entanto, a ideia de criação do Conselho Nacional de Justiça criou corpo e, traduzida em proposta, foi inserida no art. 151 e seu parágrafo único do Projeto da Comissão de Sistematização, não obtendo êxito no plenário da Constituinte, em face do poderoso lobby, público e notório, de magistrados, foi suprimido do texto constitucional na última votação procedida pelos constituintes.

Logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, durante a década de 90, em virtude das crises enfrentadas pelo Poder Judiciário, a doutrina continuou a conclamar pela criação de um órgão de controle externo com a finalidade de eliminar o corporativismo, a morosidade, a dificuldade no acesso à justiça e, especialmente, a ausência de participação democrática na administração do Judiciário e a consequente interferência na independência dos juízes. Na esteira desse entendimento residem as palavras de Remígio e Rodrigues (2008, p. 4221):

A justificativa para a criação do Conselho Nacional de Justiça, inicialmente concebido como controle externo do Judiciário, está relacionada à desorganização administrativa dos tribunais, no afrouxamento do rigor disciplinar pelas Corregedorias (corporativismo), na deficiência da prestação jurisdicional (lentidão dos processos judiciais), na necessidade de participação democrática. A rigor, idealizou-se um controle externo, com a criação de um Conselho fora do Judiciário, para que os seus membros não fossem influenciados em suas decisões. Pretendia-se acabar com o corporativismo, dar maior independência aos juízes e inserir componentes de fora do Judiciário, para que houvesse uma maior participação popular nesse Poder.

Bem antes da criação do CNJ, Rocha (1995, p. 52-53) visualizava o surgimento de um órgão de controle cuja composição seria norteadada pelo princípio democrático, de modo a ser integrado tanto por membros da magistratura quanto por representantes da sociedade civil, eleitos pelo corpo de magistrados e pelo Legislativo, respectivamente. A participação dos representantes da sociedade civil seria essencial para evitar o corporativismo, bem como para homenagear o princípio da soberania popular:

A primeira preocupação deve ser dirigida para assegurar ao futuro conselho, ou órgão equivalente, uma estrutura e organização rigorosamente democráticas. [...]

Por outro lado, a democratização do órgão de governo do Judiciário atende ao princípio democrático inscrito na Constituição, que é extensivo a todos os poderes do Estado.

E o mecanismo mais eficaz para instaurar a democracia em uma organização reside na adoção de procedimentos que assegurem a participação de todos na escolha dos dirigentes e no processo de tomada de decisão.

Desse modo, a composição do conselho deve resultar da participação do conjunto dos magistrados, bem assim, de representantes da sociedade civil.

O procedimento capaz de assegurar a participação de todos os magistrados é a eleição, em que cada membro da magistratura tenha poder-dever de votar e ser votado.

Assim, a eleição dos representantes da magistratura é atribuída a todo o corpo de magistrados. [...]

Quanto à eleição dos representantes da sociedade civil, é necessária para evitar o “corporativismo”, doença infantil do Judiciário. Ao mesmo tempo, possibilita a participação de segmentos do povo no governo da instituição, realizando o princípio da soberania popular, igualmente inscrito na Constituição.

Sobre a eleição desses representantes da sociedade civil pelo Poder Legislativo, justifica-se pelo fato de ser a instância política por excelência [...]

Mesmo quando a idéia de concretização do CNJ ainda se encontrava em fase inicial, vários estudiosos, a exemplo de Baeta (1999, p. 38), já argumentavam a favor da imprescindibilidade de participação e composição democráticas do conselho:

A proposta visa tão-somente à criação de um órgão, composto por representantes dos demais Poderes e especialmente representantes da sociedade civil, que se encarregaria de velar pela administração do exercício e atuação dos membros do Poder Judiciário.

Com esse novo órgão, pretende-se por em prática a democracia participativa, consoante o próprio preceito constitucional inserto no art. 3º, que diz constituir objetivo fundamental da República Federativa do Brasil a construção de uma “sociedade livre, justa e solidária”. E, por outro lado, abrir-se um canal de interligação entre o Poder Judiciário e a sociedade civil, para que seus representantes sejam os portadores diretos e reais das necessidades e conflitos dos cidadãos.

Nessa mesma linha de defesa em relação a criação de um órgão de controle do Poder ora em comento, Dallari (2007, p. 78, 80) assevera que:

[...] é indispensável a existência de órgãos de controle, que podem ser integrados, na sua maioria, por juízes de diferentes instâncias, mas que devem ter também entre seus membros outras pessoas de alta qualificação, que conheçam as atividades judiciárias e não pertençam ao quadro de juízes. Evidentemente, esses órgãos de controle não deverão ter qualquer possibilidade de interferência na função

jurisdicional, sendo absolutamente necessária a preservação da independência dos juízes. Mas a independência, indispensável para que o juiz possa decidir com justiça, não deve servir de pretexto para que se mantenha a irresponsabilidade dos órgãos dirigentes ou de todos os integrantes dos tribunais.

[...]

O controle do Poder Judiciário pela sociedade e pelos próprios juízes é um requisito da democracia e, além disso, será a garantia de eliminação das ações e omissões que, ocultas ou protegidas pelo pretexto da preservação da independência, impedem o Judiciário de ser um verdadeiro Poder democrático.

Porém, percebe-se que os resultados advindos da criação do Conselho Nacional de Justiça ficaram aquém das expectativas idealizadas pelos anseios da doutrina defensora de um órgão dessa natureza.

*Ab initio*, faz-se mister comentar, a título informativo, que o CNJ não é órgão de controle externo, mas sim um órgão híbrido de natureza administrativa que integra a estrutura do Poder Judiciário (art. 92, I-A da CRFB/88), sendo composto majoritariamente por magistrados (art. 103-B da CRFB/88), de tal sorte que não viola nem a sua independência, nem o princípio da separação de poderes, mormente porque se trata de uma separação funcional que não se reveste de um caráter absoluto, mas sim baseado em mecanismos de freios e contrapesos que consagram um sistema de integração e cooperação de controle recíproco, capaz de assegurar o equilíbrio entre os Poderes.

[...] A Constituição Federal ao consagrar o sistema de *freios e contrapesos* não concedeu a nenhum dos três poderes a condição de absoluto. Ao contrário, estabeleceu entre os mesmos um sistema integrado e cooperado de controles recíprocos, de modo algum incompatíveis com a criação de outros sistemas ou mecanismos de controle, sobretudo próprios. Assim é que o Conselho Nacional de Justiça não interfere no equilíbrio estatal, tampouco viola a *separação de poderes*. (UCHÔA, 2007, p. 64, grifo do autor).

