



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO

NILO MADSON SILVEIRA DE SÁ

**O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E O PORVIR: EM BUSCA DA
DELIMITAÇÃO DE COMPETÊNCIA**

FORTALEZA

2012

NILO MADSON SILVEIRA DE SÁ

**O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E O PORVIR: EM BUSCA DA
DELIMITAÇÃO DE COMPETÊNCIA**

Trabalho de Conclusão de Curso submetido à
Coordenação do Curso de Graduação em Direito
da Universidade Federal do Ceará, como requisito
parcial para obtenção do grau de Bacharel em
Direito.

Área de concentração: Direito Constitucional.

Orientador: Prof. Msc. William Paiva Marques
Júnior.

FORTALEZA

2012

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Federal do Ceará

Biblioteca Setorial da Faculdade de Direito

S111c Sá, Nilo Madson Silveira de.

O Conselho Nacional de Justiça e o porvir: em busca da delimitação de competência / Nilo Madson Silveira de Sá. – 2012.

66 f. : enc. ; 30 cm.

Monografia (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2012.

Área de Concentração: Direito Constitucional.

Orientação: Prof. William Paiva Marques Júnior.

1. Direito constitucional - Brasil. 2. Organização judiciária - Brasil. I. Marques Júnior, William Paiva (orient.). II. Universidade Federal do Ceará - Graduação em Direito. III. Título.

NILO MADSON SILVEIRA DE SÁ

**O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E O PORVIR: EM BUSCA DA
DELIMITAÇÃO DE COMPETÊNCIA**

Trabalho de Conclusão de Curso submetido à Coordenação do Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito em conformidade com os atos normativos do MEC e do Regulamento de Monografia Jurídica aprovado pelo Conselho Departamental da Faculdade de Direito da UFC.

Área de concentração: Direito Constitucional.

Aprovada em: ___/___/___.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Msc. William Paiva Marques Júnior (Orientador)
Universidade Federal do Ceará – UFC

Ana Karoline dos Santos Pinto (Mestranda)
Universidade Federal do Ceará – UFC

Janaina Sena Taleires (Mestranda)
Universidade Federal do Ceará – UFC

A todos, amigos, familiares e, em especial, a
Deus, pela VIDA.

AGRADECIMENTOS

Como imaginar que a ABNT colocou esse elemento como opcional em uma monografia? Apesar de já estar bastante cansado e de querer apenas concluir esse trabalho, não posso me furtar de agradecer a todos aqueles que colaboraram para que hoje eu pudesse dar mais esse passo.

Começo com aqueles que me deram o sopro da vida. Mesmo com todas as dificuldades para alcançar essa matrícula (0287164) na UFC, sei que, em momento algum, meus pais deixaram de me apoiar na busca por um sonho. Eles, mais do que ninguém, sabem o quanto isso representava pra mim.

E aos amigos, como não agradecer? Uma lista imensa de nomes? Não. Alguns poucos, mas todos muito amados. Minhas paixões antigas que trago ainda da época do colégio, as tenho sempre no coração: a minha já quase Dra. Aline (vulgo Tinine), a minha sensata Fernanda, e os distantes irmãos posições Ademar Neto, Renam Timbó e Walber Goes. Com todos eles vivi e vivo todos os momentos mais importantes da minha vida. Só posso dizer que os amo.

No hiato representado pelo cursinho também não podiam faltar novos amigos. Por incrível que pareça, fiz amizades lá e as levarei para a vida toda. Joaquina, Diana, Clarinha, Gê, Lívia-Maria, Rosa, Jah, Doce, Tati, Jô, Lai,..., sem falar nos agregados(as) que vieram de quebra! Entrava ano, saía ano. Uns iam, outros chegavam. O que permanece até hoje é a família 105!

Eis que chegou o momento tão esperado: entrar na Faculdade de Direito da UFC! Busquei participar de tudo nessa Faculdade, desde o Coretur até ser membro do C.A. Cada uma das atividades que participei me trouxe não só conhecimento, mas, principalmente, pessoas ímpares. Como não lembrar as conversas, no NPJothe e nos corredores? Momentos mais que agradáveis com Camila Gonçalves (meu referencial), Pollyana Torres (a competente), Rossana Wellyn (a guerreira), Felipe Felix (uma figura ímpar no humor e na inteligência), César Filho (o que falta humildade, mas que se garante), Mariana Holanda (a ligada no 220V), Priscilla Holanda (a minha linda), Dayana Cláudia (a que não é concisa nem na inteligência), Sarah Marinho (a sempre bem vestida advogada e pesquisadora), os membros da Gestão Edificando Conquista (os caçadores) e com tantos outros. De fato, é o componente humano que torna aquela Faculdade um lugar melhor e o Direito mais interessante.

Evidentemente, há sempre um espaço para agradecer aos demais familiares, sejam eles consanguíneos ou emprestados pelos amigos!

Também não posso deixar de agradecer a todos aqueles que tornaram o Direito menos teórico em minha vida. Agradeço de coração às mãezonas Dra. Joriza Magalhães Pinheiro, Dra. Livia Cristina e Régia Conde e aos companheiros de “lerê, lerê, lerê, lerê, lerê”: Rochelle Fiuza, Gabriela Gomes, Marcell Menezes, Rafael Maia, Daniel Kilzer, Felipe Cardoso, Fabio Farias e Ivolina Macedo.

Agradeço imensamente às presenças das mestrandas Karoline Santos e Janaina Sena em minha banca. Não somente pela presteza com que aceitaram o meu convite, mas pelo que cada uma representa pra mim naquela Faculdade. A Jana representando um elemento decisivo em minha persistência para entrar na Faculdade e a Karol representando o empenho pelos estudos. Vale ressaltar que a minha banca também deveria ter o Dênis Damasceno e o Professor Danilo Ferraz, meu ex-monitor e meu professor, respectivamente, de Direito Constitucional, os quais considero demais.

Agradeço também à presença do Prof. Msc. William Paiva Marques Júnior como meu orientador, com o qual tive o prazer de ter algumas aulas de Direito Administrativo na Faculdade e com o qual o Direito me pareceu menos “agressiiiiivo”! Mesmo com toda a correria, obrigado pela confiança e pela atenção dedicadas.

Por fim, um agradecimento sobremaneira importante a Deus pela Vida, a qual tem me ensinado a cada dia como ser uma pessoa melhor.

No Brasil cultuamos duas frustrações: a dos que têm poder, mas não têm competência para exercê-la e a dos que têm competência, mas não têm poder.

Paulo de Tarso de Moraes Souza

RESUMO

Criado através da Emenda Constitucional nº 45 de 2004 (Reforma do Judiciário), o Conselho Nacional de Justiça ainda necessita ter a sua competência funcional melhor delimitada. Neste sentido é que se buscou inicialmente traçar um panorama a respeito do processo de criação desse órgão e de sua inserção no Poder Judiciário. Com base na exposição de suas atribuições e de sua composição, ambas contidas na Constituição Federal, analisaram-se os questionamentos vivenciados por esse órgão perante o Supremo Tribunal Federal. Assim, perquirindo algumas casuísticas do Supremo que materializam o questionamento da atuação do Conselho é que se buscou traçar um delineamento mais preciso de suas atribuições. Tendo em vista as constantes tentativas de limitação de seus poderes por meio de ações propostas perante o Supremo Tribunal Federal e a conseqüente instabilidade institucional gerada por essas ações, concluiu-se pela necessidade de uma melhor delimitação das atribuições desse órgão, a fim de que o Conselho não fique submetido a entendimentos diversos, conforme varie a composição dos membros do Supremo. Por fim, foi analisada a Proposta de Emenda à Constituição nº 97/2011, a qual busca delimitar mais claramente os poderes do Conselho Nacional de Justiça. Nessa ambiência é que se buscou, através da análise doutrinária, normativa e jurisprudencial, uma melhor compreensão da atuação do Conselho, concluindo-se pela necessidade de uma melhor delimitação de suas atribuições a fim de que estas não sejam esvaziadas através da interpretação restritiva intentada nas ações propostas pelas associações de magistrados perante o Supremo.

Palavras-chave: EMENDA CONSTITUCIONAL. PODER JUDICIÁRIO. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. ATRIBUIÇÕES. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

ABSTRACT

Created a few years ago, by Constitutional Amendment No. 45 of 2004 (Reform of the Judiciary), the National Council of Justice needs to have its jurisdiction better defined. In this sense is that, initially sought to give an overview about the process of creation of this institution and its insertion in the Judiciary. Based on the exposure of its powers and its composition, both contained in the Federal Constitution, analyzed the questions experienced by that institution before the Supreme Court. Thus, analyzing some lawsuits that inquires the Council's actuation is that it sought to draw a more precise delineation of their duties. Given the constant attempts to limit his powers through actions filed in the Supreme Court and the consequent institutional instability generated by these actions, it was concluded by the need for better delineation of the powers of this institution, so that the Council doesn't be subjected to different understandings as the member's composition of the Supreme varies. Finally, we analyzed the Proposed Constitutional Amendment n° 97/2011, which seeks to define more clearly the powers of the National Council of Justice. In this ambience is that, sought through doctrinal analysis, case law and legislation, a better understanding of the action of the National Council of Justice, concluding the need for better delineation of their duties so that they are not emptied through the narrow interpretation brought in actions proposed by the associations of judges to the Supreme Court.

Keywords: CONSTITUTIONAL AMENDMENT. JUDICIARY. NATIONAL COUNCIL OF JUSTICE. ASSIGNMENTS. THE SUPREME COURT.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADC – Ação Declaratória de Constitucionalidade

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

AMB – Associação dos Magistrados Brasileiros

ANAMATRA – Associação Nacional dos Juizes do Trabalho

Art. - Artigo

CF – Constituição Federal

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

Coaf – Conselho de Controle de Atividades Financeiras

DF – Distrito Federal

EC – Emenda Constitucional

STF – Supremo Tribunal Federal

MS – Mandado de Segurança

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
2 A REFORMA DO PODER JUDICIÁRIO E A GÊNESE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA.....	15
2.1 O Poder Judiciário na Constituição de 1988	15
2.1.1 Divisão das funções do Estado	15
2.1.2 Independência do Judiciário	17
2.1.3 Organização estrutural do Poder Judiciário brasileiro com base na Constituição Federal	19
2.2 A reforma do Poder Judiciário implementada pela Emenda Constitucional nº 45/2004	20
2.3 Gênese do Conselho Nacional de Justiça	24
2.4 A necessidade de alterações do Judiciário brasileiro trazida pela Emenda Constitucional nº 45/2004	27
3 O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA NO BRASIL ANTE OS MODELOS DO SISTEMA COMPARADO.....	30
3.1 Contexto de surgimento dos Conselhos de Justiça.....	30
3.1.1 Modelos de Conselho de Justiça	31
3.1.2 Modelo brasileiro	32
3.2 O Conselho Nacional de Justiça no Brasil	33
3.2.1 Natureza Jurídica	33
3.2.2 Composição	35
3.2.3 Atribuições	36
4 O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E O PORVIR.....	39
4.1 A criação do Conselho Nacional de Justiça como fruto de um “consenso” majoritário e a sua (re)construção através das decisões do Supremo Tribunal Federal.....	39
4.1.1 O Supremo Tribunal Federal e o Conselho Nacional de Justiça.....	40
4.1.2 Casuísticas do Supremo Tribunal Federal que materializam o questionamento da atuação do Conselho Nacional de Justiça.....	40
4.1.2.1 Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3367/DF	41
4.1.2.1 Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 12/DF	47
4.1.2.1 Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4638/DF	49

4.2 O papel do Conselho Nacional de Justiça enquanto órgão de controle e a proteção das garantias asseguradas aos magistrados.....	53
4.2.1 Garantias asseguradas aos magistrados	53
4.2.2 O papel de controle do Conselho Nacional de Justiça e as garantias dos magistrados	54
4.3 A Proposta de Emenda à Constituição nº 97 de 2011 e o porvir	58
5 CONCLUSÃO	61
REFERÊNCIAS	63

1 INTRODUÇÃO

Antes mesmo da criação do Conselho Nacional da Justiça já se cogitava a necessidade de um órgão nacional que assegurasse a independência do Poder Judiciário e que realizasse o controle dos integrantes desse Poder. Nesse sentido é que foi anteriormente concebida a figura do Conselho Nacional da Magistratura, previsto na Emenda Constitucional nº 07/1977. Mesmo tendo sido criado com o importante desiderato de conferir maior lisura ao sistema correcional, evitando atos de insubordinação administrativa e de corrupção, o Conselho Nacional da Magistratura não logrou êxito, sendo considerado um Conselho de papel e de intenções.

Posteriormente, durante a Assembleia Nacional Constituinte, a tese de criação de um Conselho foi retomada. Entretanto, ante as pressões contrárias, lideradas por magistrados, não foi possível a concretização de um Conselho nos moldes do atual Conselho Nacional de Justiça. Pelo contrário, com a promulgação da Constituição de 1988, foi abolido o Conselho Nacional da Magistratura, considerado um resquício do autoritarismo da ditadura militar, e garantiu-se o autogoverno dos tribunais, os quais teriam competência exclusiva para processar e julgar os seus magistrados em casos de infração disciplinar.

Tendo em vista os constantes escândalos de corrupção envolvendo membros do Judiciário e a necessidade de renovação do Poder Judiciário, o qual já não atendia às necessidades da população, foi elaborada a Proposta de Emenda Constitucional nº 96/1992. Após um longo trâmite, deu-se a aprovação da Emenda Constitucional nº 45/2004, conhecida como a Reforma do Judiciário. Inserido nessa reforma veio o Conselho Nacional de Justiça com competência para o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes.

Ocorre, todavia, que estes mesmos magistrados estavam acostumados a uma autonomia nunca vista antes, o que acabou gerando diversos embates entre as associações de magistrados e o Conselho, perante o Supremo Tribunal Federal.

Neste sentido é que foi elaborada a presente pesquisa, a qual buscou estabelecer mais claramente quais as atribuições do Conselho Nacional de Justiça, e, assim, minimizar a instabilidade institucional desse órgão em virtude dos constantes questionamentos ante o Supremo. Como substrato necessário a elaboração do presente trabalho foi de fundamental importância a consulta aos ensinamentos doutrinários, aos julgados do Supremo Tribunal Federal e à legislação pertinente.

No desenvolvimento dessa pesquisa, partiu-se inicialmente da análise da criação desse órgão e de sua inserção no Poder Judiciário, sendo contemplada, no primeiro capítulo, a divisão das funções estatais, bem como a independência do Judiciário, de tal sorte que esse capítulo inicial serviu como embasamento para a fundamentação traçada no terceiro capítulo, o qual abordou, entre outras ações judiciais, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3367/DF, na qual foi declarada a constitucionalidade da criação do referido Conselho por este não representar qualquer ofensa à independência do Judiciário.

Em continuidade ao presente trabalho, foi construído o segundo capítulo, no qual foi apreciado o modelo de Conselho de Justiça implementado no Brasil, sendo ainda elencados os dois principais modelos existentes no Direito Comparado. Cumpre ressaltar que foi dado maior destaque às atribuições do Conselho Nacional de Justiça, tendo em vista que estas são o ponto nevrálgico atualmente discutido no Supremo Tribunal Federal. Com esse escopo é que foram elencadas a Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 12 e a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4638, as quais representam os principais questionamentos discutidos no Supremo Tribunal Federal acerca da competência do Conselho.

Com base nas três ações acima elencadas é que se buscou ressaltar, no terceiro capítulo, a necessidade de melhor delimitação das atribuições do Conselho, para que este não fique sujeito a interpretações diversas acerca de seus poderes, as quais podem sofrer alterações conforme seja modificada a composição dos membros do Supremo à época do julgamento de tais lides. Assim, buscando conferir maior estabilidade ao Conselho Nacional de Justiça, foi elaborada a Proposta de Emenda Constitucional nº 97/2011, a qual intenta definir os poderes do Conselho. Por fim, ressalte-se que a análise das referidas ações bem como da citada proposta de emenda constitucional foi feita tomando sempre por base os princípios e as regras constitucionais.

2 A REFORMA DO PODER JUDICIÁRIO E A GÊNESE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

2.1 O Poder Judiciário na Constituição de 1988

Inicialmente, antes da análise mais detida do Conselho Nacional de Justiça, faz-se *mister* abordar o Poder em que este órgão está inserido. Conforme se depreende da leitura do inciso I-A do artigo 92 da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004, o Conselho Nacional de Justiça é órgão inserto no Poder Judiciário.

2.1.1 Divisão das funções do Estado

Antes mesmo de chegar à concepção atual de independência dos “poderes” delineada por Montesquieu, em sua obra “O espírito das leis”, deve ser dado destaque aos prenúncios de tal teoria, com destaque para os ensinamentos de Platão, Aristóteles e John Locke.

Platão já vislumbrava a separação das funções estatais nas cidades-estado gregas. Seguindo os ensinamentos esposados por Platão, Aristóteles, em sua obra “A Política”, defendia a adoção da tripartição das funções do Estado em: deliberante, executiva e judiciária.