Ressalte-se, outrossim, que o CNJ, de modo algum, violou o pacto federativo, haja vista o caráter nacional do Poder Judiciário. Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.367/DF, em que se questionava a constitucionalidade da Emenda Constitucional nº 45/2004 no que concerne ao CNJ, alegando afronta aos princípios da separação de poderes e federativo, bem como à independência do Judiciário, julgou improcedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade.

O CNJ é um órgão cuja natureza jurídica é administrativa, e não jurisdicional, vale dizer, sua competência está limitada ao controle da atuação administrativa, financeira e

disciplinar da magistratura<sup>3</sup> (art. 103-B, § 4º da CRFB/88), não tendo qualquer ingerência no exercício da atividade jurisdicional. Com efeito, trata-se de órgão responsável por fiscalizar o governo do Judiciário e administrar o Judiciário. Não é, portanto, órgão de governo da organização judiciária. Assim sendo, depreende-se que os tribunais continuam exercendo, de forma oligárquica, o poder administrativo no âmbito do aparelho judiciário. Os órgãos de cúpula, mesmo com a instituição do CNJ, ainda governam, controlam e gerenciam os elementos pessoais e a gestão dos recursos materiais e financeiros imprescindíveis ao bom funcionamento da instituição. O CNJ, na verdade, nada mais é do que um órgão administrativo interno do Poder Judiciário dependente em relação aos tribunais. Por conseguinte, o modelo autocrático e a limitação à independência dos juízes continuam em vigor. Nesse sentido, Rocha (2007, p. 85) preleciona que:

A primeira observação importante sobre o CNJ é quanto à sua natureza. O CNJ não é um órgão jurisdicional, isto é, não tem competência para julgar os conflitos sociais como o fazem os juízes e tribunais. Nem tem poder para interferir no exercício das funções de julgar pelos membros do Judiciário, ou seja, pelos juízes. Sendo órgão de natureza administrativa, sua função há de ser administrativa. Mais precisamente, o CNJ é órgão de fiscalização do governo do Judiciário e administração do Judiciário. Portanto, não é órgão de governo do Judiciário, mas de fiscalização do governo e administração do Judiciário. Logo, o governo e a administração do Judiciário continuam a ser exercidos pelos tribunais.

Rocha (1995, p. 53-54), ao propor a concepção de um conselho superior da magistratura, refutava qualquer tipo de competência jurisdicional que viesse a tolher ainda mais a independência dos juízes e defendia a sua competência administrativa, como órgão de governo do Judiciário, responsável pela gestão de pessoal e dos recursos materiais e financeiros, cujo objetivo precípua seria justamente suplantiar a excessiva subordinação dos juízes ao poder administrativo interno dos tribunais:

[...] em toda organização há duas ordens de atividades: uma, destinada a realizar os objetivos da organização, por isso, denominada de atividade principal; outra, consistente nas tarefas de gerir e governar a própria organização ou, mais especificamente, seu pessoal e recursos material e financeiro.

[...]

Como vimos, o conselho seria um mecanismo tendente a reforçar a independência do juiz no desempenho das suas funções jurisdicionais.

Logo, é inadmissível a ideia de um conselho com órgão de interferência no trabalho jurisdicional da magistratura. Por conseguinte, sua competência deve ser restrita à

---

<sup>3</sup> O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 3.367/DF, também decidiu que, malgrado a competência administrativa do Conselho Nacional de Justiça, esta é relativa somente aos órgãos e juízes situados hierarquicamente abaixo do Supremo Tribunal Federal. Além disso, o CNJ submete-se inteiramente ao controle jurisdicional do STF.

parte administrativa, relacionada com a gestão de recursos material e financeiro do Judiciário.

Evidentemente, o conselho não é uma panacéia dos males da justiça.

Mas é um passo significativo para resolver um dos problemas mais graves do Judiciário: a subordinação do juiz à cúpula do poder, a gerar dependência no plano do exercício das funções jurisdicionais, limitando, portanto, a liberdade interpretativa do julgador.

Por consequência, a liberação do juiz da subordinação administrativa aos tribunais anula a interferência deste na função jurisdicional.

Cotejando os argumentos acima esposados, infere-se que o constituinte derivado, ao criar o CNJ, foi feliz em atribuir-lhe natureza e função administrativas, sem interferência jurisdicional, seguindo os ensinamentos supracitados. Todavia, não andou bem ao consagrar o CNJ como sendo um órgão cuja atuação é a de fiscalização do governo e administração do Judiciário, haja vista que, ao negar ao referido órgão de controle a incumbência de governar a organização judiciária, isto é, gerenciar os recursos materiais e financeiros, impediu que a autocracia e a dependência existentes internamente no seio do Judiciário fossem eliminadas.

Outro fator preponderante para o fracasso do CNJ enquanto órgão apto a democratizar o Judiciário pátrio se refere a sua composição e recrutamento. No que se refere a escolha e a composição do conselho, o art. 103-B da Carta Magna de 1988 prescreve, *in verbis*:

CRFB/88 – Art. 103-B: O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de 15 (quinze) membros com mandato de 2 (dois) anos, admitida 1 (uma) recondução, sendo:

I – o Presidente do Supremo Tribunal Federal;

II – um ministro do Superior Tribunal de Justiça, indicado pelo respectivo tribunal;

III – um ministro do Tribunal Superior do Trabalho, indicado pelo respectivo tribunal;

IV – um desembargador de Tribunal de Justiça, indicado pelo Supremo Tribunal Federal;

V – um juiz estadual, indicado pelo Supremo Tribunal de Federal;

VI – um juiz de Tribunal Regional Federal, indicado pelo Superior Tribunal de Justiça;

VII – um juiz federal, indicado pelo Superior Tribunal de Justiça;

VIII – um juiz de Tribunal Regional do Trabalho, indicado pelo Tribunal Superior do Trabalho;

IX – um juiz do trabalho, indicado pelo Tribunal Superior do Trabalho;

X – um membro do Ministério Público da União, indicado pelo Procurador-Geral da República;

XI – um membro do Ministério Público estadual, escolhido pelo Procurador-Geral da República dentre os nomes indicados pelo órgão competente de cada instituição estadual;

XII – dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;

XIII – dois cidadãos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal.

§ 1º O Conselho será presidido pelo presidente do Supremo Tribunal Federal e, nas suas ausências e impedimentos, pelo vice-presidente do Supremo Tribunal Federal.

§ 2º Os demais membros do Conselho serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal.

§ 3º Não efetuadas, no prazo legal, as indicações previstas neste artigo, caberá a escolha ao Supremo Tribunal Federal.

Conclui-se, pela leitura do artigo, que o CNJ, no que tange à escolha e ao recrutamento dos seus membros, bem como a sua composição, não se mostrou hábil a democratizar a administração do Judiciário, uma vez que é um órgão formado, majoritariamente, por membros da magistratura. A participação da sociedade civil é ínfima. O mais grave é que o poder do CNJ concentra-se nas mãos dos tribunais superiores, os quais, além de escolherem os próprios representantes, indicam os membros dos tribunais de segundo grau e dos juízes de primeiro grau.

Tal situação acaba gerando três problemas: primeiramente, inobstante os magistrados da primeira instância façam parte do conselho, não possuem qualquer competência referente à escolha dos integrantes. Segundo aspecto negativo é que, tendo os órgãos de cúpula a autoridade e o poder interno, a tendência é que o CNJ centralize a fiscalização sobre os juízes e permaneça omissa em relação aos próprios tribunais, reverberando o aspecto corporativista do órgão. Ou seja, os juízes que estão em posição hierarquicamente inferior continuam a mercê dos órgãos de cúpula, o que não deixa de ser uma limitação a sua independência, assim como ocorre no tradicional governo do Judiciário. O terceiro problema é a manutenção do caráter autoritário que os magistrados de posição hierárquica superior se relacionam com os de nível inferior.

Ademais, cabe ressaltar que o próprio CNJ sofre limitações externas, uma vez que, com exceção do presidente do STF, que é o próprio presidente do conselho, compete ao Chefe do Executivo o poder de nomeação dos demais membros, depois da escolha ter sido aprovada pela maioria absoluta do Senado Federal.

Relativamente ao tema, Rocha (2007, p. 86) ensina que:

[...] nove dos quinze membros do CNJ são do próprio Judiciário, sendo que três são dos tribunais superiores e três dos tribunais de segundo grau escolhidos todos pelos tribunais superiores. Os três juízes de direito também são escolhidos pelos tribunais (Supremo e tribunais superiores).

Analisando a forma de recrutamento dos membros do CNJ, verifica-se que obedece ao modelo autocrático, como é da tradição do Judiciário, o que faz dele uma espécie de corpo estranho e isolado da sociedade. Por tais razões estruturais, há a probabilidade de o CNJ reproduzir a conduta habitual dos tribunais, centralizando a fiscalização sobre os juízes e “amolecendo-a” em relação aos próprios tribunais. Além dos riscos do corporativismo inseparável dos membros do Judiciário como um todo, que só se mobilizam na defesa dos próprios interesses. Daí a necessidade de ficar atento às decisões do CNJ.

No mesmo sentido, Uchôa (2007, p. 77) salienta que:

Entretanto, mais problemático do que a participação majoritária dos membros da magistratura na composição do CNJ é certamente o modo de recrutamento destes magistrados. O constituinte derivado falhou ao garantir o monopólio das indicações



aos órgãos superiores (STF, STJ e TST), que, ademais de indicarem os próprios representantes, detiveram competência para indicar os representantes dos Tribunais (TRFs, TRTs e TJs) e dos magistrados de primeira instância (da Justiça Federal, do Trabalho e da Justiça Comum).

Com efeito, não havendo previsão de participação do conjunto da magistratura no processo de escolha de seus representantes, não se vê no CNJ traços de democratização evidentemente necessários para um consequente melhor funcionamento da Justiça. Dando-se pelo critério de mera *autoridade*, as indicações poderão ampliar ainda mais o fosso de discriminação existente entre os magistrados dos órgãos de cúpula e os de primeiro grau, impondo-se apenas sobre estes últimos os ônus pelo efetivo controle judiciário, retirando-se os tribunais do foco de fiscalização do CNJ, exatamente onde o controle se apresenta mais necessário. Vale ressaltar que os magistrados de primeiro grau não participam sequer da escolha dos indicados às vagas previstas para a primeira instância, sendo o STF o responsável por indicar os representantes dos juízes de direito (CF/88, art. 103-B, V), o STJ o representante dos juízes federais (CF/88, art. 103-B, VII) e o TST o representante dos juízes do trabalho (CF/88, art. 103-B, IX). (grifo do autor)

Corroborando o posicionamento expendido referente ao perfil autocrático do CNJ, Remígio e Rodrigues (2008, p. 4221-4222) criticam o conselho, afirmando que:

A sua composição comprova que não houve avanço na democratização do Judiciário, visto que o controle foi deixado nas mãos da cúpula e o Executivo permanece com o poder de nomeação dos membros do CNJ. Assim, dos seus quinze membros, nove são indicados pelo STF, STJ e TST, o que representa quase dois terços de sua composição – os demais são indicados pelo Ministério Público (o Procurador-Geral da República indica dois – um do MPU e outro do MPE), pela OAB (O Conselho Federal indica dois advogados) e pelo Congresso Nacional (Câmara e Senado indicam um cidadão, cada qual).

Observa-se que a composição não diminuiu a autocracia do Judiciário, os juízes de primeiro grau continuam sem participação na escolha da cúpula e a sociedade praticamente ficou de fora do controle do Judiciário, dada a sua pouca representatividade (apenas dois cidadãos).

Verifica-se, portanto, que o Conselho Nacional de Justiça, apesar de controlar somente a atividade administrativa, não interferindo no mérito das decisões judiciais, aumentou o poder da cúpula dos tribunais, principalmente do Supremo Tribunal Federal. Não seguiu o modelo europeu e faz controle interno. No entanto, mantendo a burocracia e a verticalização do poder, não resolve o problema da estrutura interna do Judiciário.

Logo, o Conselho Nacional de Justiça, malgrado fosse um órgão que no plano ideal tivesse grande possibilidade de ser um meio apto a democratizar o governo do Judiciário, acabou sendo consagrado na forma do modelo autocrático tradicional da organização judiciária, de tal sorte que, hodiernamente, funciona “como mais um instrumento de controle dos interesses da cúpula do Judiciário, reforçando, ainda mais, o caráter autocrático desse Poder Estatal” (REMÍGIO; RODRIGUES, 2008, p. 4214). A sua atuação e composição, portanto, estão intrinsecamente ligadas ao viés antidemocrático já existente no Judiciário. Esta é, infelizmente, a realidade do Conselho Nacional de Justiça, que teve como resultado a continuidade do malferimento ao princípio democrático no bojo da magistratura brasileira.