Nesse sentido, esclarece Temer (1993, p.113 *apud* PELEJA JÚNIOR, 2011, p.82)

Aristóteles distinguia três poderes: a) o poder deliberante: deliberava sobre todos os negócios do Estado; b) poder executivo: atribuído aos magistrados e exercido com fundamento nas decisões tomadas pelo poder deliberante; c) poder de fazer justiça: dizia respeito à jurisdição.

Já na Era Moderna, John Locke, autor de “O Segundo Tratado sobre o Governo Civil”, também traz contribuições para a formação da atual teoria da separação dos “poderes”, dividindo-os em legislativo, executivo e federativo. Para esse teórico, segundo Temer (1993 *apud* PELEJA JÚNIOR, 2011), ao Poder Legislativo, cabia editar as leis, a fim de que fosse especificada a forma como o Estado protegeria seus integrantes; ao executivo, competia executar o disposto na lei aos membros da comunidade; e, ao Poder Federativo, cabia aquilo que dissesse respeito às relações exteriores do Estado. Devendo ser ressaltado ainda que esse filósofo acreditava que, mesmo com as funções estatais entregues a órgãos independentes, haveria uma preponderância do Poder Legislativo. Por fim, saliente-se que o Poder Judiciário não figurava

como uma organização independente das demais. Assim, a contribuição de John Locke foi no sentido de conceber uma separação entre Poder Legislativo e Poder Executivo.

Todas essas considerações teóricas, a despeito de não abordarem igualmente a separação das funções estatais e de guardarem diferenças com o modelo concebido por Montesquieu, já traziam a ideia de que o poder não poderia ficar depositado nas mãos de uma única pessoa, pois poderia gerar abusos.

Em 1748, Montesquieu, em sua clássica obra “O espírito das leis”, traz a concepção de divisão das funções do Estado em legislativa, administrativa e jurisdicional. Conforme Montesquieu (1998 *apud* MOTA 2008), o governo deve assegurar a segurança para que os cidadãos vivam em liberdade e não temam uns aos outros. Não existirá liberdade, entretanto, quando em uma mesma pessoa ou no mesmo corpo de Magistratura, o Poder Legislativo é reunido ao Executivo, sob pena de configurar-se arbitrário. Daí não aceitar que fossem reunidos os poderes de fazer as leis, o de executar resoluções públicas e o de julgar crimes ou demanda de particulares.

Assim, tem-se que Montesquieu buscou a separação das funções estatais para garantir a liberdade individual e limitar o poder político sob a ótica do Liberalismo então vigente e que se opunha ao absolutismo monárquico característico do Antigo Regime.

Frise-se que Montesquieu não defendeu a separação absoluta ou rígida entre os poderes, chegando até mesmo a referir-se a mecanismos de relacionamento mútuo entre as funções estatais. Segundo Lenza (2011), Montesquieu teria partido da ideia aristotélica de separação das funções e concebido que estas estariam intimamente ligadas a três órgãos distintos, autônomos e independentes entre si. Cada função estaria vinculada a um órgão, excluindo-se, assim, a figura do soberano que concentrava todas as funções em suas mãos.

A referida teoria de Montesquieu possui aplicação prática até os dias atuais¹, ressalte-se que com os devidos abrandamentos e adaptações. Neste sentido, tem-se o exercício de funções típicas e atípicas. Aquelas podem ser representadas como funções predominantes, inerentes e ínsitas à sua natureza. Já as funções atípicas englobariam atividade que normalmente seriam realizadas pelos outros dois Poderes.

Conforme ensinamentos de Silva (2007, p.109),

¹ Essa teoria aplicada hoje na Constituição Federal brasileira de 1988 já era adotada desde a época do Império, com a ressalva de que, nesta Constituição de 1824, fora adotada a separação quadripartida dos poderes, sendo incluído o Poder Moderador aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

Hoje, o princípio não configura mais aquela rigidez de outrora. A ampliação das atividades do Estado contemporâneo impôs nova visão da teoria da separação de poderes e novas formas de relacionamento entre os órgãos legislativo e executivo e destes com o judiciário, tanto que atualmente se prefere falar em colaboração de poderes, que é característica do parlamentarismo, em que o governo depende da confiança do Parlamento (Câmara dos Deputados), enquanto, no presidencialismo, desenvolveram-se as técnicas da independência orgânica e harmonia dos poderes.

Cumpram-se ressaltar a impropriedade da utilização da expressão “tripartição dos Poderes”. Conforme nos ensina Lenza (2011), o poder é uno e emana do povo. Caberia aos órgãos, meros instrumentos de que se vale o Estado, o exercício especializado de suas funções, de forma independente (independência orgânica²) dos outros órgãos, sem subordinações.

Destaque-se o artigo 2º da Constituição Federal, o qual afirma serem independentes e harmônicos entre si os Poderes da União (Legislativo, Executivo e Judiciário). A despeito da impropriedade cometida na denominação como Poderes, conforme explicitado anteriormente, os órgãos Legislativo, Executivo e Judiciário são independentes entre si na medida em que devem atuar dentro de sua parcela de competência estabelecida na Constituição Federal. Ainda com base no artigo supracitado, deve ser asseverado que um órgão possui as suas próprias atribuições e não pode delegá-las a outro órgão, a não ser quando houver expressa previsão e quando houver delegação por parte do constituinte originário.

Por fim, ressalte-se que a separação dos Poderes foi erigida à categoria de cláusula pétrea, não podendo ser objeto de deliberação a Emenda Constitucional tendente a aboli-la, conforme preceitua o art. 60, §4º, III, da Constituição Federal.

2.1.2 Independência do Judiciário

Tomando por base a referida teoria da tripartição das funções estatais e atendo-se especificamente à função jurisdicional, pode-se conceituar, conforme Sampaio (2007, p. 4), a independência do Judiciário como:

[...] a condição, garantida pelas normas constitucionais e pelas práticas políticas, de os órgãos do Judiciário tomarem suas decisões administrativas e jurisdicionais com base em suas convicções do que é devido, segundo o sistema de fontes do direito constitucionalmente estabelecido, sem receio das consequências ou represálias advindas dos outros poderes, políticos ou sociais.

² Expressão cunhada por José Afonso da Silva em seu livro Curso de Direito Constitucional Positivo.

Assim, resta claro que o Judiciário possui independência para proferir suas decisões sem sofrer interferência, ou seja, predomínio dos demais poderes sobre si para além do sistema de freios e contrapesos³.

Com o delineamento de tal independência, pode-se perquirir como ela se configura e qual a relação que poderá ser estabelecida quando da análise do Conselho Nacional de Justiça.

A independência do Poder Judiciário pode ser aferida diante das garantias conferidas a esse Poder e aos magistrados. Conferiu-se ampla autonomia institucional, ao garantir autonomia administrativa e financeira ao Judiciário, bem como assegurou-se autonomia funcional à magistratura, ao garantir a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de vencimentos de seus membros. Buscando distingui-lo diante dos demais poderes, Mendes (2010) ressalta que a autonomia e a imparcialidade das decisões proferidas por esse poder são possibilitadas quando as garantias acima elencadas são respeitadas. Assim, pode-se relacionar a independência do Judiciário como meio dirigido a salvaguardar a imparcialidade do juiz

Ressalte-se, todavia, que o princípio da separação das funções estatais, conforme concebido por Montesquieu buscava assegurar, antes de qualquer coisa, a liberdade individual e limitar o poder político do que propriamente resguardar a independência e a autonomia em si. Da mesma forma, pode-se conceber essa ideia de poder individualizado para o Judiciário, o qual visa primordialmente tutelar os direitos do indivíduo frente o Estado e frente os demais particulares, de modo imparcial, buscando a pacificação do conflito apresentado. Em segundo plano, temos a preocupação com a independência e com a autonomia do Poder Judiciário, as quais possibilitam o alcance do seu objetivo primordial, a pacificação imparcial dos conflitos apresentados.

Diante do exposto, configura-se a necessidade de que, na sua organização, reste concretizada a relação de independência do Poder Judiciário e do próprio juiz em relação aos

³ O sistema de separação dos poderes, consagrado nas Constituições de quase todo o mundo, foi associado à ideia de Estado Democrático e deu origem a uma engenhosa construção doutrinária, conhecida como sistema de freios e contrapesos. Segundo essa teoria os atos que o Estado pratica podem ser de duas espécies: ou são atos gerais ou são especiais. Os atos gerais, que só podem ser praticados pelo poder legislativo, constituem-se na emissão de regras gerais e abstratas, não se sabendo, no momento de serem emitidas, a quem irão atingir. Dessa forma, o poder legislativo, que só pratica atos gerais, não atua concretamente na vida social, não tendo meios para cometer abusos de poder nem para beneficiar ou prejudicar a uma pessoa ou a um grupo em particular. Só depois de emitida a norma geral é que se abre a possibilidade de atuação do poder executivo, por meio de atos especiais. O executivo dispõe de meios concretos para agir, mas está igualmente impossibilitado de atuar discricionariamente, porque todos os seus atos estão limitados pelos atos gerais praticados pelo legislativo. E se houver a exorbitância de qualquer dos poderes surge a ação fiscalizadora do poder judiciário, obrigando cada um a permanecer nos limites de sua respectiva esfera de competência”(Dalmo de Abreu Dallari, Elementos de teoria geral do Estado, p. 184-185).

demais “Poderes” ou influências externas. Neste sentido, buscar-se-á caracterizar a estrutura organizacional do Poder Judiciário em sua busca por independência e, mais especificamente, ressaltar como o Conselho Nacional de Justiça está inserido nessa estrutura sem representar qualquer ofensa ao princípio da separação dos poderes.

2.1.3 Organização estrutural do Poder Judiciário brasileiro com base na Constituição Federal

Perquirindo-se as origens históricas do modelo de organização adotado pelo Poder Judiciário, pode-se perceber que este ainda possui características do modelo de organização que tentou reproduzir: o modelo napoleônico. Conforme preleciona Rocha (1995), esse modelo foi idealizado para confrontar a conjuntura de crise política vigente no início do século XIX, quando a burguesia dominante buscava controlar as tendências democráticas e populares da Revolução Francesa liderada por Robespierre. Visando manter o *status quo* burguês, configurou-se o Judiciário de modo hierárquico, representado pelos escalões de magistrados e pelo controle realizado por uma cúpula de confiança do chefe do Poder Executivo.

Configurado para atender às necessidades de tal época, o modelo de Judiciário transplantado para o Brasil deveria ter sido amoldado para a realidade brasileira. Entretanto, segundo afirma Rocha (1995), foi conservado o modelo napoleônico, assim como os métodos de agir e pensar, fatos esses que acabaram por desencadear a crise vivida pelo Judiciário brasileiro na década de 1990.

Em sua estruturação, o exercício do poder no interior da organização do Poder Judiciário pode ser caracterizado como técnico-burocrático, segundo a doutrina de Zaffaroni (1995 apud MENDES, 2010)⁴, levando-se em consideração o modo de ingresso de seus membros mediante concurso público, o caráter formalista burocrático das atividades e o favorecimento de um Estado de Direito(caráter legalista).

⁴ Segundo preleciona referido doutrinador, os modelos judiciais existentes podem ser enquadrados basicamente em três tipos: a) o modelo empírico primitivo, o qual carece de nível técnico e é regido pela arbitrariedade seletiva; b) o modelo técnico-burocrático, que, conforme explicitado acima, possui uma burocratização característica, permeada por formalismos, favorecendo apenas o caráter legalista de um Estado de Direito; e, por fim, c) o modelo democrático contemporâneo, no qual manteve-se a seleção técnica, porém reduziu-se a formalidade e assegurou-se a independência interna e externa.

De acordo com o modelo burocrático, o poder é hierarquizado, provindo de cima para baixo na estrutura da organização. Desta forma, uma cúpula é responsável pela direção da organização.

Analisando especificamente a estrutura do Judiciário brasileiro e a aplicação do modelo burocrático, tem-se que, dentro da estrutura desse Poder, ainda pode ser observada a divisão em duas atividades primordiais: a jurisdicional e a administrativa. Aquela possibilita o cumprimento das atividades institucionais de julgar e de executar os julgados. Já as atividades administrativas envolvem a gestão de pessoas, de recursos e de finanças.

No exercício da função jurisdicional, o Poder Judiciário conta com uma grande quantidade de órgãos, isolados ou formadores das Justiças da União, dos Estados, do Distrito Federal e Territórios. A divisão do Judiciário em diferentes justiças é decorrente de um processo de repartição horizontal de competências. Já a estrutura interna de cada justiça decorre de um processo de repartição vertical de tarefas, sendo representada pelos órgãos de primeiro grau em sua base e pelos órgãos de segundo grau em seu vértice.

Quanto à estrutura administrativa, cada uma das justiças que constituem o Judiciário é autônoma administrativamente. Devendo ser ressaltado que a estrutura hierarquizada em primeiro e segundo graus é repetida no âmbito administrativo, cabendo aos órgãos superiores a tarefa de governar o aparelho judiciário, ao mesmo tempo em que também são responsáveis pela revisão das decisões jurisdicionais dos órgãos inferiores.

Ainda na esteira dos ensinamentos de Rocha (1995), tem-se que a configuração acima exposta demonstra um caráter autocrático dos órgãos dirigentes do Judiciário, pois exercem um poder praticamente absoluto, independente daqueles sobre os quais exercem o poder. Diante desse cenário, o juiz de primeiro grau sujeita-se administrativamente aos tribunais e é muitas vezes aniquilado em sua independência, pois suas decisões estão sujeitas a revogação por decisões superiores.

2.2 A reforma do Poder Judiciário implementada pela Emenda Constitucional nº 45/2004

O Poder Judiciário, na Constituição Federal de 1988, passou a gozar de uma autonomia institucional nunca antes vista em nossa história constitucional, conforme afirma Mendes (2010). Podendo ser essa autonomia representada por uma autonomia financeira e

administrativa do Poder Judiciário, bem como por uma autonomia funcional dos magistrados. Nesse sentido é que Hesse (1998 *apud* MENDES, 2010) afirma que o Judiciário diferencia-se dos demais poderes, pois a ele cabe, através da prolação de decisão autônoma, de forma autorizada e, em virtude disso, vinculante, resolver as lides. Assim, configura-se uma imbricada relação entre a independência que esse Poder requer e as garantias conferidas ao Poder Judiciário. Isto se dá em virtude de caber ao Judiciário realizar o último controle da atividade do Estado, não podendo, portanto, sofrer influência externa dos demais poderes.

Ocorre, entretanto, que, com essa autonomia demasiada, passou-se a discutir a necessidade de implementação de uma reforma no Poder Judiciário, pois tamanha autonomia findou por caracterizar um poder excessivamente voltado para si mesmo, corporativista e, volta e meia, envolvido em casos de corrupção, nepotismo e desmandos administrativos.

Conforme asseveram Renault e Bottini (2005), durante a própria Assembleia Nacional Constituinte de 1988, e em momentos posteriores, foram inúmeras as tentativas de conferir nova organização para o sistema judicial, porém estas restaram fracassadas diante de várias resistências, principalmente aquelas de cunho corporativo.

Porém, segundo Sampaio (2007, p. 105),

A incontestável política de um Judiciário fora de controle estimulou propostas de reforma, que se valiam de aspectos esquecidos pelo constituinte de 1988: a racionalização do sistema de fiscalização de constitucionalidade, a desoneração do Supremo Tribunal Federal de certas competências e a instituição de um controle externo que fizesse frente na independência do Poder, dizia-se, sem paralelo no direito comparado.

Assim, buscando reavaliar a ordem constitucional estabelecida em 1988, foram retomadas as discussões sobre o papel do Judiciário enquanto Poder de um Estado Democrático de Direito. Nesse contexto, foi apresentada a Proposta de Emenda Constitucional nº 96/1992.

Tal proposta de Emenda Constitucional propunha, inicialmente, apenas algumas alterações do texto constitucional, tais como das regras de promoção e de organização interna do Poder Judiciário. Entretanto, durante a sua tramitação, conforme eram ampliados os debates e feitas emendas, a proposta inicial ganhou ares de reforma institucional do Poder Judiciário, contemplando temas polêmicos como a súmula vinculante e o controle externo. Ao fim de oito anos de tramitação, a Proposta de Emenda Constitucional nº 96/1992 foi aprovada na Câmara dos Deputados em 7 de junho de 2000.

Importante papel cumpriu o contexto político do Brasil em 2002. Recém-eleito o então Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, definiu a reforma do Judiciário como uma de suas prioridades, tendo sido criada, inclusive, uma Secretaria de Reforma do Judiciário.

Sampaio (2007, p. 109) nos traz uma interessante percepção do Judiciário que foi expressa pelo então Presidente da República:

[...] Luiz Inácio Lula da Silva, apoiador incondicional da Reforma, havia chamado o Judiciário de “caixa-preta” e defendido a ideia de uma comissão das Nações Unidas examinar a justiça brasileira, criando atritos com a magistratura e, especialmente, com o novo presidente do Supremo Tribunal.

Já no Senado Federal, foram realizadas novas discussões, sendo ouvidas entidades e personalidades dotadas de conhecimento especializado, a fim de que fosse elaborado relatório e submetido à discussão na Comissão de Constituição e Justiça do Senado. Ao fim de todo esse processo, foi promulgada, em 8 de dezembro de 2004, a Emenda Constitucional nº 45/2004.

Para Renault e Bottini (2005, p. 4-5),

Pode-se dizer que a Emenda n.45 não tem paternidade definida, não tem autores, nem proponentes únicos. Nasceu de um contexto social e político de revisão do papel das instituições públicas, iniciado com a promulgação da Constituição Federal de 1988, permeou toda uma era de reavaliações do papel do Estado e da participação da sociedade, e foi aprovada num contexto de reformas definidas como prioritárias pelo governo federal eleito em 2002.

Daí poder-se afirmar que a reforma constitucional do Poder Judiciário operada pela Emenda Constitucional nº 45/2004 representa uma nova base institucional para o sistema judicial brasileiro. Buscou-se: conferir inovações para uma prestação jurisdicional mais eficiente; possibilitar maior acesso à Justiça; reformular a organização das funções essenciais à Justiça e criar novas garantias para a defesa e proteção dos direitos fundamentais.

É cabível inclusive a divisão elaborada por Renault e Bottini (2005), segundo a qual a Emenda Constitucional nº 45/2004 abordaria quatro grandes grupos de temas:

a) a democratização do Poder Judiciário, onde podemos inserir a criação do Conselho Nacional de Justiça como corolário da participação e do controle exercido pela população. A criação do Conselho trouxe avanços para a organização das atividades judiciais, pois contrapôs à excessiva autonomia uma integração e um planejamento de políticas com caráter nacionais. Trouxe ainda coordenação, racionalização e padronização aos trabalhos administrativos a fim de que pudesse ser feita uma avaliação do Judiciário, inclusive por meio de estatísticas, e,

consequentemente, pudessem ser obtidos diagnósticos mais precisos sobre este Poder. Também com o intuito de conferir maior transparência ao Judiciário, determinou-se que as decisões administrativas dos tribunais passariam a ser públicas, além de motivadas, conforme preceitua o artigo 93, inciso IX, da Constituição Federal. Por fim, pode ser ainda elencado o procedimento de escolha dos membros dos órgãos especiais dos tribunais como elemento democratizador ao permitir que estes órgãos sejam compostos não só por desembargadores mais antigos como também pelos desembargadores eleitos por seus pares;

b) a criação de mecanismos que concedam celeridade e eficiência à prestação jurisdicional. Elevou-se a celeridade processual ao patamar de direito fundamental dos cidadãos, sendo a todos assegurada, no âmbito administrativo e judicial, a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade na sua tramitação, conforme consta no artigo 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal. Ainda objetivando conferir maior rapidez na resposta judicial, foram previstos os institutos da súmula vinculante e da repercussão geral do recurso extraordinário. Com aquela, permitiu-se ao Supremo Tribunal Federal, mediante decisão de dois terços de seus membros, após reiteradas decisões sobre a matéria constitucional em questão, aprovar súmula com efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública, possibilitando uma redução efetiva do número de processos repetitivos. Quanto ao recurso extraordinário, o estabelecimento da necessidade de demonstração de repercussão geral das questões constitucionais discutidas fez com que o recurso extraordinário não fosse utilizado indiscriminadamente perante o Supremo;

c) o fortalecimento das carreiras jurídicas, o qual é representado pela exigência de um mínimo de três anos de atividades jurídicas para os candidatos à vaga de magistrado ou de membro do Ministério Público; pelo impedimento imposto aos juízes e promotores, os quais não poderão advogar por três anos, após o afastamento, no tribunal em que atuou, configurando a chamada “quarentena”; pela adoção de critérios objetivos no sistema de promoção de magistrados; e, por fim, pela autonomia conferida às Defensorias Públicas;

d) a solidificação da proteção aos direitos fundamentais. Neste grupo, podem ser citados como práticas que o exemplificam a federalização dos crimes contra os direitos humanos e a adoção de processo legislativo diferenciado, ainda que facultativo, para a inserção de tratados e acordos internacionais que versem sobre direitos humanos no ordenamento jurídico nacional. A partir do momento em que os tratados e acordos supracitados forem aprovados pelo *quorum*

qualificado de três quintos, em dois turnos, similarmente ao processo de aprovação de uma Emenda Constitucional, essas normas internacionais passam a vigorar com o *status* de normas constitucionais, gozando de supremacia sobre as demais normas do ordenamento jurídico. Já no que pertine à federalização dos crimes contra direitos humanos, esta inovação permite que os crimes graves que violem os tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja signatário possam ser julgados pela Justiça Federal. Caberá ao Procurador-Geral da República representar ao Superior Tribunal de Justiça, o qual decidirá pela pertinência ou não da federalização, com base no caso concreto. Com essa medida, permite-se que a União possa figurar em processos e condenações internacionais.

Por fim, mas já não sendo abrangidos especificamente pelos quatro grupos acima elencados, tem-se a extinção dos Tribunais de Alçada, a exigência de distribuição imediata dos processos e a ampliação das competências da Justiça do Trabalho, consoante o art. 114 da Constituição Federal, como outras importantes contribuições trazidas pela reforma constitucional do Judiciário.

2.3 Gênese do Conselho Nacional de Justiça

Diante do contexto reformador implementado pela Emenda Constitucional nº 45/2004, analisado anteriormente, será ressaltado o processo que desencadeou a formação do Conselho Nacional de Justiça. Antes de adentrar propriamente no estudo do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), cumpre traçar o panorama no qual se deu o surgimento de tal órgão. Assim, será de fundamental importância a análise dos elementos históricos que antecederam o referido Conselho. Traçadas essas linhas, elas proporcionarão uma melhor compreensão das competências e da composição do CNJ, as quais serão delineadas no próximo capítulo.

Cumpre inicialmente mencionar que a instituição de um conselho, em moldes semelhantes ao atual Conselho Nacional de Justiça, já era vislumbrada anteriormente à Emenda Constitucional nº 45/04. Com a Emenda Constitucional nº 7/77, instituiu-se o Conselho Nacional da Magistratura⁵ como órgão censório do Poder Judiciário. Conferindo nova redação ao artigo 112 da então vigente Constituição Federal, esse Conselho teve a sua composição e as suas

⁵ Na Lei Orgânica da Magistratura (Lei Complementar nº 35/1979), essa previsão de um Conselho Nacional da Magistratura pode ser constatada através da redação do artigo 1º, inciso II.

atribuições elencadas no artigo 120 do mesmo diploma constitucional, conforme se transcreve abaixo:

Art. 120. O Conselho Nacional da Magistratura, com sede na Capital da União e jurisdição em todo o território nacional, compõe-se de sete Ministros do Supremo Tribunal Federal, e por este escolhidos.

§ 1º Ao Conselho cabe conhecer de reclamações contra membros de Tribunais, sem prejuízo da competência disciplinar destes, podendo avocar processos disciplinares contra juízes de primeira instância e em qualquer caso, determinar a disponibilidade ou a aposentadoria de uns e outros, com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço, observado o disposto na Lei Orgânica da Magistratura Nacional.

§ 2º Junto ao Conselho funcionará o Procurador-Geral da República.

Apesar dessa inovação trazida pela referida Emenda Constitucional, o Poder Judiciário seguiu sem interferência do Conselho Nacional da Magistratura.

Sampaio (2007) chega mesmo a afirmar que o Conselho seria feito de papel e de intenções. Instituído com o fito de evitar a corrupção e os atos de insubordinação administrativa, bem como de unificar o sistema da magistratura estadual e federal, o Conselho Nacional da Magistratura não logrou êxito em seu desiderato, findando o Judiciário por permanecer da forma como se encontrava anteriormente à instituição desse órgão.

Conforme Tavares et al. (2005 apud LENZA, 2011, p. 713),

A Constituição Federal de 1988 aboliu o Conselho Nacional da Magistratura e garantiu o autogoverno dos tribunais, os quais passaram a ter competência exclusiva para processar e julgar seus Magistrados em casos de infrações disciplinares (ressalvada a possibilidade de o sancionado buscar respaldo nas vias judiciais).

Posteriormente, durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987, questionou-se sobre a necessidade de um controle externo para o Poder Judiciário. Entretanto esse questionamento esbarrou no receio de retorno à época ditatorial, na qual o Poder Judiciário era mero instrumento a serviço dos demais poderes. Assim, de um lado, tinha-se o receio de retorno ao regime de exceção, com um controle antidemocrático do Judiciário, e, de outro, objetivava-se estabelecer o controle do Poder Judiciário para que esse Poder não fosse tão fechado em si mesmo e pudesse sofrer a influência do sistema de freios e contrapesos⁶.

De acordo com Saraiva (1987, p. 55 apud SAMPAIO, 2007, p. 241),

⁶ Segundo a teoria da tripartição de Poderes, em sua visão contemporânea, temos a separação das funções estatais, dentro de um mecanismo de controles recíprocos, denominado “freios e contrapesos” (*checks and balances*), conforme preleciona Moraes (2007).

Antes mesmo da Assembleia Nacional Constituinte e durante os seus debates, a tese de criação de um conselho esteve presente. A “Comissão dos Notáveis”, também conhecida por “Comissão Afonso Arinos”, em homenagem ao seu presidente, previra o controle externo da atividade judiciária. O apoio de alguns segmentos, inclusive da Ordem dos Advogados do Brasil, e de nomes como Nelson Jobim, Nilo Batista e Márcio Thomaz Bastos, levou à inclusão do artigo 151 do Projeto A de Constituição, elaborado pela Comissão de Sistematização, do Conselho Nacional de Justiça como órgão de controle da atividade administrativa e do desempenho dos deveres funcionais do Poder Judiciário e do Ministério Público, cabendo à lei complementar definir a sua organização e o seu funcionamento. Os debates e as pressões foram intensos contra o “Conselhão”, visto como um dedo do autoritarismo sobrevivente como, por todos, expressara Pires (1987, p.5), além de ser contrária à separação dos poderes, dada a sua composição híbrida ou a inexistência de controle semelhante ao Executivo e ao Legislativo, bem como ao princípio federativo, pois era um só para a magistratura federal e dos Estados, a representar, enfim, um retrocesso de mais de cem anos.

Conforme asseverado acima, os debates acerca da criação de um conselho responsável pelo controle da atividade administrativa e do desempenho dos deveres funcionais do Poder Judiciário estiveram presentes já na Assembleia Nacional Constituinte. Ocorre que os debates travados foram de tal modo intensos que não houve uma conciliação de interesses a priori. Como exemplo das pressões exercidas nessas discussões travadas em torno da criação de um conselho, temos a constante presença dos magistrados nos editoriais dos jornais para denegrir a figura do conselho⁷.

Vencidas as pressões favoráveis à criação do conselho, a Constituição promulgada em 1988 findou permitindo que o Judiciário continuasse a seguir sem a interferência de um conselho, exercendo as suas atribuições com autonomia e perpetrando vícios e corporativismos. Deste modo, a década de 1990 iniciou-se com uma excessiva independência do Judiciário, mantendo-se garantias institucionais já existentes e acrescentando-se a autonomia financeiro-orçamentária. Como controle, existiam apenas aqueles exercidos pelos tribunais de contas e pelas corregedorias.

Aliado a esse contexto de grande autonomia do Judiciário, deu-se o aumento da busca do Judiciário pela população. Ocorreu, entretanto, que esta hipertrofia do Judiciário não foi acompanhada por melhorias na prestação jurisdicional. Na verdade, o Poder Judiciário continuou com a prática de favorecimentos, sendo as inovações barradas nos graus superiores desse Poder.

Com a divulgação crescente da ocorrência de casos de corrupção, de nepotismo e

⁷ Neste sentido, Bagatini e Wickert (2005) mencionam: “o prof. José Eduardo Faria, no *Estado de S. Paulo*, de 08.02.2004, publicou artigo que considerava o conselho (nacional de justiça) externo como forma de intimidar juízes e Promotores de Justiça. Pessoalmente, não tenho a menor dúvida de que essa é a finalidade desse conselho. (...) o controle externo é verdadeiro instrumento de pressão política.”

desmandos administrativos, foi estimulada a ideia de criação de um conselho de controle que pudesse por fim a essas práticas.

Como exemplos dessas práticas, Sampaio (2007) nos remete ao caso do juiz Nicolau dos Santos Neto nas obras do Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo, tornado público através da Comissão Parlamentar de Inquérito do Judiciário; e ao caso da Operação Anaconda, a qual buscou desvendar o esquema de falsificação de documentos, corrupção e venda de decisões judiciais em benefício de criminosos.

Com um Judiciário excessivamente independente e maculado em sua imagem pelas constantes notícias de corrupção de magistrados, foram retomados os projetos de Reforma do Judiciário, buscando-se uma prestação jurisdicional mais efetiva, célere, transparente e democrática.

Segundo Alves e Barbosa (2008, p. 8),

Contudo, a primeira e efetiva proposta de criação de um órgão destinado ao controle dos atos e decisões emanados do Poder Judiciário foi endereçada a Câmara dos Deputados, pelo Deputado Hélio Bicudo, em 26 de março de 1992 como proposta de emenda à Constituição (PEC) nº 96/92.

Após alguns anos de revisão e discussão, bem como aprovação em dois turnos, a Proposta de Emenda à Constituição nº 96/92 foi encaminhada ao Senado Federal dando ensejo à Proposta de Emenda à Constituição nº 29/2000, possuindo como primeiro relator o então Senador Bernardo Cabral, que emitiu os pareceres nº 538 e nº 1035/2002, acerca da referida PEC, ambos aprovados pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

Renault (2007, p.2) ressalta que:

A criação de um órgão de controle externo do Poder Judiciário passou a integrar a PEC n. 96/92 com a apensação da Proposta de Emenda Constitucional n. 112, apresentada pelo então deputado federal José Genuíno (PT/SP) em 1995 (três anos depois), que propunha a criação de um[a] sistema de controle federal e estadual da Justiça, por meio de colegiados de composição mista.

Conforme explicitado acima, foi percorrido um longo trâmite legislativo, ensejador de debates, de audiências públicas e de proposição de emendas, até que fosse aprovada a Emenda Constitucional nº 45/2004, a Reforma do Poder Judiciário.

2.4 A necessidade de alterações do Judiciário brasileiro trazida pela Emenda Constitucional nº 45/2004

Traçado um panorama acerca do Poder Judiciário brasileiro na Constituição Federal de 1988, bem como das alterações implementadas pela Emenda Constitucional nº 45/2004, em especial a criação do Conselho Nacional de Justiça, cabem algumas considerações acerca das implicações da referida Emenda Constitucional e das necessidades de adequações ainda existentes no Judiciário como um todo.

Conforme Aldous Huxley (2001) a estabilidade é ameaçada por toda mudança, sendo esta uma das razões porque, muitas vezes, vislumbra-se a relutância em por em prática as novas invenções. Assim sendo, mudar representa uma fonte natural de inseguranças e de incertezas.

Nesse sentido, são plenamente justificáveis as dúvidas advindas após a promulgação da Emenda Constitucional nº 45/2004. Alguns temiam pela independência do Poder Judiciário, por isso encaravam com insegurança as mudanças trazidas. Esse contexto gerou algumas indagações na mente dos operadores do direito acostumados às estruturas estabelecidas.

Tentando responder a alguns questionamentos, segue Bermudes (2005, p.1-2) afirmando que

Anda-se perguntando com toda a insistência se, emendada, a Constituição Federal assegurará uma prestação jurisdicional de melhor qualidade. Sabe-se que normas constitucionais, algumas programáticas e até oníricas, só por si não bastam para produzir o resultado a que visam. Essa meta requer o esforço das pessoas e entidades incumbidas de alcançá-la. Exige-se delas a capacidade de moldar as regras às imposições da realidade. Recomendável embora a crítica, para tantos fins, não se pode olvidar a existência da realidade jurídica implantada pela reforma. Deve-se, então, tirar o melhor proveito do novo quadro, com muita responsabilidade e alguma ousadia.

Renault e Bottini (2005, p. 11) seguem no mesmo sentido ao aduzirem que

É necessário ressaltar que a Emenda Constitucional n. 45 não encerra os debates, não finaliza as discussões sobre a atividade de realização de justiça. A reforma constitucional representa uma parte das ações que podem trazer resultados importantes para a melhoria do funcionamento do Judiciário e ampliação do acesso das pessoas aos serviços jurisdicionais prestados pelo Estado. Não há medida isolada que possa solucionar os problemas do Judiciário no país. É preciso compreender a reforma do Judiciário como um processo, composto de uma série de ações, cuja implementação coordenada poderá concretizar soluções. O novo texto constitucional é a base necessária que legitima o aprofundamento de outras reformas – a sua aprovação cria condições políticas favoráveis para a implementação de outras medidas, igualmente importantes, que, sem a reforma constitucional, não teriam condições reais de se viabilizarem.