## 5.1 O Conselho Nacional de Justiça à luz do direito comparado

Diante da configuração burocrática e do governo autocrático do Poder Judiciário que limitam a independência dos juízes no exercício da função jurisdicional e ferem o princípio democrático consagrado constitucionalmente, já se reivindicava, na década de 90, uma maneira de democratizar a organização judiciária por meio da criação de um conselho superior da magistratura nos moldes previstos em alguns países da Europa Ocidental, cujas instituições e estruturas judiciárias eram similares com as nossas. Tal ideia tinha como fundamento precípua o fato de que nesses países a criação de um órgão desse jaez proporcionou a descentralização do poder interno e, conseqüentemente, a democratização e a independência judiciais. Nesse sentido é o magistério de Rocha (1995, p. 52), senão vejamos:

Demonstrada a inconciliabilidade da configuração burocrática da instituição judiciária e a exigência fundamental de uma justiça independente, incumbe, agora, projetar esforços no sentido de buscar alternativas possíveis para a construção de um aparelho judiciário em condições de assegurar ao juiz o exercício, com independência, da função jurisdicional.

Nesse sentido, o mais prudente é recorrer a experiência de outros povos, sobretudo de nosso contexto jurídico-social, cujas instituições judiciárias apresentam traços de identidade ou semelhança com as nossas.

A experiência desses povos mostra que, onde existe a instituição do Conselho, a independência do Judiciário tem sido garantida de uma maneira adequada.

É o que ocorre em países como a Itália, Espanha, Portugal, França, Grécia, Alemanha, entre tantos outros, em que o funcionamento de órgãos dessa espécie logrou a desvinculação do juiz de toda dependência em relação aos núcleos de poder interno ao Judiciário, bem assim, a respeito de outros poderes do Estado, ou, pelo menos, conseguiu reduzir a dependência ao menor grau possível.

A Constituição francesa de 1946 foi a primeira a regular um Conselho Superior da Magistratura. Seguindo o exemplo, a Constituição italiana de 1947 estabeleceu um órgão semelhante. Posteriormente, outros países da Europa Ocidental, como Espanha, Portugal e Grécia adotaram conselhos análogos aos supracitados, com o fito de garantir maior independência ao Judiciário local. Na esteira desse entendimento reside o pensamento de Terol Becerra (1990, p. 53):

A origem desta forma de garantia constitucional, bastante recente, encontra-se na Constituição francesa de 1946, que dedicou seu Título IX a regular o Conselho Superior da Magistratura, sendo o precursor de outros órgãos que, com o mesmo propósito, foram adotados primeiro pela Constituição italiana de 1947 e, mais tarde,

seguindo o seu exemplo, a Constituição espanhola de 1978, como também o fariam os textos constitucionais vigentes português e grego. (tradução nossa).<sup>4</sup>

No que concerne a criação dos conselhos superiores da magistratura com o intuito de assegurar a independência do Judiciário, seja sob o ponto de vista interno, seja sob a ótica externa, a Constituição francesa de 1946 foi pioneira ao estabelecer essa forma de garantia constitucional através da criação do Conselho francês. García-Pelayo (1999, p. 515-516), ao tratar sobre o aludido órgão, preleciona que:

O Conselho Superior da Magistratura tem como objetivo assegurar a independência judicial em relação ao governo, mas sem dar uma independência absoluta.

[...]

Funções do Conselho são assegurar a disciplina judiciária, propor ao Presidente da República a nomeação de todos os juízes, com exceção do Ministério Público, e aconselhar o Chefe de Estado sobre as petições de perdão. (tradução nossa).<sup>5</sup>

Na Itália, a instituição de um órgão dessa natureza foi extremamente importante na medida em que garantiu o fortalecimento da independência interna e externa, bem como da autonomia do Judiciário e dos juízes locais, além de influenciar a criação dos conselhos português e espanhol. É o que aduz Carvalho (2006, p. 105):

Desde o início do século XX, os italianos vêm aprimorando a idéia do Conselho. Os frutos desse debate são o caráter difuso e autônomo da judicatura que deve obediência à lei e a hierarquia das decisões, não significando esta última uma hierarquia profissional entre os juízes de tribunais superiores, 2º e 1º graus.

[...]

Apesar de serem polêmicos, os resultados do debate italiano ecoaram e influenciaram a implantação dos Conselhos em Portugal e Espanha.

Nessa toada, Facchini Neto (2009, p. 147) observa que:

[...] a magistratura italiana identifica no seu *Consiglio Superiore della Magistratura* a instituição responsável por garantir, efetivamente, a independência externa e interna do Judiciário e dos juízes italianos. Aliás, não só pelos magistrados, mas também pelos outros entes públicos e pela sociedade em geral, o C.S.M. é visto como um eficiente instrumento de defesa da independência da magistratura italiana. É possível dizer que tal órgão vem realmente agindo como tal. (grifo do autor).

É imprescindível reiterar a ideia de que os conselhos superiores da magistratura presentes em alguns países do Velho Continente foram constituídos com o objetivo

<sup>4</sup> El origen de esta forma de garantía constitucional, bastante reciente, se encuentra en la Constitución francesa de 1946, que dedicó su Título IX a regular El Consejo Superior de la Magistratura, precedente de los demás órganos que, con idéntica finalidad, adoptarían primero la Constitución de 1947 y, más tarde, siguiendo su ejemplo, la Constitución española de 1978, como también lo harían los textos constitucionales vigentes portugués y griego.

<sup>5</sup> El Consejo Superior de la Magistratura tiende a garantizar la autonomía judicial con respecto al Gobierno, pero sin darle una independencia absoluta. Funciones Del Consejo son asegurar la disciplina judicial, proponer al Presidente de la República El nombramiento de todos los magistrados, a excepción Del Ministerio público, y aconsejar al Jefe del Estado sobre los recursos de gracia.

inequívoco e cristalino de democratizar e garantir a independência da organização judiciária dessas Nações. No caso do Conselho Geral do Poder Judiciário, instalado na Espanha, não foi diferente. Não é outra a lição de Pérez-Royo (1995, p. 629), *expressis litteris*:

A opção política do constituinte espanhol foi reforçar juridicamente a independência do Poder Judiciário, garantindo, através do Conselho Geral do Poder Judiciário que tudo o que afeta o status dos juízes e magistrados, bem como o seu futuro profissional não vá depender de um órgão de Estado alheio ao Judiciário, mas sim um órgão composto majoritariamente por membros do Judiciário. Este é o sentido da instituição. (tradução nossa).<sup>6</sup>