Assim, diante de uma nova realidade institucional do Poder Judiciário implantada pela Emenda Constitucional n nº 45/2004, cumpre utilizar as modificações trazidas e fomentar a

discussão em busca de novas alterações que promovam a concretização de um Judiciário mais célere, transparente, democrático, racional e moderno.

Por outro lado, há de se reconhecer que ainda existem limitações não ultrapassadas pela reforma realizada, pois, mesmo ocorrendo todas essas transformações elencadas ao longo deste capítulo, ainda resta aproximá-las da realidade fática, numa busca pela solidificação daquilo que foi garantido no texto constitucional e pelo encurtamento da distância entre o texto constitucional e as alterações fáticas necessárias para que o Judiciário possa ser de fato mais democrático e acessível. Assim, para que as transformações iniciadas possam ser concretizadas, faz-se necessário que as comunidades acadêmica e jurídica analisem detidamente o alcance dos avanços obtidos na busca por um Poder Judiciário mais permeável à participação dos cidadãos, seja através do acesso ao Judiciário, seja através do controle desse Poder, como realizado pelo Conselho Nacional de Justiça.

Deste modo, buscar-se-á traçar a estrutura e a competência do Conselho Nacional de Justiça a fim de que se possa perquirir o alcance da Reforma do Judiciário com a criação de tal órgão do Poder Judiciário responsável pelo controle administrativo e financeiro desse Poder.

3 O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA NO BRASIL ANTE OS MODELOS DO SISTEMA COMPARADO

No presente capítulo, buscou-se analisar o Conselho Nacional de Justiça brasileiro e os principais modelos de Conselho de Justiça presentes no mundo. Ao abordar o Conselho brasileiro, será explicitada a estruturação organizacional do Conselho Nacional de Justiça, em sua composição, natureza jurídica e atribuições. Neste intuito, serão demonstrados os dispositivos legais em que o CNJ está calcado. Já no que pertine aos modelos de Conselho existentes nos demais países, cumpre frisar que será traçada uma exemplificação não exaustiva dos demais conselhos judiciais.

3.1 Contexto de surgimento dos Conselhos de Justiça

A fim de que sejam traçados os contornos do Conselho Nacional de Justiça brasileiro, serão, primeiramente, abordados os principais modelos de Conselhos de Justiça presentes nos demais países.

Surgidos inicialmente na Europa, esses Conselhos estão atrelados ao processo de independência do Judiciário, o qual vinha anteriormente sendo um mero apêndice especializado que estava atrelado ao Poder Executivo. Confirmando essa subordinação anteriormente vivenciada, Sampaio (2007, p. 178) levanta os seguintes fatos:

[...], o juiz passou a ser um agente público que se submetia a mandato e a eleições com a tarefa de aplicar a lei em sua literalidade aos casos concretos. Se dúvida houvesse na letra, haveria de submeter a interpretação ao Legislativo para que fosse esclarecida a real vontade do legislador, por meio do instrumento conhecido como *réfère législatif*. Tampouco podia controlar a atividade administrativa, sequer intimar a autoridade pública, [...]. E, finalmente, a instituição, [...], da Corte de Cassação como órgão legislativo encarregado da disciplina judicial que se destinava a garantir a supremacia daquela vontade legislativa.

Entretanto, conforme os ensinamentos do autor supramencionado, tal estado de coisas sofreu alguma alteração com o início das revoluções burguesas ocorridas na Europa. Nesse sentido, podem ser elencadas as transformações advindas com Napoleão e sua Constituição, sendo responsáveis pela equiparação dos juízes a funcionários públicos, ainda que subordinados ao Ministro da Justiça, e pela transformação da Corte de Cassação em órgão de

cúpula judiciária com o objetivo de uniformizar a interpretação das leis, mantendo-se, contudo, a função disciplinar que já exercia.

Dando continuidade à tessitura desse momento de transformações do Judiciário, Sampaio (2007) menciona a expansão de tais ideias e como exemplo elenca Nápoles, onde se ampliou a profissionalização dos juízes mediante processo seletivo para ingresso na carreira e, objetivando conferir maior independência, assegurou-se a estabilidade do magistrado após três anos de exercício. A partir de tais transformações iniciais, gerou-se um contexto propício para que maior independência fosse buscada. Iniciando-se na França, seguindo-se pela Itália, o movimento pela criação de Conselhos da Magistratura e pela alteração da organização judiciária ganhou força e serviu de modelo para diversos outros países.

3.1.1 Modelos de Conselho de Justiça

Segundo Bagatini e Wickert (2010), os conselhos judiciais tiveram início com a busca de independência pelo Judiciário na França e na Itália, podendo, hoje, elencarem-se dois grandes modelos de Conselhos de Justiça. De um lado, o modelo latino-europeu, e, de outro, o modelo nórdico-europeu.

Com nítida influência do processo de transformações acima exposto, o modelo latino-europeu reflete uma matriz franco-italiana. Conforme Sampaio (2007), neste modelo, predominam os laços do Judiciário com o Executivo, tratando o Conselho, em suma, das formas de ingresso na magistratura e das questões disciplinares. Como partidários desse modelo, temos França, Itália, Espanha, Portugal, Bélgica, Turquia, Andorra, entre outros países que sofreram apenas algumas influências desse modelo.

Já o modelo nórdico-europeu caracteriza-se por uma maior independência perante o Executivo e por possuir atribuições de autogoverno do Judiciário em diversos aspectos. Peleja Júnior (2011) sustenta que, nesse modelo, a finalidade do Conselho é o treinamento dos juízes e a fiscalização dos gastos. Entre os países que adotam esse modelo, elencam-se Suécia, Irlanda e Dinamarca.

Não obstante a existência dos modelos citados acima, Mendes (2011) ressalta que pode-se chegar a algumas características que são comuns a todos eles, os quais, via de regra apresentam órgãos colegiados, de composição diversificada, inseridos na estrutura do Poder

Judiciário e que possuem as funções precípua de exercer a administração dos órgãos jurisdicionais, assegurando-lhes autonomia e independência.

Ao analisar o Conselho Nacional de Justiça implantado no Brasil, Peleja Júnior (2011) afirma que foi criado um órgão que possui características do modelo europeu-latino e do modelo nórdico-europeu. Já Sampaio (2007) afirma que o modelo brasileiro afasta-se dos dois modelos anteriormente citados ao amalgamá-los entre falhas e sobras como é típico dos conselhos latino-americanos. De toda sorte, o modelo brasileiro tem apresentado importantes contribuições para tornar a administração judiciária mais eficiente e mais concatenada com as transformações e anseios da sociedade.

3.1.2 Modelo brasileiro

Conforme Wickert e Bagatini (2005), no Brasil, a ideia de um conselho judicial só veio surgir em 1968, concretizando-se com a Emenda Constitucional nº 07/77, com a qual se instituiu o Conselho Nacional da Magistratura como órgão censório do Poder Judiciário. A esse Conselho competia conhecer de reclamações contra membros de Tribunais, sem prejuízo da competência disciplinar destes, podendo, inclusive, avocar processos disciplinares contra juízes de primeira instância e em qualquer caso, determinar a disponibilidade ou a aposentadoria de uns e outros, com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço, observado o disposto na Lei Orgânica da Magistratura Nacional.

A despeito da nobre finalidade para a qual foi criado, qual seja a de evitar a corrupção, o Conselho Nacional da Magistratura sofreu fortes críticas, em sua maioria, provenientes dos magistrados. Entre as alegações dos juízes, estes afirmavam que se tratava de um controle externo do Poder Judiciário. Sampaio (2007) afirmou ainda que o Conselho foi feito de papel por não ter alcançado o seu objetivo.

Diante da insatisfação dos magistrados e de o Conselho não ter logrado êxito em sua atuação, tal órgão foi abolido com o advento da Constituição de 1988, de acordo com as preleções de Tavares et al. (2005 apud LENZA, 2011). Entretanto, a ideia ressurgiu com a Proposta de Emenda Constitucional nº 96/92, novamente em um contexto de crise do Poder Judiciário em virtude de diversos casos de corrupção que exigiam a criação de um órgão correcional, o qual veio a concretizar-se com a Emenda Constitucional nº 45/2004.

3.2 O Conselho Nacional de Justiça no Brasil

Criado em 31 de dezembro de 2004 e instalado em 14 de junho de 2005, o CNJ é um órgão do Poder Judiciário, conforme previsto no artigo 92, inciso I-A, da Constituição Federal. Tal órgão fruto da Emenda Constitucional nº 45/2004 possui sede em Brasília/DF e atuação em todo o território nacional.

Witacker e Bagatini (2010) asseveram que o alicerce em que se estrutura o CNJ é fornecido pela Constituição Federal, enquanto o Regimento Interno desse órgão confere a real organização.

Levando-se, inicialmente, em consideração o que dispõe a Constituição, em seu artigo 103-B, são dispostos os componentes do referido órgão, bem como as competências a serem desempenhadas. Já em seu regimento interno são detalhadas as atribuições de cada uma das divisões desse órgão.

Cabível ressaltar o papel elucidativo desempenhado pelo sítio eletrônico⁸ em que está situado o CNJ. Neste, podem ser encontrados o regimento interno, a missão, a visão, as comissões, entre outras peculiaridades do órgão, de tal sorte que a população pode desfrutar de acesso facilitado às informações concernentes ao Conselho.

3.2.1 Natureza Jurídica

Perquirindo a base constitucional do CNJ, tem-se que, no parágrafo 4º, do artigo 103-B da Constituição Federal, é disposto o rol de atribuições desse órgão:

Art. 103-B. [...]

§ 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:

I - zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;

II - zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder

⁸ Disponível em: <www.cnj.jus.br>. Acesso em: 25 maio de 2012.

Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União;

III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correccional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso e determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;

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

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

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

VII - elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa.

[...]

Exatamente com base nesse dispositivo da Constituição é que Sampaio (2007) discorre acerca da natureza administrativa conferida ao CNJ. Tal autor afirma que, segundo as atribuições conferidas pelo artigo em comento, estas não se enquadram entre aquelas atividades de caráter legislativo, pois não inovam o direito, estando, inclusive, submetidas ao Judiciário. Ressalte-se que o Supremo Tribunal Federal já firmou entendimento acerca da natureza jurídica administrativa de controle interno do Judiciário, consoante disposto na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3367/DF.

Ocorre que, a despeito da previsão constitucional de suas atribuições e da manifestação do Supremo acerca da natureza jurídica administrativa do Conselho, ainda são levantadas diversas questões a respeito da competência desse órgão. Já se questionou no Supremo Tribunal sobre a constitucionalidade de referido Conselho⁹, já se indagou a respeito do exercício do poder regulamentar por esse órgão¹⁰ e questionou-se, recentemente, se o CNJ teria competência originária e concorrente para investigar os magistrados¹¹.

⁹ Conferir ADI 3367/DF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%283367%2E%2E%2E%29&base=baseAcordaos>>. Acesso em: 17 maio 2012

¹⁰ Conferir ADC 12/DF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28adc%29%2812%2E%2E%2E%29&base=baseAcordaos>>. Acesso em: 18 maio 2012.

¹¹ Conferir ADI 4638/DF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=4638&classe=ADI&codigoClasse=0&ORIGEM=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=>>>. Acesso em: 16 maio 2012.

Diante de tais questionamentos, é que se buscará compreender qual o posicionamento apresentado pelo Supremo Tribunal Federal acerca do Conselho Nacional de Justiça, bem como de que modo a elaboração de uma proposta de emenda à Constituição poderá melhor delimitar a competência do CNJ.

3.2.2 Composição

Abordando a questão do controle exercido pelo CNJ, alguns magistrados chegaram a alegar que se trataria de um controle externo. Tal afirmativa foi sustentada por aqueles que acreditavam que uma composição heterogênea do Conselho poderia ofender a independência do Judiciário. A fim de destacar a composição do Conselho, segue a sua previsão constitucional:

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 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.

[...]

§ 5º O Ministro do Superior Tribunal de Justiça exercerá a função de Ministro-Corregedor e ficará excluído da distribuição de processos no Tribunal, competindo-lhe, além das atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura, as seguintes:

I receber as reclamações e denúncias, de qualquer interessado, relativas aos magistrados e aos serviços judiciários;

II exercer funções executivas do Conselho, de inspeção e de correição geral;
III requisitar e designar magistrados, delegando-lhes atribuições, e requisitar servidores de juízos ou tribunais, inclusive nos Estados, Distrito Federal e Territórios.
§ 6º Junto ao Conselho oficialão o Procurador-Geral da República e o Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.
§ 7º A União, inclusive no Distrito Federal e nos Territórios, criará ouvidorias de justiça, competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, ou contra seus serviços auxiliares, representando diretamente ao Conselho Nacional de Justiça.

Alguns magistrados entendem que não seria cabível uma composição heterogênea do CNJ, ou seja, uma composição que albergue elementos não pertencentes à magistratura. Conforme debatido na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3367/DF, tal composição contida nos incisos do *caput* do artigo 103-B não afeta a independência do Judiciário.

Com base no artigo 2º do Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça, integram o CNJ: o Plenário (corresponde ao órgão máximo e é composto por todos os membros); a Presidência (ocupada pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal); a Corregedoria Nacional (ocupada por Ministro do Superior Tribunal de Justiça); os Conselheiros (elencados nos incisos do artigo 103-B da Constituição); as Comissões (constituídas por conselheiros responsáveis pelo estudo de temas específicos e pelo desenvolvimento de atividades relacionadas à sua competência); a Secretaria-Geral (composta por membros encarregados de assegurar a assessoria e o apoio técnico e administrativo necessários à gestão administrativa); o Departamento de Pesquisas Judiciárias (possui componentes destinados ao assessoramento técnico); o Departamento de Monitoramento e Fiscalização de Execução de Medidas Socioeducativas (composto por um conselheiro e um juiz encarregados do acompanhamento e fiscalização do sistema carcerário e de execução de medidas socioeducativas no âmbito do Judiciário) e a Ouvidoria (coordenada por um conselheiro e com atribuições regulamentadas pelo Plenário).

3.2.3 Atribuições

De acordo com a previsão constitucional acerca do Conselho Nacional de Justiça, Sampaio (2007) elenca as seguintes atribuições: políticas, administrativas, correcionais, disciplinares, informativas e propositivas. Com relação às atribuições políticas, o Conselho é encarregado de zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo, para esse fim, expedir atos regulamentares. No que tange às atribuições administrativas, o Conselho é defensor dos princípios administrativos insculpidos no *caput* do

artigo 37 da Constituição Federal. Quanto às atribuições correccionais e disciplinares, referido autor sustenta que elas podem ser originárias (quando os processos, as sindicâncias, as reclamações ou representações forem propostas diretamente no Conselho), derivadas (quando o CNJ avoca processo já existente nos tribunais) ou revisionais (quando revê processos julgados a menos de um ano), podendo decorrer a determinação de uma sanção. Por fim, quanto às atribuições informativas e propositivas, estas são elaboradas tomando por base os relatórios elaborados pelo Conselho, o qual analisa os dados coletados nos tribunais publicizando-os e sugerindo providências.

Observadas essas atribuições, o Conselho dispõe das seguintes classes processuais, através das quais pode ser acionado: inspeção; correição; sindicância; reclamação disciplinar; processo administrativo disciplinar; representação por excesso de prazo; avocação; revisão disciplinar; consulta; procedimento de controle administrativo; pedido de providências; arguição de suspeição e impedimento; acompanhamento de cumprimento de decisão; comissão; restauração de autos; reclamação para garantia das decisões; ato normativo; nota técnica; termo de compromisso; parecer de mérito sobre anteprojeto de lei; convênios e contratos; todas elas contidas no artigo 43 do Regimento Interno do CNJ.

Dentre as atribuições enumeradas, as que mais sofrem questionamentos são as atribuições correccionais e as atribuições regulamentares. Seus principais críticos são os próprios magistrados, os quais estavam acostumados à leniência das corregedorias locais, onde existiam trocas de favor. Nessa toada, será observado, no próximo capítulo, o questionamento da atuação do Conselho Nacional de Justiça através de ações propostas perante o Supremo Tribunal Federal.

A título exemplificativo de tais indagações a respeito de suas atribuições, pode-se utilizar a expressão “sem prejuízo da competência disciplinar e correccional dos tribunais” contida nas previsões constitucionais e regimentais que conferem ao CNJ tais competências. Para diversos magistrados, essa previsão preceitua que a competência do Conselho seria meramente subsidiária. Neste sentido é o posicionamento de Peleja Júnior (2011), o qual sustenta que o Conselho só poderá utilizar o poder disciplinar em nível recursal, sendo inicialmente apuradas as denúncias pelas corregedorias dos Tribunais. Entretanto, este não foi o recente posicionamento proferido no julgamento do referendo da liminar concedida na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4638/DF, a qual será oportunamente abordada.