Em Portugal, sob a égide da Constituição de 1933, era formalmente consagrada a independência externa do Judiciário. Todavia, na prática, o Poder Executivo concentrava forte influência sobre a magistratura, posto que cabia ao Ministro da Justiça proceder a nomeação e a promoção de magistrados, nomeando, inclusive, por indicação do governo, o Presidente do Supremo Tribunal de Justiça. Esse quadro só foi modificado após o movimento revolucionário que derrubou o regime salazarista, culminando com a promulgação da Constituição portuguesa de 1974, a qual criou o Conselho Superior da Magistratura. O aludido órgão ficou responsável pelo autogoverno do Judiciário, assegurando a independência externa em relação ao Executivo e ao Legislativo, mas sem interferir na independência interna, ou seja, no livre exercício da função jurisdicional. Nesse diapasão, confira-se o ensinamento de Sifuentes (1999, p. 329-330), *verbis*:

Havia uma indisfarçada intromissão do Poder Executivo na esfera do Poder Judicial, designadamente por meio do Ministro da Justiça, que era quem nomeava, por indicação do Governo, o Presidente do Supremo Tribunal de Justiça, o qual era também o Presidente do Conselho Superior Judiciário. Preenchia ainda o referido Ministro, por escolha, metade das vagas ocorridas no Supremo Tribunal de Justiça e nomeava seu Vice-Presidente, o secretário do Conselho Superior Judiciário, bem como, por despacho, efetuava as nomeações, promoções e “quaisquer colocações” dos magistrados judiciais.

A necessidade de se reforçar os tribunais com garantias de independência foi uma preocupação do movimento revolucionário de 1974, que tratou de priorizar a estruturação do Poder Judiciário de modo a fortalecê-lo. [...]

[...]

A independência dos tribunais é expressamente garantida (art. 203º), sendo da essência da sua função *assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, reprimir a violação da legalidade democrática e dirimir os conflitos de interesses públicos e privados*. Também o Estatuto dos Magistrados Judiciais consagra o princípio da independência, ao estabelecer que “os magistrados judiciais julgam apenas segundo a Constituição e a lei e não estão sujeitos a ordens ou instruções” (art. 4º, 1). (grifo do autor).

---

<sup>6</sup> La opción política del constituyente español fue de la reforzar juridicamente la independencia del poder judicial garantizando a través del Consejo General Del Poder Judicial que todo lo que afecta al estatus de jueces y magistrados así como a su futuro profesional no va a depender de un órgano del Estado ajeno al poder judicial, sino de un órgano compuesto mayoritariamente por miembros de la carrera judicial. Este es el sentido de la institución.

Destaquem-se, ainda, as palavras de Paula (2011, p. 305-306) sobre o Conselho português:

Os Conselhos superiores de magistraturas apresentam-se como órgão de defesa da independência externa contra as interferências do Poder Legislativo e Executivo. Contudo, convém estudá-lo, no sentido de verificar que a sua existência não interfere na esfera da independência interna dos tribunais, entendimento de alguns doutrinadores.

[...]

Ao Conselho Superior de Magistratura compete a nomeação, a transferência e a promoção dos juizes dos tribunais judiciais e o exercício da ação disciplinar.

[...]

[...] a existência de um órgão de autogoverno de magistratura, ainda que não constituído no seu todo por juizes, assume papel essencial para a concretização da independência dos tribunais.

Ademais, vale lembrar os esclarecimentos feitos por Canotilho (1999, p. 636-637) acerca do Conselho Superior de Magistratura português, *in verbis*:

Os conselhos superiores de administração e gestão das magistraturas apresentam-se, no figurino constitucional, como órgãos de defesa da independência externa dos magistrados relativamente a outros poderes estranhos à organização judiciária. [...] A composição mista – membros democraticamente eleitos pela AR e membros eleitos pelas magistraturas – aponta no sentido de órgãos independentes de administração da justiça mas sem as características dos esquemas organizatórios da “automovimentação corporativa”, livres de qualquer ligação à representação democrática. Nesse sentido se diz que eles “legitimam” a independência da magistratura furtando-a à “opacidade corporativo-institucional”. Por outro lado, a presença de um número significativo de magistrados impede qualquer tentativa de politicização de órgãos que pela sua própria razão de ser se destinam a assegurar a independência externa das magistraturas. As funções dos conselhos superiores não podem perturbar a independência interna dos magistrados, isto é, o livre exercício de sua actividade sem quaisquer vínculos perante os órgãos dirigentes da magistratura ou dos tribunais superiores (a não ser os prescritos nas leis).

O CNJ, criado pela Emenda Constitucional nº 45, é inspirado nos conselhos de magistratura europeus. É possível aferir que tais entidades foram essenciais para garantir uma organização judiciária independente (ou pelo menos diminuir a dependência), com base no princípio democrático. Então, se o surgimento do CNJ espelha-se nesse modelo europeu, por quais razões o Poder Judiciário brasileiro continua mantendo um governo oligárquico, burocrático e corporativista, alheio às pretensões democráticas de um Estado Democrático de Direito que é a República Federativa do Brasil?

Em um primeiro momento, é imprescindível tecer alguns comentários sobre o contexto histórico vigente à época do surgimento dos conselhos, tanto na Europa, quanto no Brasil. Na Itália, na Espanha e em Portugal, por exemplo, os Conselhos surgiram com o objetivo de desvincular o Poder Judiciário do Executivo, característica típica de regimes totalitários. Não é a toa que tais órgãos de controle foram estabelecidos no período de

redemocratização desses países<sup>7</sup>. Destarte, era necessário que a organização judiciária seguisse o mesmo caminho por meio de uma legislação que proporcionasse a sua independência e autonomia. E foi justamente o que ocorreu, vale dizer, o ordenamento jurídico dessas Nações criou os conselhos de magistratura, cujo propósito precípua seria exercer o autogoverno do Poder Judiciário e, por conseguinte, diminuir a interferência do Executivo e descentralizar o poder administrativo dos tribunais. É esse o magistério de Camargo (2004, p. 371), explicando que:

Esse modelo de administração do Poder Judiciário produziu, na Europa, o resultado de esforço da independência desse poder, quer no plano externo, quer no interno. No plano externo, diminuiu, visivelmente, a área de influência que o Executivo exerceria sobre os juízes; no plano interno, produziu uma queda, cada vez mais significativa, do poder hierárquico dos tribunais superiores, já que as competências, ainda meramente administrativas, desses tribunais foram transferindo-se para os conselhos.

Faz-se necessário destacar algumas consequências comuns decorrentes do nascimento dos conselhos europeus. *A priori*, houve uma resistência dos juízes. No entanto, estes perceberam que um órgão de governo com competência para exercer o controle administrativo e disciplinar do Judiciário (nomeação, exoneração, recrutamento, disciplina, etc.), com composição diversificada e com legitimidade democrática, fortaleceu a independência judicial e possibilitou uma maior transparência no exercício da atividade jurisdicional. Nesse sentido é o entendimento de Carvalho (2006, p. 108):

Ao contrário do discurso que as autoridades judiciárias brasileiras tem proferido, a implantação dos Conselhos em países da Europa do Sul (Itália, Portugal e Espanha) não prejudicou a independência do judiciário, mas, pelo contrário, foi um instrumento de consolidação da independência desse poder.