No que concerne a suas atribuições regulamentares, as expressões “até que entre em vigor o Estatuto da Magistratura” e “além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura” (estando a primeira contida no parágrafo 2º do artigo 5º da Emenda Constitucional nº45/2004 e no artigo 138 do Regimento Interno, e a segunda contida no artigo 103-B, *caput*, da Constituição) têm dado ensejo a muitas interpretações acerca das atribuições regulamentares do Conselho.

A respeito do poder conferido ao CNJ para expedir atos regulamentares, Carvalho Filho (2011, p. 52) preleciona que:

A despeito dos termos da expressão (“atos regulamentares”), tais atos não se enquadram no âmbito do verdadeiro poder regulamentar; como terão por escopo regulamentar a própria Constituição, serão eles autônomos e de natureza primária, situando-se no mesmo patamar em que se alojam as leis dentro do sistema de hierarquia normativa.

Entretanto, ressalte-se que essas atribuições regulamentares não podem contrariar o disposto no texto constitucional, nem inovar o Direito. Conforme Sampaio (2007), o Conselho não poderá buscar razões adicionais que extrapolem a sua natureza jurídica administrativa estabelecida constitucionalmente. Assim, o Conselho poderá minudenciar a disciplina normativa, colmatando-a, para torná-la mais exequível e operativa.

Nessa linha de pensamento, Sampaio (2007, p. 279) afirma que:

Toma-se a expressão “no âmbito de sua competência¹²” em escala que alcança a disciplina direta da própria Constituição, especialmente em questões disciplinares e de se esperar extensível, por idêntica razão, em todas as matérias que a ele dizem respeito: políticas, administrativas, ouvidorias, correccionais, sancionatórias, informativas e opinativas. Por isso mesmo, não haveria invasão do âmbito de atuação do legislador nem violação do princípio federativo.

Neste sentir é que o Conselho Nacional de Justiça possui o poder-dever de atuar dentro dos limites constitucionais quando do exercício de seus poderes.

Inobstante a análise mais detida acerca de tais atribuições, cumpre ainda ressaltar outras contribuições realizadas pelo CNJ para a melhoria do Judiciário. Entre elas podem ser elencados os programas¹³ de acesso à Justiça; a elaboração de metas para nivelamento do Judiciário e a unificação de dados a respeito do Judiciário nacional.

¹² Expressão contida no inciso I, do parágrafo 4º, do artigo 103-B da Constituição Federal, o qual preceitua que compete ao CNJ zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências.

¹³ Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z>. Acesso em: 28 maio 2012.

4 O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E O PORVIR

4.1 A criação do Conselho Nacional de Justiça como fruto de um “consenso” majoritário e a sua (re)construção através das decisões do Supremo Tribunal Federal

A configuração e a competência hoje ostentadas pelo Conselho Nacional de Justiça foram frutos de um processo de arranjo de opiniões, na maioria das vezes antagônicas. Indo desde correntes dos que não aceitavam a criação deste órgão, por entendê-lo como um controle externo ao Judiciário e ofensivo à independência desse poder, até a opinião daqueles que vislumbravam no Conselho a panaceia para todos os males que afligem o Judiciário.

Arguelhes, Cerdeira e Falcão (2012) cunharam expressão emblemática, a qual demonstra o contexto em que foi aprovada a Emenda Constitucional nº 45/2004 e criado o Conselho Nacional de Justiça. Para esse autor o Conselho teria sido fruto de um “consenso” majoritário. O porquê dessa expressão pode ser compreendido pela dificuldade enfrentada ao longo do trâmite da então Proposta de Emenda Constitucional nº 92/96 que findou por gerar a Emenda Constitucional nº 45/2004. Após sucessivas discussões e diversas emendas ao projeto original, ocorreu a aprovação da multicitada Emenda Constitucional, ainda que não tivesse sido fruto de um consenso, tendo, na verdade, sido fruto de votação de maioria qualificada, conforme preceitua o artigo 60 da Constituição Federal, em seu parágrafo segundo.

Assim, no plano político a matéria parecia ter sido superada, sem grandes divergências, mas, no plano jurídico, os integrantes do Poder Judiciário travaram e ainda travam batalhas, tendo inclusive sido proposta uma ação direta de inconstitucionalidade um dia após a promulgação da EC nº 45/2004, conforme Bagatini e Wickert (2010).

Tomando por base o longo processo de discussão que findou por conceber a Emenda Constitucional nº 45/2004, na qual foi instituído o Conselho Nacional de Justiça como órgão do Judiciário, Arguelhes, Cerdeira e Falcão (2012) ressaltam que as vozes vencidas no processo de votação da citada emenda constitucional tem buscado fazer com que decisões do Supremo Tribunal Federal possibilitem uma interpretação restritiva da atuação do CNJ. Assim, desde a criação desse órgão, os setores insatisfeitos da magistratura brasileira têm sistematicamente tentado obter no Supremo a vitória que não obtiveram no Congresso.

4.1.1 O Supremo Tribunal Federal e o Conselho Nacional de Justiça

Nos termos da Constituição Federal, em seu art. 102, caput, inciso I, alínea “r”, compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe processar e julgar, originariamente, as ações contra o Conselho Nacional de Justiça. Como guardião da Constituição e órgão máximo do Poder Judiciário brasileiro, ao Supremo caberá o controle do exercício das atribuições do CNJ.

Assim como ocorre com as cláusulas gerais¹⁴, que permeiam nosso ordenamento jurídico, as normas atinentes à competência do CNJ permitem interpretações diversas por não estarem tão bem delimitadas. Daí advém a competência do STF para fixar limites à extensão dos poderes atribuídos constitucionalmente ao CNJ.

Consoante Arguelhes, Cerdeira e Falcão (2012), a configuração final do Conselho depende muito do intérprete, sobretudo do Supremo. Daí o CNJ ser considerado um experimento em construção. É nesse sentido que o autor adverte que a inevitável porta aberta da interpretação pode envolver riscos institucionais e levar a retrocessos, pois, conforme acima esboçado, aqueles que foram vencidos quando da instituição do Conselho podem intentar limitar as atribuições deste órgão através das decisões proferidas pelo Supremo.

Sob esse prisma, constata-se que, nos últimos anos, o Conselho Nacional de Justiça tem sido constantemente acionado, no Supremo Tribunal Federal¹⁵.

4.1.2 Casuísticas do Supremo Tribunal Federal que materializam o questionamento da atuação do Conselho Nacional de Justiça

Arguelhes, Cerdeira e Falcão (2012) asseveram que os instrumentos processuais mais decisivos da estratégia de guerrilha contra o Conselho têm sido as Adins, que tentam obter interpretações limitadoras da competência constitucional do CNJ, e os mandados de segurança, nos quais juízes e servidores insatisfeitos pleiteiam anulação de decisões do Conselho.

¹⁴ Para Didier Júnior (2012) as cláusulas gerais consistem importante técnica legislativa, segundo a qual o legislador utilizou-se de linguagem vaga, conferindo ampla extensão semântica a expressões contidas na hipótese fática da norma, possibilitando ao juiz construir concretamente o conseqüente ou efeito jurídico.

¹⁵ Neste sentido, podem ser conferidos os estudos realizados pelo Projeto Supremo em Números, o qual traz importantes análises quantitativas acerca das decisões emanadas do Supremo Tribunal Federal.

Como exemplos das diversas ações propostas perante o STF que questionam a atuação do CNJ, podem ser citadas a ADI nº 3367/DF; a ADC nº 12 e, mais recentemente, a ADI nº 4638.

4.1.2.1 Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3367/DF

Conforme se depreende da ementa ora em tela, a ADI nº 3367/DF¹⁶ serviu para a discussão e afirmação da constitucionalidade da própria criação do CNJ. Foi decidida em 13 de abril de 2005 pelo plenário do Supremo Tribunal Federal.

1. AÇÃO. Condição. Interesse processual, ou de agir. Caracterização. Ação direta de inconstitucionalidade. Propositura antes da publicação oficial da Emenda Constitucional nº 45/2004. Publicação superveniente, antes do julgamento da causa. Suficiência. Carência da ação não configurada. Preliminar repelida. Inteligência do art. 267, VI, do CPC. Devendo as condições da ação coexistir à data da sentença, considera-se presente o interesse processual, ou de agir, em ação direta de inconstitucionalidade de Emenda Constitucional que só foi publicada, oficialmente, no curso do processo, mas antes da sentença. 2. INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Emenda Constitucional nº 45/2004. Poder Judiciário. Conselho Nacional de Justiça. Instituição e disciplina. Natureza meramente administrativa. Órgão interno de controle administrativo, financeiro e disciplinar da magistratura. Constitucionalidade reconhecida. Separação e independência dos Poderes. História, significado e alcance concreto do princípio. Ofensa a cláusula constitucional imutável (cláusula pétreia). Inexistência. Subsistência do núcleo político do princípio, mediante preservação da função jurisdicional, típica do Judiciário, e das condições materiais do seu exercício imparcial e independente. Precedentes e súmula 649. Inaplicabilidade ao caso. Interpretação dos arts. 2º e 60, § 4º, III, da CF. Ação julgada improcedente. Votos vencidos. São constitucionais as normas que, introduzidas pela Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004, instituem e disciplinam o Conselho Nacional de Justiça, como órgão administrativo do Poder Judiciário nacional. 3. PODER JUDICIÁRIO. Caráter nacional. Regime orgânico unitário. Controle administrativo, financeiro e disciplinar. Órgão interno ou externo. Conselho de Justiça. Criação por Estado membro. Inadmissibilidade. Falta de competência constitucional. Os Estados membros carecem de competência constitucional para instituir, como órgão interno ou externo do Judiciário, conselho destinado ao controle da atividade administrativa, financeira ou disciplinar da respectiva Justiça. 4. PODER JUDICIÁRIO. Conselho Nacional de Justiça. Órgão de natureza exclusivamente administrativa. Atribuições de controle da atividade administrativa, financeira e disciplinar da magistratura. Competência relativa apenas aos órgãos e juízes situados, hierarquicamente, abaixo do Supremo Tribunal Federal. Preeminência deste, como órgão máximo do Poder Judiciário, sobre o Conselho, cujos atos e decisões estão sujeitos a seu controle jurisdicional. Inteligência dos art. 102, caput, inc. I, letra "r", e § 4º, da CF. O Conselho Nacional de Justiça não tem nenhuma competência sobre o Supremo Tribunal Federal e seus ministros, sendo esse o órgão máximo do Poder Judiciário nacional, a que aquele está sujeito. 5. PODER JUDICIÁRIO. Conselho

¹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3367, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000094652&base=baseAcordaos>>. Acesso em: 19 de maio de 2012.

Nacional de Justiça. Competência. Magistratura. Magistrado vitalício. Cargo. Perda mediante decisão administrativa. Previsão em texto aprovado pela Câmara dos Deputados e constante do Projeto que resultou na Emenda Constitucional nº 45/2004. Supressão pelo Senado Federal. Reapreciação pela Câmara. Desnecessidade. Subsistência do sentido normativo do texto residual aprovado e promulgado (art. 103-B, § 4º, III). Expressão que, ademais, ofenderia o disposto no art. 95, I, parte final, da CF. Ofensa ao art. 60, § 2º, da CF. Não ocorrência. Arguição repelida. Precedentes. Não precisa ser reapreciada pela Câmara dos Deputados expressão suprimida pelo Senado Federal em texto de projeto que, na redação remanescente, aprovada de ambas as Casas do Congresso, não perdeu sentido normativo. 6. PODER JUDICIÁRIO. Conselho Nacional de Justiça. Membro. Advogados e cidadãos. Exercício do mandato. Atividades incompatíveis com tal exercício. Proibição não constante das normas da Emenda Constitucional nº 45/2004. Pendência de projeto tendente a torná-la expressa, mediante acréscimo de § 8º ao art. 103-B da CF. Irrelevância. Ofensa ao princípio da isonomia. Não ocorrência. Impedimentos já previstos à conjugação dos arts. 95, § único, e 127, § 5º, II, da CF. Ação direta de inconstitucionalidade. Pedido aditado. Improcedência. Nenhum dos advogados ou cidadãos membros do Conselho Nacional de Justiça pode, durante o exercício do mandato, exercer atividades incompatíveis com essa condição, tais como exercer outro cargo ou função, salvo uma de magistério, dedicar-se a atividade político-partidária e exercer a advocacia no território nacional. (ADI 3367, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 13/04/2005, DJ 17-03-2006 PP-00004 EMENT VOL-02225-01 PP-00182 REPUBLICAÇÃO: DJ 22-09-2006 PP-00029)

Nesta ação, o Conselho Nacional de Justiça não foi diretamente acionado como requerido, mas sim o Congresso Nacional. Isso se deu em virtude de a suposta inconstitucionalidade ter sido praticada pelo Congresso quando da criação do Conselho.

Discorrendo sobre a ação em comento, Barroso (2005) elenca, resumidamente, os argumentos expendidos na ADI 3367/DF pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) contra a criação do Conselho:

- a) violação do princípio da separação dos poderes;
- b) violação do princípio federativo;
- c) inconveniência constitucional da medida.

Contemplando o primeiro elemento do rol de argumentos expostos, a Associação dos Magistrados Brasileiros ressaltou que a cláusula pétrea inserta no artigo 60, § 4º, inciso III (separação de poderes), da Constituição Federal, teria sido violada quando da criação do Conselho Nacional de Justiça. Fundamenta essa linha de raciocínio com base na alegação de que o princípio da separação dos poderes teria sido mitigado com a criação de um órgão para exercer “controle externo” do Judiciário. O desequilíbrio ocorreria em virtude de o auto-governo dos Tribunais ser um corolário desse princípio, o qual estaria sendo maculado das seguintes formas: pela composição heterogênea do Conselho (inclusão de membros não pertencentes ao

Judiciário); pela interferência de juízes pertencentes às Justiças diversas e pelo controle exercido por magistrados de primeiro grau sobre magistrados de instância superior.

Acerca da argumentação pertinente à violação do princípio federativo, tem-se que o Conselho imporia uma subordinação hierárquica administrativa, orçamentária, financeira e disciplinar do Poder Judiciário dos Estados a um órgão inserido no Poder Judiciário Federal.

Outrossim, sustentou a AMB que existiria uma inconveniência constitucional com a superposição entre as competências do Conselho e as de órgãos já existentes, tal como o Conselho da Justiça Federal.

Entretanto, esses argumentos não prosperaram perante o Supremo, segundo o acórdão proferido que julgou totalmente improcedente a ação.

Quanto aos argumentos que sustentavam a violação à separação dos poderes, estes foram refutados com base no fato de que o Conselho Nacional de Justiça é um órgão que integra a própria estrutura do Judiciário e não de qualquer outro Poder, valendo ressaltar que três quintos de seus membros são magistrados. Assim, resta completamente infundada a expressão que atribui ao Conselho a alcunha de órgão de controle externo.

Ainda ao refutar os argumentos expostos pela AMB, tem-se que o Poder Judiciário continua a exercer a sua função jurisdicional, não tendo sido invadido em sua atividade precípua. As competências de controle e fiscalização do CNJ envolvem a atuação administrativa dos órgãos do Judiciário, a qual não é nem típica e nem privativa desse Poder. Devendo ainda ser evidenciado que as decisões do Conselho poderão ser impugnadas judicialmente perante o STF, conforme explicitado anteriormente.

Segundo Bagatini e Wickert (2010), a função atípica é responsável pela harmonização dos três poderes e a função típica assegura a independência de cada poder. No caso específico do CNJ, este é um órgão de natureza jurídica meramente administrativa de controle interno do Judiciário, consoante a ADI 3367/DF. Deste modo, resta claro que o CNJ faz função atípica do Judiciário, como por exemplo ao editar e publicar regulamentos, executando atos, etc. As funções típicas desse Poder estão preservadas, não possuindo poder para ingressar na esfera de independência do Judiciário. Pelo contrário, este órgão surgiu para auxiliar a organização e primar pela independência do Judiciário.

Renault e Bottini (2007, p.74) ainda asseveram que:

Quanto à independência orgânica, não foram retiradas competências administrativas do Judiciário, muito menos competências essenciais necessárias à garantia de sua independência em face dos demais Poderes.

Ainda no que pertine à suposta violação do princípio da separação dos poderes, deve ser lembrado que a atribuição de competência fiscalizatória ao Conselho não macula a competência disciplinar e correccional dos Tribunais. Nos dizeres de Renault e Bottini (2007, p. 75)

[...] a independência orgânica e a autonomia que decorre da separação de Poderes são atribuídas ao Poder Judiciário como um todo em face dos demais Poderes, e não a cada um de seus órgãos em particular, em face de outros órgãos do próprio Judiciário. A forma de organização interna do Judiciário e a distribuição de competências entre seus órgãos pode ser reformulada por emenda constitucional ou por lei, conforme o caso, e os diferentes órgãos atualmente existentes não tem pretensões legítimas de autonomia em face de outros órgãos do mesmo Poder, presentes ou futuros.