Os juízes europeus perceberam que a legitimidade democrática do Conselho e sua composição diversificada possibilitavam, aos olhos do público em geral, um maior grau de transparência e controle do Judiciário. Por outro lado, do ponto de vista institucional, o Conselho seria mais um órgão no sistema de pesos e contrapesos da balança republicana, ou seja, um anteparo político entre o Judiciário, os poderes representativos e a sociedade civil. Um órgão que absorveria as críticas dos vários segmentos sociais (externo e interno) e as “digeriria”, evitando um desgaste direto da Justiça.

No Brasil, embora a Constituição de 1988 tenha sido promulgada logo após o período da ditadura militar, ou seja, em uma época em que a redemocratização caminhava a

---

<sup>7</sup> Na Itália, o fascismo ruiu no fim da II Guerra Mundial, em 1945, sendo que a Constituição Italiana de 1947 passou a consagrar o Conselho Superior de Magistratura. Em Portugal e na Espanha, os regimes totalitários (salazarismo em Portugal e franquismo na Espanha) desmoronaram em 1974 e 1976, respectivamente. Logo em seguida, com a promulgação da Constituição portuguesa de 1976 e da Constituição espanhola de 1978, surgiram os Conselhos Superiores de Magistratura nesses países.

passos largos, o CNJ surgiu apenas 16 anos depois. A Constituição de 1988 dispôs, de imediato, a autonomia financeira e administrativa do Poder Judiciário (arts. 96 e 99).

Desta feita, a primeira grande diferença entre o CNJ e as entidades semelhantes instituídas no Velho Continente diz respeito aos motivos que deram azo a criação desses órgãos de controle. Ao tratar sobre o assunto, Camargo (2004, p. 371) assevera que:

[...] o que originou a criação desses Conselhos na Europa não foi a fiscalização do Judiciário. Ao contrário, o objetivo era de conferir autonomia e governo democrático a um Poder que se dizia completamente independente, quando na verdade tinha todo o seu pessoal e orçamento controlados pelo Governo.

No Brasil, a Constituição assegura autonomia administrativa e financeira ao Poder Judiciário (art. 99/CF), competindo aos Tribunais apresentar sua proposta orçamentária e organizar sua própria administração. Assim, criação de um CNJ não teria como escopo principal assegurar uma independência que já existe, mas, sim, controlar essa independência por meio da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, com poderes para aplicar as correspondentes sanções disciplinares.

Os conselhos europeus, em geral, também possuem essas mesmas competências, contudo, historicamente, estavam chamados a desapoderar o Executivo, das atribuições que mantinha em relação à administração do Judiciário e com a direção de pessoal, notadamente nomeação, seleção, promoção, inspeção e regime disciplinar. Assim, a criação desses conselhos na Europa, por um lado, significava colocar o governo da judicatura fora do controle do executivo, mas, por outro lado, é verdade, também significava que, num Estado Democrático, fazia-se necessário dotar a magistratura de um sistema de administração que, evitando o mandarinato dos juízes e propiciando um certo grau de coordenação com a representação da soberania popular, pudesse ser ao mesmo tempo garantia de independência e de não manipulação.

De fato, no Brasil, a independência administrativa e financeira do Judiciário perante os demais poderes está constitucionalmente assegurada. Cabe aos tribunais pátrios apresentar sua proposta orçamentária e organizar sua administração. Os órgãos de cúpula governam, de forma autônoma, a organização judiciária, controlando os recursos financeiros e materiais, bem como os juízes quanto a promoção, nomeação, disciplina, etc.

2. os tribunais gozam, na atual Constituição, de uma boa dose de *independência*: podem eleger seus órgãos diretivos e elaborar seus regimentos internos; organizar suas secretarias e juízos, bem como zelar pela atividade correicional das mesmas; prover, por concurso público, os cargos necessários à administração da Justiça e, inclusive, com novidade, prover os cargos de juiz de carreira da respectiva jurisdição (art. 96).

[...]

Importante conquista do Judiciário foi a assegurada *autonomia financeira*, ao lado da administrativa. Significa isso que os tribunais poderão elaborar as suas propostas orçamentárias, em conjunto com outros Poderes, encaminhando-as para aprovação na lei de diretrizes orçamentárias (art. 99). (SIFUENTES, 1999, p. 329) (grifo do autor).

Mas é exatamente aqui que reside o caráter autocrático do governo da magistratura, o qual interfere negativamente na atuação dos juízes em seu ofício jurisdicional. Destarte, mesmo com a criação do CNJ, os tribunais continuam exercendo o governo do

Judiciário. O CNJ não se mostrou um órgão capaz de mudar esse perfil antidemocrático, haja vista que não passou a exercer o governo da instituição judiciária.

No ensejo, é indispensável aduzir que outra distinção fundamental se refere ao fato de que o CNJ não é órgão de governo do Judiciário, sendo esta incumbência destinada aos tribunais. Trata-se, na realidade, de órgão de fiscalização desse governo e administração do Judiciário. “Nisso reside a grande diferença entre o CNJ e os Conselhos do Judiciário europeus, que são órgãos de governo do Judiciário, independentes em relação aos tribunais.” (ROCHA, 2007, p. 85-86). Perez-Royo (1995, p. 629), ao versar sobre a natureza jurídica do Conselho Geral do Poder Judiciário espanhol, reforça esse posicionamento, prescrevendo que “a Constituição define o Conselho Geral do Poder Judiciário como ‘órgão de governo’ do referido poder.” (tradução nossa).<sup>8</sup>

Finalmente, uma terceira divergência, influenciando significativamente para se ter um modelo europeu com face democrática e um modelo brasileiro que nada contribui para mudar o cenário burocrático e oligárquico de nossa estrutura governamental judiciária, é a forma como se dá o recrutamento dos membros do CNJ e a sua composição.