Conforme se pode extrair do relatório elaborado pelo Ministro Cezar Peluso na ADI nº 3367/DF, o receio gerado pela presença de não-magistrados no Conselho Nacional de Justiça está em que sua fiscalização ético-disciplinar, num plano de superposição, transponha os horizontes constitucionais e legais, transformando-se em instrumento de dominação política da magistratura. Ocorre, entretanto, que não se pode subestimar essa preocupação com a possibilidade de ocorrência de um controle arbitrário, corruptor das condições e garantias imparciais dos juízes e desnaturador da Jurisdição, nem mesmo se pode ceder a preocupações fantasiosas, pois o Poder Judiciário dispõe de mecanismos próprios de defesa.

Nas preleções de Sampaio (2007), a composição heterogênea do Conselho não infringe a independência do Judiciário. Primeiramente, em virtude de a maioria de seus membros ser originária da magistratura. Em seguida, porque os demais membros que compõem este órgão colegiado são provenientes das funções essenciais à Justiça ou de membros do povo selecionados pelo Congresso. Conjugando-se assim a legitimidade democrática, representada pela presença de membros indicados pelos representantes eleitos pelo povo, com a legitimidade burocrático-corporativa de categorias que possuem imediata interação e cooperação com o Judiciário.

Cumprido, entretanto, observar o alerta feito por Bermudes (2005), o qual afirma que, embora tenham sido indicados pelos seus órgãos de origem, os integrantes dos quadros dos tribunais, da OAB e do Ministério Público não representaram os interesses dos órgãos originários, não possuindo qualquer subordinação a eles, devendo exercer autonomamente as suas funções de conselheiros com toda a independência.

Barroso (2005) ainda menciona que não existe, nem no texto original e nem no texto atual da Constituição Federal, qualquer exclusividade de magistrados de carreira na composição de órgãos do Judiciário. O STF, por exemplo, é composto mediante a escolha, conjunta dos Poderes Executivo e Legislativo, de cidadãos que apresentem determinadas características e que não necessariamente são magistrados de carreira. Na Justiça Eleitoral, tem-se a participação de advogados em conjunto com magistrados. Por fim, elenca o exemplo do Tribunal do Júri, o qual é composto por um magistrado e por cidadãos.

Detalha-se outro ponto concernente à dita violação do princípio da separação das funções estatais, qual seja: a preocupação com a possibilidade de o exercício do poder disciplinar pelo Conselho atingir a independência do julgador com riscos de derivação para um controle político e de perseguição aos magistrados. Apesar de tal preocupação possuir alguma pertinência, afinal a história tem demonstrado que o poder tende a corromper o ser humano, deve-se mencionar que o surgimento do Conselho Nacional de Justiça esteve bastante atrelado exatamente à atuação defeituosa das corregedorias judiciais, atuação essa que desencadeou críticas de corporativismos protetores da impunidade e gerou uma mácula à credibilidades das corregedorias internas. Diante desse contexto, o surgimento do CNJ buscava dar maior lisura à atividade censória, minimizando o tráfico de influências dentro dos tribunais.

Na lição de Sampaio (2007, p.253)

Seria até dispensável afirmar que toda atuação do Conselho se deve pautar no princípio da superlegalidade, importando respeito à Constituição e às normas constantes na Lei Orgânica da Magistratura. Mas esse é um traço que não se pode esquecer, nem deixar de observar, para deixar claro que eventuais excessos ou desvios de atuação do relator do processo disciplinar ou mesmo do colegiado, a incluírem-se instaurações temerárias ou facciosas, podem ser remediadas pelo Supremo Tribunal Federal. Tampouco é dado olvidar, como bem notou o Ministro Cezar Peluso na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.367-DF, que a maioria dos membros do Conselho é formada de magistrados, tendo por corregedor um ministro do Superior Tribunal de Justiça, sendo lícito “crer que tal maioria constitua o primeiro elemento regulador da retidão e legitimidade do uso do poder de controle atribuído ao órgão”.

Cabe agora lembrar que a existência de magistrados de diferentes Justiças e instâncias não pode ser considerada como interferência de uma justiça sobre outra e de instâncias inferiores sobre superiores, salientando-se que a hierarquia judiciária não se confunde com subordinação administrativa. A garantia contra interferências externas é conferida pelo princípio constitucional ao Poder Judiciário em face do Executivo e do Legislativo, não a órgãos do Judiciário em face de outros órgãos do próprio Judiciário, nem de instâncias judiciais superiores

em face de instâncias inferiores. Ressalte-se, por fim, que também não se deve imaginar que a decisão será de um juiz de instância inferior, mas sim do colegiado do CNJ.

Segundo o relatório elaborado pelo Ministro Cezar Peluso na ADI 3367/DF, não há atribuição de competência monocrática que subverta relação hierárquica. O Conselho, enquanto órgão, é que detém a competência para decidir, sendo o conteúdo da decisão imputado ao órgão, não a cada um de seus componentes. A relação hierárquica que deve ser analisada é aquela estabelecida entre o Conselho e o juiz cuja conduta é alvo da decisão disciplinar. O juiz integrante do Conselho não deve ser levado em consideração isoladamente, pois é o órgão que possui o poder de decidir, sendo o juiz integrante mero formador da vontade coletiva de um órgão colegiado.

Quanto aos argumentos que sustentavam a violação do princípio federativo, estes afirmavam que a criação do CNJ violaria o princípio federativo, pois imporia uma subordinação hierárquica administrativa, orçamentária, financeira e disciplinar do Poder Judiciário dos Estados a esse órgão criado perante a União Federal.

Quanto ao âmbito de atuação, em uma federação existem três espécies de normas: aquelas que são destinadas ao âmbito da União enquanto ente federativo (leis federais); aquelas que são destinadas aos entes locais da federação, tais como Estados, Municípios e Distrito Federal; e aquelas que são destinadas ao ente nacional, ou seja, as que abrangem todos os entes da Federação (leis nacionais). Ocorre que o Conselho Nacional de Justiça é um órgão nacional integrante da estrutura do Poder Judiciário, não sendo válido o argumento de que seria um órgão da União a interferir nos Estados. Assim, não há qualquer ofensa ao princípio federativo, continuando os entes federados a gozar de sua autonomia.

Por fim, quanto ao argumento que mencionava uma suposta inconveniência constitucional com a superposição entre as competências do Conselho e as de órgãos já existentes, tal como o Conselho da Justiça Federal, este não merece guarida, pois a mera alegativa de inconveniência não é parâmetro que justifique a avaliação acerca da constitucionalidade de uma emenda constitucional.

Em manifestação bastante pertinente, Moraes e Freire (2011) asseveraram que o Conselho teria sido criado para atingir duas funções principais: uma prospectiva, de planejamento, e outra repressiva, de controle ético-disciplinar dos magistrados e dos Tribunais. Chegam inclusive a comparar a Emenda Constitucional nº 45/2004 com uma certidão de

nascimento do Conselho Nacional de Justiça e o julgamento da ADI nº 3367 pelo Supremo Tribunal Federal com um atestado de batismo, no qual foi definido o perfil desse órgão e foram fixadas as diretrizes gerais do sistema judicial brasileiro.

Conforme os argumentos acima expostos e a decisão que julgou improcedente a ADI 3367/DF, a matéria acerca da suposta violação da independência do Judiciário está pacificada em termos de discussão judicial. Cabendo ainda a reflexão acerca dos objetivos a que a EC nº 45/2004, e mais especificamente o CNJ, propôs, se estariam sendo atingidos ou se há perspectiva de o serem, bem como se a atuação do Conselho poderia ofender alguma das garantias asseguradas aos magistrados e ao Judiciário como um todo.

4.1.2.1 Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 12/DF

Em mais uma forma de exercício do controle concentrado de constitucionalidade, foi proposta a ADC 12¹⁷ no STF pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), entidade legitimada para tal¹⁸.

¹⁷ EMENTA: AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE, AJUIZADA EM PROL DA RESOLUÇÃO Nº 07, de 18.10.05, DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. ATO NORMATIVO QUE "DISCIPLINA O EXERCÍCIO DE CARGOS, EMPREGOS E FUNÇÕES POR PARENTES, CÔNJUGES E COMPANHEIROS DE MAGISTRADOS E DE SERVIDORES INVESTIDOS EM CARGOS DE DIREÇÃO E ASSESSORAMENTO, NO ÂMBITO DOS ÓRGÃOS DO PODER JUDICIÁRIO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS". PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 1. Os condicionamentos impostos pela Resolução nº 07/05, do CNJ, não atentam contra a liberdade de prover e desprover cargos em comissão e funções de confiança. As restrições constantes do ato resolutivo são, no rigor dos termos, as mesmas já impostas pela Constituição de 1988, dedutíveis dos republicanos princípios da impessoalidade, da eficiência, da igualdade e da moralidade. 2. Improcedência das alegações de desrespeito ao princípio da separação dos Poderes e ao princípio federativo. O CNJ não é órgão estranho ao Poder Judiciário (art. 92, CF) e não está a submeter esse Poder à autoridade de nenhum dos outros dois. O Poder Judiciário tem uma singular compostura de âmbito nacional, perfeitamente compatibilizada com o caráter estadualizado de uma parte dele. Ademais, o art. 125 da Lei Magna defere aos Estados a competência de organizar a sua própria Justiça, mas não é menos certo que esse mesmo art. 125, caput, junte essa organização aos princípios "estabelecidos" por ela, Carta Maior, neles incluídos os constantes do art. 37, cabeça. 3. Ação julgada procedente para: a) emprestar interpretação conforme à Constituição para deduzir a função de chefia do substantivo "direção" nos incisos II, III, IV, V do artigo 2º do ato normativo em foco; b) declarar a constitucionalidade da Resolução nº 07/2005, do Conselho Nacional de Justiça. (ADC 12, Relator(a): Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 20/08/2008, DJe-237 DIVULG 17-12-2009 PUBLIC 18-12-2009 EMENT VOL-02387-01 PP-00001 RTJ VOL-00215- PP-00011 RT v. 99, n. 893, 2010, p. 133-149)

¹⁸ Com base no artigo 103, caput, inciso IX, da Constituição Federal, A Associação dos Magistrados Brasileiros, enquanto entidade de classe de âmbito nacional, é legitimada para propor Ação Declaratória de Constitucionalidade. Além desse argumento, cabe frisar que há estreito vínculo objetivo entre as finalidades institucionais da AMB e o conteúdo do ato normativo defendido.

Por unanimidade de votos, os Ministros do Supremo Tribunal julgaram procedente a referida ação em prol da Resolução nº 07/2005, do Conselho Nacional de Justiça, a qual disciplina o exercício de cargos, empregos e funções por parentes, cônjuges e companheiros de magistrados e de servidores investidos em cargos de direção e assessoramento, no âmbito dos órgãos do Poder Judiciário.

Conforme se pode extrair do relatório da ADC 12/DF, o pedido da ação em comento era baseado nos seguintes argumentos:

a) o Conselho Nacional de Justiça tem competência constitucional para zelar pela observância do art. 37 da Constituição e apreciar a validade dos atos administrativos praticados pelos órgãos do Poder Judiciário (inciso II do § 4º do artigo 103-B da Constituição Federal de 1988);

b) a vedação ao nepotismo é regra constitucional que decorre dos princípios da impessoalidade, da igualdade, da moralidade e da eficiência administrativa;

c) além de estar subordinado à legalidade formal, o Poder Público fica adstrito à juridicidade¹⁹, conceito mais abrangente que inclui os comandos diretamente veiculados pela Constituição Federal;

d) a Resolução nº 07/2005, do CNJ, não prejudica o necessário equilíbrio entre os Poderes do Estado – por não subordinar nenhum deles a outro –, nem vulnera o princípio federativo, dado que também não estabelece vínculo de sujeição entre as pessoas estatais de base territorial.

Cumprido mencionar que foi requerida liminarmente a suspensão do julgamento dos processos que envolvessem a aplicação da Resolução nº 07/2005 do Conselho, até que fosse julgada definitivamente a ADC nº 12/DF, restando impedido o proferimento de qualquer nova decisão, a qualquer título, que impedisse ou afastasse a eficácia da Resolução em comento, tendo sido ainda conferida eficácia *ex tunc*, ou seja, atingindo desde a origem os efeitos de quaisquer decisões, proferidas a qualquer título, que tivessem afastado a aplicação da multicitada Resolução. Ao fim da lide, deveria ser reconhecida a constitucionalidade da Resolução nº 07/2005 do Conselho Nacional de Justiça.

¹⁹ A expressão “juridicidade”, segundo Germana de Oliveira Moraes, consiste em ultrapassar o entendimento da análise dos atos somente sob o crivo da legalidade, permitindo que os princípios constitucionais também sejam utilizados como parâmetros de análise. Ou seja, a ideia de juridicidade seria mais ampla do que legalidade por abranger o ordenamento jurídico com um todo, em especial a Constituição.

Conforme proferido em seu voto, o Ministro Ricardo Lewandowski sustentou que, ao editar a Resolução nº 07/2005, o Conselho Nacional de Justiça apenas exerceu poder regulamentar, expedindo ato apropriado, exatamente dentro do seu âmbito de competência que, dentre outras atribuições, consta essa incumbência de zelar pela estrita observância do que se contém no *caput* artigo 37 da Constituição Federal.

Assim, com o desiderato de conferir eficácia à norma contida na Resolução em comento, a AMB buscou a declaração de constitucionalidade, a qual transformaria em absoluta (*jure et de jure*) a, até então, relativa presunção de constitucionalidade do ato normativo. Devendo ainda ser ressaltado que, inobstante o efeito vinculante produzido pelo julgamento dessa ADC, foi editada a Súmula Vinculante nº 13, a qual preceitua:

A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na Administração Pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, compreendendo o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.

Consoante as observações feitas por Arguelles, Cerdeira e Falcão (2012), apesar da reiterada atuação das associações de magistrados objetivando obter no Supremo uma interpretação limitadora dos poderes do CNJ, tem-se observado a cautela do STF em proferir decisões definitivas que restrinjam a atuação do CNJ, utilizando-se basicamente de liminares, tipicamente decididas de forma monocrática, e adiando assim o momento da decisão final. Na única ação em que se manifestou de forma conclusiva sobre uma resolução do Conselho, na ADC 12/DF em comento, o Supremo rejeitou interpretações limitadoras levantadas.

4.1.2.1 Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4638/DF

Finalizando o rol exemplificativo de incursões realizadas contra o Conselho Nacional de Justiça no Supremo Tribunal Federal, temos a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº4638/DF. Nesta ação, a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) questiona alguns pontos da Resolução nº 135 do Conselho, a qual uniformizou as normas relativas ao procedimento administrativo disciplinar aplicável aos magistrados e deu outros provimentos, bem como sustentou a inconstitucionalidade formal da integralidade da Resolução em comento,

pois esta versaria sobre matéria cuja competência seria privativa dos tribunais e sobre matéria que estaria reservada a Lei Complementar.

Nessa ação, a AMB afirma que a expressão “*sem prejuízo da competência disciplinar e correccional dos tribunais*” deve ser entendida como limitadora da competência do Conselho para que este apenas reveja a ação das corregedorias locais. A competência da corregedoria do CNJ, segundo afirmava, seria apenas revisional ou subsidiária em relação à ação das corregedorias dos tribunais inferiores. Entretanto, tomando por base o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº3367/DF, o que o texto constitucional indica é que há uma relação de concorrência (tanto o CNJ quanto as corregedorias locais podem iniciar processos disciplinares contra magistrados), e não de subsidiariedade (o CNJ só entra em cena quando as corregedorias não atuaram).

Cumprir analisar inicialmente a suscitada alegativa de que o Conselho não teria competência para exercer poder normativo em matéria correccional e disciplinar da magistratura em âmbito nacional. No que pertine ao exercício dessa competência, o Ministro Gilmar Mendes sustentou, em seu voto que, até a entrada em vigor do novo Estatuto da Magistratura, o CNJ está constitucionalmente incumbido do dever de uniformização, em âmbito nacional, das normas de organização e procedimento em matéria disciplinar e correccional, decorrendo esse entendimento da interpretação do § 2º do artigo 5º da Emenda Constitucional nº 45/2004 e dos poderes implícitos²⁰ atribuídos ao Conselho pelo inciso II do § 4º do artigo 103-B da Constituição Federal, os quais transcrevem-se nessa mesma ordem:

Art. 5º [...]

[...]

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

Art. 103-B [...]

²⁰ Segundo ensinamentos de Lima (2011) a teoria dos poderes implícitos nasceu na Suprema Corte americana, com o precedente *Mc Culloch vs. Maryland* em 1819. Para os defensores dessa teoria, a Constituição, ao conceder uma atividade-fim a determinado órgão ou instituição, culmina por, implícita e simultaneamente, a ele também conceder todos os meios necessário para que se alcance aquele objetivo. Assim, qualquer coisa que seja necessária para efetivar uma disposição constitucional, envolvendo proibição ou restrição ou a garantia a um poder, deve ser julgada implícita e entendida na própria disposição. De tal sorte que “quem pode o mais pode o menos”. Dessa forma, se o poder constituinte conceder a um órgão estatal determinada função, concede também, ainda que implicitamente, todos os meios para que seja possível o exercício dessa função, desde que os meios utilizados sejam compatíveis com o que a Constituição Federal estabelece.

[...]

§ 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:

I - zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;

II - zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União;

III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso e determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;

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

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

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

VII - elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa.

Conforme explicitado acima, esses dispositivos autorizam a expedição de atos regulamentares pelo CNJ, no âmbito de sua atuação, devendo-se observar os princípios contidos no *caput* artigo 37 da Constituição Federal.

Com a atribuição de competência disciplinar correicional sobre os órgãos do Poder Judiciário a um órgão correicional central, gerou-se uma alteração no modelo vigente, pois, até então, o poder disciplinar e correicional sobre juízes e membros dos tribunais era atribuído aos diversos tribunais e esferas do Poder Judiciário, com base em regras definidas localmente em leis estaduais orgânicas e nos diversos regimentos internos, respeitando-se sempre os balizamentos fixados pela Constituição e pela Lei Orgânica da Magistratura Nacional (LOMAN).

Ocorre que essa alteração que visava em suma dar maior uniformidade e probidade ao exercício da competência disciplinar correicional gerou alguma insatisfação em alguns membros dos demais órgãos do Judiciário, pois estes consideraram tal alteração como uma ofensa à autonomia administrativa normativa desses órgãos do Poder Judiciário.

Analisando essa competência atribuída ao CNJ, cabe mencionar que, de acordo com o que preceitua a Constituição (artigo 93, *caput*) acerca do Judiciário, a regulamentação dessa competência que possibilitou o exercício compartilhado entre o Conselho e os tribunais deve ser objeto do Estatuto da Magistratura.

A despeito dessa previsão, até o advento da lei complementar nacional de iniciativa do Supremo que disponha sobre o Estatuto, este continuará sendo disciplinado pelo que preceitua a LOMAN. Assim, a Lei Complementar nº 35/79 disciplinará um regime único para os magistrados do Brasil, ou seja, os magistrados do Poder Judiciário brasileiro serão submetidos a regras uniformes. Nessa toada é que a criação de um órgão central com poderes correccionais e disciplinares possibilitou a uniformização da aplicação dessas regras, pois, comumente, nos judiciários estaduais, ocorriam trocas de “favores” entre magistrados investigados e os membros das corregedorias locais.

Por todo o exposto acima, foi atribuído ao Conselho o poder normativo quanto à atividade correccional e disciplinar da magistratura em âmbito nacional, cabendo-lhe ainda o dever de uniformizar as normas de organização e procedimento em matéria disciplinar e correccional. Ressalte-se, por fim, ser descabido o exercício desse poder normativo em contrariedade com o que preceitua a LOMAN.

Saindo do questionamento acerca da inconstitucionalidade formal da Resolução nº 135 como um todo, passa-se a proceder a análise dos elementos questionados mediante a exposição do que ficou decidido na ADI nº4638 sobre esses elementos em específico.

Nesse julgamento, foram analisados diversos artigos da Resolução em comento, entre eles tem-se: o artigo 2º; o artigo 3º, inciso V; o artigo 3º, parágrafo 1º; o artigo 8º; o artigo 9º, parágrafos 2º e 3º; o artigo 10; o artigo 12, parágrafo único; o artigo 14, parágrafos 3º, 7º, 8º e 9º; artigo 15, parágrafo 1º; artigo 17, *caput* e incisos IV e V; o artigo 20, parágrafo 3º e o artigo 21 parágrafo único.

Concluindo o julgamento do referendo da liminar concedida parcialmente pelo Ministro Marco Aurélio, a qual suspendia alguns dispositivos da Resolução nº 135 do Conselho Nacional de Justiça, ainda que por maioria de votos, os ministros entenderam que o CNJ pode iniciar investigação contra magistrados, independentemente da atuação da corregedoria do tribunal, sem necessitar fundamentar a decisão.

Cumprе ressaltar a acirrada votação, a qual por 6 votos a 5, manteve a competência originária e concorrente do CNJ para investigar magistrados, a despeito da liminar anteriormente concedida pelo Ministro Marco Aurélio, a qual havia suspenso o disposto no artigo 12 da Resolução.

Ainda em relação à análise do citado artigo 12, devem ser feitas algumas considerações quanto ao pronunciamento dos Ministros do Supremo. O Ministro Marco Aurélio propunha uma interpretação do referido artigo conforme a Constituição e propunha a suspensão da eficácia do parágrafo 1º do mesmo dispositivo, entendendo assim que cabe ao Tribunal de origem julgar inicialmente os processos administrativos disciplinares. Referendando a liminar concedida anteriormente pelo Ministro Marco Aurélio, mas com uma análise bem peculiar, o Ministro Cezar Peluso entende que o Conselho pode primariamente instaurar o processo, com a ressalva de que motive esse ato. Na mesma toada foram os votos dos Ministros Celso de Melo, Luiz Fux e Ricardo Lewandowski. Já os Ministros Gilmar Mendes, Ayres Brito, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber e Joaquim Barbosa, seguindo posição distinta e não referendando a liminar concedida, sustentaram ser originária a competência do CNJ.

Quanto aos demais pontos discutidos, concluiu-se que, quanto ao artigo 8º e aos parágrafos 2º e 3º do artigo 9º, deve ser atribuída às expressões “*presidente(s)*” e “*corregedor(es)*” o sentido de “*órgão competente de cada tribunal*”. Quanto ao artigo 10, foi fixado o entendimento de que tanto o interessado quanto o autor da representação poderão interpor recurso. Suspenso ainda a eficácia do parágrafo 1º do artigo 3º e o parágrafo 1º do artigo 15. Quanto a todos os demais dispositivos atacados, foi indeferido o pedido de medida cautelar.

Diante do exposto, ainda que não tenha sido uma decisão definitiva, já configura um avanço para a delimitação das atribuições do Conselho. Ocorre, todavia, que, como no caso do artigo 12 da Resolução nº135 do CNJ, o posicionamento do Supremo ainda não é unânime, cabendo ainda muitas discussões a respeito do assunto, a fim de que não se gere uma insegurança institucional do Conselho e nem se ofendam os direitos e garantias asseguradas aos magistrados.

4.2 O papel do Conselho Nacional de Justiça enquanto órgão de controle e a proteção das garantias asseguradas aos magistrados

4.2.1 Garantias asseguradas aos magistrados

Além das garantias individuais asseguradas a todos os cidadãos brasileiros, bem como das garantias institucionais asseguradas ao Poder Judiciário, resguardadas pela Constituição Federal de 1988, esta assegura, nos incisos de seu artigo 95, as garantias funcionais de que gozam os magistrados, tais como: vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos.

Através da vitaliciedade, assegura-se ao juiz que este somente perderá o cargo mediante sentença judicial transitada em julgado. Para adquiri-la, o magistrado de primeiro grau deve cumprir dois anos de exercício, período durante o qual só poderá perder o cargo mediante deliberação do Tribunal a que estiver vinculado.

Com a inamovibilidade é garantido ao juiz que ele não seja removido do cargo *ex officio*, nem mesmo seja afastado de um dado caso sem fundado razão para tal. Segundo o artigo 93, inciso VIII, da Constituição Federal, a remoção, a disponibilidade e a aposentadoria do magistrado, por interesse público, serão fundadas em decisão por voto da maioria absoluta do respectivo tribunal ou do Conselho Nacional de Justiça, assegurada ampla defesa.

Por fim, pode ser elencada a irredutibilidade de vencimentos, com a qual se afasta a possibilidade de qualquer decisão legislativa possa afetar os subsídios dos juízes.

Elencadas essas garantias, impende ressaltar que estas foram asseguradas com o escopo precípua de garantir a independência da magistratura e, conseqüentemente, garantir condições objetivas de imparcialidade do magistrado, conforme assevera Mendes (2010).

4.2.2 O papel de controle do Conselho Nacional de Justiça e as garantias dos magistrados

Exatamente com base em garantias institucionais, funcionais e individuais, alguns magistrados intentam asseverar, ainda que de modo meio transversal, que a atuação do Conselho Nacional de Justiça cerceia essas garantias, ofendendo a independência do Judiciário. Há de certo que essas garantias devem ser respeitadas, porém não podem ser utilizadas indiscriminadamente a fim de tolher as atribuições conferidas ao Conselho.

Assim, levando em consideração a atribuição de expedir atos regulamentares, conferida ao CNJ pelo inciso II, do parágrafo 4º, do artigo 103-B, da Constituição, questiona-se quais os limites desses atos e que força normativa possuem.

Estabelecendo um comparativo entre leis e resoluções, cumpre frisar que aquelas, em sendo emanadas do poder legislativo, possuem caráter geral e abstrato, já as resoluções, que possuem caráter regulamentar²¹, são destinadas a situações concretas e individualizadas.

Em sendo a atuação dos magistrados regulada pela Lei Orgânica da Magistratura Nacional e pela Constituição, serão também estes os parâmetros balizadores da expedição de atos regulamentares pelo Conselho Nacional de Justiça.

Igualmente sustentando a necessidade de limites à expedição de resoluções, estão Clève, Sarlet e Streck (2005) ao afirmarem que:

O fato de a EC 45 estabelecer que os Conselhos [Nacional de Justiça e Nacional do Ministério Público] podem editar atos regulamentares não pode significar que estes tenham carta branca para tais regulamentações. Os Conselhos enfrentam, pois, duas limitações: uma, *stricto sensu*, pela qual não podem expedir regulamentos com caráter geral e abstrato, em face da reserva de lei; outra, *lato sensu*, que diz respeito à impossibilidade de ingerência nos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos. Presente, aqui, a cláusula de proibição de restrição a direitos e garantias fundamentais, que se sustenta na reserva de lei, também garantia constitucional. Em outras palavras, não se concebe - e é nesse sentido a lição do direito alemão - regulamentos de substituição de leis (*gesetzvertretende Rechtsverordnungen*) e nem regulamentos de alteração das leis (*gesetzändernde Rechtsverordnungen*). É neste sentido que se fala, com razão, de uma evolução do princípio da reserva legal para o de reserva parlamentar.

Assim, corroborando com os ensinamentos acima expendidos, entende-se ser inconcebível em um Estado Democrático de Direito que atos regulamentares possam avançar sobre garantias institucionais, funcionais e individuais asseguradas ao Poder Judiciário, aos magistrados e aos indivíduos em geral.

Assim, corroborando com os ensinamentos acima expendidos, entende-se ser inconcebível em um Estado Democrático de Direito que atos regulamentares possam violar garantias institucionais, funcionais e individuais asseguradas ao Poder Judiciário, aos magistrados e aos indivíduos em geral.

Além do questionamento acerca da atuação regulamentar do CNJ, foi veiculado na mídia²² escrita e televisiva que este órgão, supostamente, teria incorrido em quebra de sigilo

²¹ A esse respeito, confira-se o artigo “A atribuição regulamentar do Conselho Nacional de Justiça e seus limites: alguns apontamentos sobre o ato administrativo regulamentar e a vinculação da Administração Pública ao princípio da juridicidade” de Pedersoli (2009). Disponível em: <<http://ejef.tjmg.jus.br/home/files/publicacoes/artigos/0292009.pdf>>, Acessado em 05 maio 2012.

²² Conferir, a propósito, as matérias relacionadas ao tema que foram publicadas nos Jornais Folha de São Paulo e O Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/1033550-coaf-aponta-operacoes-atipicas-de-r-855-mi-de-juizes-e-servidores.shtml>> e <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,coaf-mostramovimentacoes-atipicas-de-r-855-mi-no-judiciario,821962,0.htm>>. Acesso em: 28 maio 2012.

bancário de juízes e servidores. Com base em levantamento feito pelo Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), o qual identificou que cerca de 3,4 mil servidores e juízes possuíam movimentações financeiras atípicas em suas contas, o CNJ começou uma investigação acerca dessas movimentações, as quais estavam em torno de R\$ 855,7 milhões de 2000 a 2010.

Levando-se em consideração o pagamento retroativo referente ao auxílio-moradia pago a magistrados, no Tribunal de Justiça de São Paulo, 17 desembargadores receberam pagamentos individuais de uma só vez. Na maioria dos tribunais, o pagamento foi dividido em várias parcelas. O simples fato de alguns magistrados receberem o valor total do referido auxílio, enquanto outros o receberam parceladamente, já pode configurar uma violação ao princípio da impessoalidade. Nesse sentido, seria plenamente cabível a atuação do CNJ, embasado no inciso II, do parágrafo 4º, do artigo 103-B da Constituição Federal, a fim de zelar pela observância do disposto no artigo 37, *caput*, do mesmo diploma constitucional.

Conforme disposto na Lei nº 9.613/98²³, o Coaf poderá requerer aos órgãos da Administração Pública as informações cadastrais bancárias e financeiras de pessoas envolvidas em atividades suspeitas, bem como deverá comunicar às autoridades competentes para a instauração dos procedimentos cabíveis, quando concluir pela existência de crimes previstos nesta Lei, de fundados indícios de sua prática, ou de qualquer outro ilícito. Assim, resta claro que a atuação do Conselho de Controle de Atividades Financeiras foi pautada na estrita legalidade.

Ressalte-se ainda que não foram veiculadas informações pessoais dos supostos envolvidos nestas movimentações consideradas atípicas. O CNJ, como órgão de controle do Judiciário, pode investigar dados que possam apontar a prática de algum ilícito administrativo. Tal atribuição pode ser deduzida da Emenda Constitucional nº 45, a qual prevê, em seu artigo 5º, parágrafo 2º, que, até a entrada em vigor o Estatuto da Magistratura, o Conselho Nacional de Justiça, mediante resolução, poderá disciplinar o seu funcionamento e definir as atribuições do Ministro-Corregedor. O artigo 8º, inciso V do Regimento Interno do CNJ dá poderes à Corregedoria Nacional de Justiça para que esta possa requisitar das autoridades fiscais, monetárias e de outras autoridades competentes informações, exames, perícias ou documentos, sigilosos ou não, imprescindíveis ao esclarecimento de processos ou procedimentos submetidos à sua apreciação, dando conhecimento ao Plenário.

²³ A lei nº 9.613/98 Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF e dá outras providências.

Apesar da fundamentação legal acima exposta, associações de magistrados buscaram obter provimento liminar no Mandado de Segurança nº 31.085²⁴, a fim de suspender o poder da Corregedoria Nacional de Justiça de violar o sigilo bancário de funcionários do Judiciário sem autorização judicial. Deferida a liminar pelo, então plantonista, Ministro Ricardo Lewandowski²⁵, foram suspensos os atos decorrentes dos Pedidos de Providências autuadas na Corregedoria Nacional de Justiça sob os números 0003245-34.2009.2.00.0000 e 0006288-08.2011.2.00.0000, até o momento em que fossem prestadas as informações pela Corregedoria Nacional de Justiça.

Por determinação do então Presidente do Supremo, Cezar Peluso, os autos do referido processo foram redistribuídos ao Ministro Luiz Fux, tendo em vista que este havia sido sorteado, três dias antes, como relator do Mandado de Segurança nº 31.083, o qual versa sobre o mesmo assunto²⁶.

Tendo a Corregedora Nacional de Justiça, a Ministra Eliana Calmon, apresentando as suas informações, onde sustentou a validade dos atos atacados, bem como tendo sido determinada a intimação de associações de servidores e de associações de notários e registradores, o Ministro Luiz Fux determinou que a Corregedora poderia continuar nas inspeções que eram rotineiras antes da concessão da liminar.

Ressalte-se, por fim, que o Mandado de Segurança nº 31.085 segue o seu trâmite regular, aguardando a análise de seu mérito.

Em virtude de sua atribuição de guardião da Constituição Federal, o Supremo Tribunal Federal deverá analisar a referida ação com base nas garantias institucionais, funcionais e individuais asseguradas ao Poder Judiciário, aos magistrados e aos indivíduos em geral. Assim, não poderá furtar-se o dever de atender aos fins colimados ao Conselho Nacional de Justiça pela Constituição Federal, não podendo ser utilizado por alguns magistrados como instrumento interpretativo limitador dos poderes do CNJ.

²⁴ Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4185365>>. Acesso em: 28 maio 2012.

²⁵ A esse respeito confira-se a publicação do Diário da Justiça Eletrônico. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/djEletronico/DJE_20120210_031.pdf>. Acesso em: 29 maio 2012.

²⁶ Conforme notícia veiculada no site do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <<http://cnjl.myclipp.inf.br/default.asp?smenu=noticias&dtlh=16961&iABA=Not%EDcias&exp=s>>. Acesso em: 29 maio 2012.