Tanto os Conselhos europeus quanto o CNJ possuem uma composição híbrida (mista ou eclética), isto é, são integrados por membros do próprio Judiciário e por pessoas alheias a este Poder. No caso do CNJ, cuida-se de um órgão de controle que faz parte da estrutura interna da magistratura, consoante prevê a redação constitucional inserta no art. 92, I-A da Constituição Federal brasileira de 1988, de tal sorte que é composto, em sua ampla maioria, por magistrados. No que tange aos conselhos europeus, estão localizados fora da organização judiciária, a fim de que possam ser integrados por um número significativo de membros estranhos ao Judiciário, bem como para que possam exercer competências políticas, administrativas e disciplinares, consoante sustenta Uchôa (2007, p. 55), *expressis litteris*:

Vale ressaltar que os modelos constituídos na Europa distinguem-se substancialmente do modelo nacional, já que enquanto no Brasil o Conselho Nacional de Justiça apresenta-se como órgão de controle interno do Poder Judiciário, na Europa tais órgãos situam-se fora da estrutura judiciária, tanto para que possam comportar número expressivo de pessoas alheias ao Judiciário em sua composição, como para que possam gozar de competências que lhe são atribuídas de naturezas políticas e administrativas, às quais se somam às competências de natureza meramente disciplinar.

Na esteira desse entendimento, Camargo (2004, p. 371) assevera que:

---

<sup>8</sup> La Constitución define Al Consejo General Del Poder Judicial como “órgano de gobierno” de dicho poder.



Normalmente designados como órgãos de autogoverno do Judiciário, os conselhos europeus não integram a estrutura desse Poder, tanto pelo motivo de que na sua composição formam partes sujeitos estranhos à ordem jurisdicional, quanto em razão de suas atribuições, que são de natureza política-administrativa (assim como disciplinares, competência essa que configuraria os conselhos como juiz especial).

Fazendo um estudo comparado sobre a maneira pela qual se dá as composições do CNJ e de alguns conselhos localizados no continente europeu, depreende-se que o modelo brasileiro se mantém distante da sociedade civil, sendo integrado somente por dois cidadãos. O mais grave, no entanto, é a presença amplamente majoritária de membros do Poder Judiciário e, como se já não fosse o bastante a participação de três magistrados dos tribunais superiores, a escolha dos desembargadores dos tribunais e dos juízes também é feita pelos próprios tribunais superiores, apenas através de indicações. Isto é, o poder dos órgãos de cúpula aumentou consideravelmente.

Na Europa Ocidental, a participação de integrantes da magistratura prevalece, porém não de forma exacerbada. A atuação de membros da sociedade, dentre os quais professores universitários e juristas, é bem maior. Outro ponto que vale a pena destacar se refere ao fato de que a escolha dos integrantes, inclusive dos próprios magistrados, se dá, em regra, por meio de eleição no parlamento ou nos órgãos judiciários, havendo uma ampla participação democrática. Uchôa (2007, p. 57-58), ao tratar sobre o tema, salienta que:

Mas apesar da consideração positiva de que órgãos de controle de magistratura de composição híbrida são vitais a uma independência do Judiciário sem corporativismo, o desequilíbrio quantitativo do número de pessoas ínsitas e alheias ao Judiciário na composição dos órgãos de controle é uma enorme diferença entre os modelos europeus ocidentais e o modelo brasileiro, assim como também os são os modos de recrutamento dos indicados para participar dos conselhos.

[...]

Como se vê, na Europa Ocidental, ainda que predomine uma participação maior de membros ínsitos ao Judiciário nos seus órgãos de controle, nada pode ser comparado ao caso do Brasil, em que os membros provindos do Poder Judiciário são quase hegemônicos na estrutura interna do Conselho Nacional de Justiça, sem falar que controlam o direcionamento administrativo do próprio Conselho.

Além disso, diferença ainda mais marcante é que nos modelos europeus os membros indicados para compor os órgãos de controle do poder são, via de regra, eleitos nos respectivos parlamentos e/ou nos órgãos judiciários, sendo que, nesta última hipótese, mediante eleição direta com a participação de todos os integrantes dos órgãos aos quais se inserem os indicados, enquanto que no Brasil tal necessidade para os representantes do judiciário não se faz necessária, bastando tão-somente indicação pelos órgãos judiciais de cúpula que a Constituição prevê. Ou seja, no Brasil vigora um modelo de recrutamento baseado fundamentalmente na autoridade dos órgãos de cúpula, sistema que evidentemente se mostra bem menos democrático do que o praticado no velho continente.

Diante do que foi exposto, demonstra-se que o CNJ, embora tenha tido sua criação espelhada nos órgãos de controle de alguns países da Europa Ocidental, possui características diferentes, tanto no que diz respeito às origens, como também no que se refere

ao recrutamento, à composição e a atuação. Destarte, baseado nessas divergências, percebem-se as razões pelas quais os conselhos europeus tiveram uma grande importância em garantir legitimidade, independência e democracia ao governo judicial, enquanto o modelo pátrio seguiu caminho inverso, uma vez que o CNJ obedece ao perfil autocrático. A consequência é a manutenção de um Poder Judiciário governado de forma incompatível com o princípio democrático.

## 6 CONCLUSÃO

O princípio democrático, constitucionalmente previsto, deve estar inserido dentro da organização judiciária pátria. Entretanto, a manutenção de um governo do Judiciário com supedâneo na autocracia se perpetua ao longo dos tempos, não surgindo, ainda, um instrumento capaz de democratizá-lo.

A função atípica de controle e de gerenciamento dos meios pessoais, materiais e financeiros imprescindíveis à função jurisdicional continua concentrada no âmago dos tribunais. Os magistrados que compõem os órgãos de cúpula, os quais são responsáveis pelo governo do Poder Judiciário, são escolhidos pelos próprios membros dos tribunais, não havendo espaço para a participação democrática, nem dos juízes integrantes da base do aparelho judiciário, nem tampouco dos membros da sociedade civil. Configura-se, portanto, um governo autocrático, completamente destoante do postulado fundamental da democracia.

A forma discriminatória como os magistrados pertencentes a níveis hierarquicamente superiores se relacionam com seus colegas juízes de primeira instância e o controle que os tribunais exercem sobre as Corregedorias, caracterizando-se um regime corporativista, também reverbera a ausência de democratização interna na estrutura do Judiciário. Enfim, o Poder Judiciário necessita de democratização em todos os sentidos, principalmente em sua estrutura interna.

A administração da organização judiciária, pautada em um sistema oligárquico e antidemocrático, que tem como uma de suas incumbências o controle dos juízes quanto a sua promoção, recrutamento, nomeação e disciplina, gera uma consequência gravíssima no plano da independência dos julgadores, mormente daqueles que compõem o primeiro grau de jurisdição. Destarte, além da limitação que recai sobre a independência dos membros do Judiciário em virtude dos vínculos existentes com os demais Poderes (independência externa), a forma autocrática de governar a organização judiciária e a sua estruturação hierarquizada e verticalizada restringem a independência dos juízes de nível hierárquico inferior no cumprimento da atividade jurisdicional, haja vista a sujeição ao arbítrio dos tribunais para obter a promoção e, por conseguinte, ascender na carreira (independência interna).

O Conselho Nacional de Justiça, por sua vez, foi estabelecido a partir de fundamentos que lhe proporcionariam a derrubada da autocracia e a garantia da independência judicial. No entanto, acabou sendo mais um instrumento beneficiador da manutenção do poder administrativo dos tribunais. O referido órgão de controle atua de forma dependente em relação aos órgãos de cúpula, não sendo órgão de governo do Judiciário. A

maioria dos componentes do CNJ são membros dos tribunais, sendo que os juízes de primeiro grau são escolhidos pela própria cúpula judiciária (art. 103-B da CRFB/88). Ademais, há a interferência do Executivo e do Legislativo em relação às escolhas (art. 103-B, §2º, da CRFB/88) e a sociedade civil tem uma participação irrisória.

É importante ressaltar que o CNJ não é um modelo original. Sua criação é inspirada no ordenamento jurídico alienígena, a exemplo de conselhos superiores de magistratura de alguns países europeus. Mesmo assim, possui diferenças em relação a estes, seja na forma de atuar, seja na composição, seja no recrutamento. Assim sendo, ao contrário do que ocorreu no Velho Continente, onde os conselhos foram capazes de garantir independência e democracia ao Judiciário, o CNJ fortaleceu, em certos aspectos, a autocracia da magistratura.

Logo, o CNJ é mais um mecanismo de apoio para que os órgãos de cúpula mantenham a centralização do poder interno, havendo a continuidade do aspecto autocrático enraizado na organização administrativa do Judiciário. Desta feita, é imprescindível uma reflexão acerca das características tanto do CNJ quanto do Poder Judiciário como um todo, a fim de que haja mudanças nesse paradigma antidemocrático.

## REFERÊNCIAS

- ARRUDA, Kátia Magalhães. A responsabilidade do juiz e a garantia da independência. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 34, n. 133, p. 165-171, jan./mar. 1997.
- ATIENZA, Manuel; VIGO, Rodolfo Luís. **Código Ibero-americano de ética judicial**. Brasília: CJF, 2008.
- BAETA, Hermann Assis. **Estudos sobre controle externo do Judiciário**. Brasília: OAB, Conselho Federal, 1999. 120 p.
- BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 6. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2007.
- \_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional**. 25. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2010.
- BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1988.
- BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011.
- CALAMANDREI, Piero. **Eles, os juízes, vistos por um advogado**. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 1995.
- CÂMARA, Alexandre Freitas. **Lições de direito processual civil, v. 1**. 20. ed. rev. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
- CAMARGO, Maria Auxiliadora Castro e. Reforma do judiciário. Tribunal Constitucional e Conselho Nacional de Justiça: controles externos ou internos? **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 41, n. 164, p. 367-381, out./dez. 2004.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999.
- CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes Irresponsáveis?** Tradução e Revisão de Carlos Alberto Álvares de Oliveira. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1989.
- CARVALHO, Ernani. O controle externo do Poder Judiciário: o Brasil e as experiências dos Conselhos de Justiça na Europa do Sul. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 43, n. 170, p. 99-109, abr./jun. 2006.
- CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- CLÈVE, Clèmerson Merlin. Poder judiciário: autonomia e justiça. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 30, n. 117, p. 293-308, jan./mar. 1993.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O poder dos juízes**. 3. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2007.

DOBROWOLSKI, Sílvio. Poder judiciário: independência, democratização e controle social. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 33, n. 129, p. 169-178, jan./mar. 1996.

FACCHINI NETO, Eugênio. O Poder Judiciário e sua Independência – Uma Abordagem de Direito Comparado. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais e Justiça**, Porto Alegre, RS, n. 8, p. 121-149, jul./set. 2009.

FEITOSA, Gustavo Raposo Pereira; PASSOS, Daniela Veloso Souza. Concurso público para ingresso na magistratura: revisando o sistema de seleção de juízes brasileiros na contemporaneidade. In: FERREIRA, Gustavo Sampaio Telles; XIMENES, Júlia Maurmann (coords.). **Instituições políticas, administração pública e jurisdição constitucional**. Florianópolis: FUNJAB, 2012. p. 499-528.

GARCÍA - PELAYO, Manuel. **Derecho Constitucional Comparado**. Madrid: Alianza Editorial, 1999.

GOMES NETO, Indalécio. Independência entre os poderes e garantias da magistratura. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, Brasília, DF, n. 63, p. 55-60, 1994.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do estado**. Tradução de Luís Carlos Borges. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. **O Espírito das Leis**. Tradução de Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2007.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo? A questão fundamental da democracia**. Tradução de Peter Naumann; Revisão de Paulo Bonavides. 3. ed. São Paulo: Max Limonad, 2003.

PAULA, Bruna Souza. A independência interna dos tribunais no ordenamento jurídico português e brasileiro. In: MIRANDA, Jorge (org.); CAÚLA, Bleine Queiroz (coord.). **O direito constitucional e a independência dos tribunais brasileiros e portugueses: aspectos relevantes**. Curitiba: Juruá, 2011. p. 295-325.

PÉREZ - ROYO, Javier. **Curso de Derecho Constitucional**. 2. ed. Madrid: Marcial Pons, 1995.

REMÍGIO, Rodrigo Ferraz de Castro; RODRIGUES, Carlos Roberto Martins. Conselho Nacional de Justiça: tentativa de democratização do Poder Judiciário? In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 17., 2008, Brasília, DF. **Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008. p. 4209-4226.

ROCHA, José de Albuquerque. **Estudos sobre o Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 1995.

\_\_\_\_\_. **Teoria geral do processo**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

ROSA, Edgard Lincoln de Proença. Poder judiciário no Brasil: aspectos de sua reforma. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 40, n. 158, p. 23-70, abr./jun. 2003.

SÁ, José Adonis Callou de Araújo. **Ação civil pública e controle de constitucionalidade**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. 198 p., 15.5 x 22,5 cm.

SIFUENTES, Mônica Jacqueline. O poder judiciário no Brasil e em Portugal: reflexões e perspectivas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 36, n. 142, p. 325-340, abr./jun. 1999.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009.

TEROL BECERRA, Manuel José. **El Consejo General del Poder Judicial**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1990.

UCHÔA, Marcelo Ribeiro. **Controle do Judiciário: da expectativa à concretização (o primeiro biênio do Conselho Nacional de Justiça)**. 2007. 207 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Fortaleza, 2007.

VIANNA, Luiz Wernneck *et al.* **Corpo e Alma da Magistratura Brasileira**. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 1997. 336 p.

ZAFFARONI, Eugênio Raúl. **Poder Judiciário – crise, acertos e desacertos**. Tradução de Juarez Tavares. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.