4.3 A Proposta de Emenda à Constituição nº 97 de 2011 e o porvir

Buscando-se conferir nova redação ao artigo 102 e ao artigo 103-B da Constituição Federal, os quais, respectivamente, disciplinam a competência do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça, foi apresentada a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 97/2011 ao Senado Federal em 28/09/2011, a qual poderá minimizar os efeitos dos constantes questionamentos acerca da competência do Conselho Nacional de Justiça e de sua Corregedoria, conforme pode ser depreendido da leitura da proposta colacionada abaixo:

Dá nova redação ao art. 102 da Constituição Federal, para explicitar, nas alíneas b e r do inciso I, a competência do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar, nos crimes comuns, os membros do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e os do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), bem como as ações ou causas de qualquer espécie contra o CNJ e seus atos e contra o CNMP e seus atos e de suas corregedorias, ainda que tenham a União no polo passivo. Altera a redação do art. 103-B da Constituição Federal para determinar que compete ao CNJ: processar e julgar, mediante provocação de qualquer pessoa, faltas disciplinares de juízes, serventuários da Justiça e dos foros extrajudiciais, podendo aplicar, além das penas já constantes do texto constitucional, as de advertência e censura, inclusive a juízes de segunda instância e dos tribunais superiores, bem como outras sanções administrativas, garantida a ampla defesa (inciso III do § 4º), e avocar e rever, de ofício ou mediante provocação de qualquer pessoa, os processos ou procedimentos disciplinares, envolvendo os mesmos sujeitos, julgados ou arquivados há menos de cinco anos (inciso V do § 4º). Acrescenta §§ 4º-A e 5º-A e altera a redação do § 5º do mesmo artigo 103-B, para tornar clara a competência da Corregedoria Nacional de Justiça, autônoma e concorrente em relação aos órgãos administrativos dos tribunais, podendo instaurar procedimentos e propor ao plenário do CNJ a abertura de processo administrativo disciplinar, requisitar informações, exames, perícias ou documentos, sigilosos ou não, imprescindíveis ao esclarecimento de processos ou procedimentos sob sua apreciação; dispõe que a abertura de processo administrativo disciplinar pelo plenário do CNJ suspende, até deliberação final, a instauração ou o prosseguimento de procedimentos similares nos tribunais. Determina que, enquanto não houver lei específica, o CNJ disciplinará, por resolução, seu funcionamento e as atribuições da Corregedoria Nacional de Justiça, sem prejuízo daquelas constantes do art. 103-B da Constituição Federal, na redação dada pela presente proposta.

Conforme se pode extrair do relatório apresentado pelo Senador Randolfe Rodrigues, em seus artigos 1º e 2º, a proposta, após apensamentos das PEC's 51 e 42²⁷, ambas de 2007, e após emendas ao texto original, contempla as seguintes alterações:

- a) confere competência ao Supremo Tribunal Federal (STF) para julgar: (i) nas infrações penais comuns, os membros do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP); (ii) causas de qualquer espécie

²⁷ As referidas PEC's abordam, respectivamente, os atos de improbidade administrativa em todo o serviço público e sobre a pena de perda de cargo ou cassação da aposentadoria aos magistrados que recebam recursos com o fim de influenciar decisões judiciais.

contra o CNJ, o CNMP, contra seus atos e corregedorias, ainda que tenham como pólo passivo a União;

b) explicita as competências do CNJ para processar e julgar, de ofício ou mediante provocação de qualquer pessoa, faltas disciplinares praticadas por membros ou órgãos do Poder Judiciário e auxiliares da Justiça, ou de serventias do foro extrajudicial, podendo determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço, aplicar advertência e censura, inclusive em relação aos magistrados de segunda instância e dos tribunais superiores, bem como outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;

c) confere competência ao CNJ para avocar não apenas processos disciplinares em curso, mas também procedimentos prévios de apuração;

d) estende de um para cinco anos o prazo de exercício, pelo CNJ, da competência para rever processos disciplinares contra magistrados, auxiliares da Justiça ou serventias de foro extrajudicial;

e) explicita o caráter autônomo e concorrente da competência do CNJ e da Corregedoria Nacional de Justiça, em relação aos órgãos administrativos dos tribunais, e confere à instauração de processo disciplinar ou procedimento de apuração no âmbito do CNJ efeito suspensivo, até deliberação final, da tramitação de procedimentos similares nos tribunais;

f) confere *status* constitucional à Corregedoria Nacional de Justiça (o texto atual da Carta Magna apenas se refere ao cargo de Ministro-Corregedor) e permite a criação, por meio de lei (e não mais do Estatuto Nacional da Magistratura), de outras atribuições para o órgão, além daquelas que enumera;

g) explicita as competências correccionais para instaurar, de ofício ou mediante provocação de qualquer pessoa (o texto constitucional vigente fala em provocação apenas dos interessados), procedimentos dirigidos à apuração de faltas disciplinares, inclusive das praticadas no âmbito das serventias do foro extrajudicial, e de propor ao plenário do CNJ a abertura de processo administrativo disciplinar;

h) confere poderes à Corregedoria Nacional de Justiça para requisitar informações, exames, perícias ou documentos, sigilosos ou não, das autoridades fiscais, monetárias e outras competentes, quando imprescindível ao esclarecimento de processos ou procedimentos submetidos à sua apreciação.

Já em seu artigo 3º, preceitua-se que, até o advento de uma lei específica, o CNJ disciplinará, mediante resolução, seu funcionamento e definirá as atribuições da Corregedoria Nacional de Justiça, sem prejuízo das que foram previstas constitucionalmente.

Destaque-se que, mesmo já tendo o Supremo Tribunal decidido liminarmente na ADI nº 4638/DF que o CNJ possui poder originário para investigar os magistrados, a PEC nº 97/2011 viria definir e ampliar os poderes do Conselho. Justamente por ter sido uma decisão meramente liminar e por ter sido obtida em votação apertada é que se busca, através da referida proposta de emenda, conferir maior estabilidade institucional ao CNJ.

Conforme extraído de notícia²⁸ veiculada no site do próprio CNJ, é ressaltado que um dos maiores interesses da atual corregedora do Conselho, Ministra Eliana Calmon, consiste no fortalecimento das corregedorias locais, conferindo-lhes maior autonomia. Conforme noticiado,

²⁸ Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/18379-corregedora-defende-pec-sobre-poderes-do-cnj>>. Acesso em: 15 maio 2012.

algumas corregedorias locais estão subordinadas à presidência do Tribunal ao qual pertencem e este, por vezes, obstaculiza o procedimento das investigações através da redução de recursos ou de pessoal.

Ainda conforme dados extraídos da notícia acerca da participação da corregedora Eliana Calmon em audiência pública que discutia a PEC 97/2011 na Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, a corregedora posicionou-se contrariamente à possibilidade de inclusão, no texto da PEC, de poderes para o CNJ quebrar sigilo bancário e fiscal de investigados.

Na mesma audiência pública, o vice-presidente da Associação Nacional dos Magistrados do Trabalho (Anamatra), Paulo Schimidt, também teve a oportunidade de participar e afirmou que a classe a qual representa não se opõe aos poderes do CNJ, no entanto, cobrou que o conselho ofereça apoio aos magistrados na mesma proporção em que fiscaliza a atuação deles.

Consoante as proposições contidas na Proposta de Emenda Constitucional nº 97/2011, analisando-as teleologicamente e concebendo a Constituição como um todo sistêmico, constata-se que estas apenas explicitam aquilo que foi previsto pelo legislador na Constituição. Resta consubstanciado que o desiderato da referida proposta tende a respeitar os direitos e as garantias institucionais, funcionais e individuais, buscando fortalecer o Judiciário, enquanto Poder autônomo, e contribuir para conferir maior lisura ao processo de apuração de faltas cometidas por magistrados.

5 CONCLUSÃO

Criado em um contexto de crise do Judiciário, conforme se pôde constatar com a CPI do Judiciário decorrente dos casos de corrupção neste Poder, o Conselho Nacional de Justiça foi incumbido da tarefa de conferir maior transparência ao Judiciário, o qual era tido como fechado em si mesmo.

Nesse intuito, buscou-se a melhoria da gestão do poder Judiciário, especialmente no que concerne ao controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes.

Entretanto, em virtude da leniência anteriormente predominante nas corregedorias dos tribunais, os juízes até então protegidos pelo manto da toga insurgiram-se contra as intenções transformadoras do Conselho, em especial aquelas concernentes ao controle exercido sobre os mesmos.

Ressalte-se, todavia, que tais magistrados não podem olvidar que, quando estamos em um Estado Democrático de Direito, todos os organismos devem ser controlados para que se possam prestar contas à população, ainda mais quando se trata de órgãos compostos por membros que não gozam do respaldo conferido pelo sufrágio universal.

Como ressaltado ao longo da presente pesquisa, as resistências apresentadas contra a atuação do Conselho Nacional de Justiça são representadas basicamente pelas associações de magistrados, o que corrobora com a tese de que o que se tem buscado com as diversas ações apresentadas, supostamente destinadas a uma interpretação dos preceitos constitucionais pertinentes às atribuições desse Conselho, é a limitação dessas atribuições. Ou seja, tem-se recorrido ao Supremo Tribunal Federal para limitar a atuação do Conselho e não para delimitar de modo mais claro as suas atribuições.

Com base na existência de diversas polêmicas envolvendo as atribuições do CNJ, analisou-se, inicialmente, o julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, da ADI nº 3.367/DF, da ADC nº 12/DF.

Por meio da ADI nº 3.367/DF, foi questionada a constitucionalidade do Conselho. Viu-se, ao final, que o STF entendeu que a criação desse novo órgão não ofendia a Carta Magna nem o pacto federativo e tampouco a autonomia do Poder Judiciário, representando na verdade, uma espécie de controle interno do Poder Judiciário.

Ao final da ADC nº 12/DF, julgada procedente pelo Supremo, constatou-se o quão importante podem ser as resoluções expedidas pelo CNJ. Por unanimidade de votos, a Resolução nº 07/2005 do CNJ foi declarada constitucional, tornando regra constitucional a vedação ao nepotismo.

Superadas algumas barreiras iniciais, outras ainda permanecem sem uma decisão final de mérito, a exemplo da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4638/DF e do Mandado de Segurança nº 31.085/DF, ambas analisadas no presente trabalho.

Conforme se pôde observar, há cautela por parte do STF em proferir decisões definitivas que restrinjam a atuação do CNJ, utilizando-se basicamente de liminares, tipicamente decididas de forma monocrática, e adiando assim o momento da decisão final. Tais precauções advêm do risco de esvaziamento desse órgão, caso todas as limitações intentadas por diversas associações de magistrados logrem êxito.

Nessa linha de pensamento, não se quer negar a legalidade do uso de ADI's e ADC's para recorrer das decisões do CNJ junto ao STF, porém, questiona-se o que poderia justificar esta estratégia de judicialização permanente por parte das associações de magistrados. Conforme mencionado não seria exatamente uma intenção de melhor delimitar as atribuições do Conselho, mas sim de limitá-las.

Justamente no sentido de melhor delimitar as atribuições do Conselho Nacional de Justiça é que deve ser analisada a Proposta de Emenda à Constituição nº 97/2011, pois esta poderá dirimir diversas dúvidas ainda existentes quanto aos limites de atuação do Conselho.

Assim, a despeito de percalços ainda vivenciados pelo CNJ, referido órgão vem conquistando maior legitimação, a qual pode ser constatada com a maior utilização desse órgão como instrumento para que se alcance o melhoramento do Poder Judiciário.

REFERÊNCIAS

ALVES, Carolina Fátima de Souza; BARBOSA, Cláudia Maria. Conselho Nacional de Justiça e o Exercício da Função Fiscalizadora do Poder Judiciário – Breves Considerações. **Revista Jurídica da Faculdade de Direito /Faculdade Dom Bosco. Núcleo de Pesquisa do Curso de Direito**, Curitiba, v.2, n.1, p. 8-15. jan.-jun. 2008.

ARGUELHES, Diego Werneck; CERDEIRA, Pablo de Camargo; FALCÃO, Joaquim. **O diálogo entre o CNJ e o Supremo**. Disponível em: <<http://interessacional.uol.com.br/2012/01/o-dialogo-entre-o-cnj-e-o-supremo/>>. Acesso em: 19 maio 2012

BAGATINI, Júlia; WICKERT, Lisiane Beatriz. Ponderações reflexivas acerca do Conselho Nacional de Justiça. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 35, n. 186, p. 161-240, ago. 2010.

BARROSO, Luís Roberto. Constitucionalidade e Legitimidade da criação do Conselho Nacional de Justiça. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim et al (org.). **Reforma do Poder Judiciário: Primeiras Reflexões sobre a Emenda Constitucional n. 45/2004**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 425-445.

BERMUDES, Sérgio. **A reforma judiciária pela Emenda Constitucional nº 45**: observações aos artigos da Constituição Federal alterados pela Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm> Acesso em: 26 maio 2012.

_____. **Corregedora defende PEC sobre poderes do CNJ em audiência no Senado**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/18379-corregedora-defende-pec-sobre-poderes-do-cnj>>. Acesso em: 15 maio 2012.

_____. **Emenda Constitucional nº 7, de 13 de abril de 1977**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc07-77.htm>. Acesso em 10 maio 2012.

_____. **Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm>. Acesso em 13 maio 2012.

_____. **Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp35.htm>. Acesso em 18 maio 2012.

_____. **Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9613.htm>. Acesso em: 19 maio 2012.

_____. **Proposta de Emenda Constitucional nº 97, de 28 de setembro de 2011.** Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=102561>. Acesso em: 17 maio 2012.

_____. **Resolução nº 135, de 13 de julho de 2011.** Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/resolucoespresidencia/15087-resolucao-n-135-de-13-de-julho-de-2011>>. Acesso em: 10 maio 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Constitucionalidade nº 12.** Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28adc%29%2812%2E%2E+OU+12%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos>>. Acesso em: 18 maio 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3367.** Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%283367%2E%2E+OU+3367%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos>>. Acesso em: 17 maio 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4638.** Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=4638&classe=ADI&codigoClasse=0&ORIGEM=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=>>>. Acesso em: 16 maio 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 31.085/DF.** Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4185365>>. Acesso em: 28 maio 2012

_____. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº 13.** Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumulaVinculante/anexo/Enunciados_Sumula_Vinculante_STF_1_a_29_31_e_32.pdf>. Acesso em: 14 maio 2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2011.

CLÈVE, Clemerson Merlin; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz. **Os limites constitucionais das resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).** Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao009/ingo_sarlet.htm>. Acesso em: 20 maio de 2012.

COAF aponta operações atípicas de R\$ 855 mi de juízes e servidores. **Folha de São Paulo**, 12 jan. 2012. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/1033550-coaf-aponta-operacoes-atipicas-de-r-855-mi-de-juizes-e-servidores.shtml>>. Acesso em: 28 maio 2012.

COAF mostra movimentações atípicas de R\$ 855 mi no Judiciário. **O Estado de São Paulo**, 15 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,coaf-mostra-movimentacoes-atipicas-de-r-855-mi-no-judiciario,821962,0.htm>>. Acesso em: 28 maio 2012.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**. vol. 1. 14. ed. Salvador: JusPodium, 2012.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 16. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2000.

HUXLEY, Aldous. **Admirável mundo novo**. Tradução Lino Vallandro e Vidal Serrano. São Paulo: Globo, 2001.

LAGO, Rodrigo Pires Ferreira. **ADI-MC 4638 e os limites do CNJ**. Disponível em <<http://www.osconstitucionalistas.com.br/adi-mc-4638-e-os-limites-do-cnj>>. Acesso em: 19 maio de 2012.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 15. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2011.

LIMA, Renato Brasileiro de Lima. **Manual de Processo Penal**. vol. 1. 1. ed. Niterói: Impetus, 2011.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O espírito das leis: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes**. Introdução, tradução e notas de Pedro Vieira Mota. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MORAES, Germana de Oliveira. **Controle jurisdicional da administração pública**. 2. Ed. São Paulo: Dialética, 2004.

_____, Germana de Oliveira; FREIRE, Geovana Maria Cartaxo de Arruda. **O Conselho Nacional de Justiça como ponto de mutação do sistema judicial brasileiro**. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/anais/XXcongresso/Integra.pdf>>. Acesso em: 18 maio 2012.

PEDERSOL, Christiane Vieira Soares. **A atribuição regulamentar do Conselho Nacional de Justiça e seus limites: alguns apontamentos sobre o ato administrativo regulamentar e a vinculação da Administração Pública ao princípio da juridicidade**. Disponível em: <<http://ejef.tjmg.jus.br/home/files/publicacoes/artigos/0292009.pdf>>, Acessado em 05 maio 2012.

PELEJA JÚNIOR, Antônio Veloso. **Conselho Nacional de Justiça e a magistratura brasileira**. 2. ed. Curitiba: Juruá. 2011.

RENAULT, Sérgio Rabello Tamm; BOTTINI, Pierpaolo (Coord.). **Reforma do Judiciário**. São Paulo: Saraiva, 2005.

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

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Conselho Nacional de Justiça e a independência do judiciário**. Minas Gerais: Del Rey, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2007.

SUPREMO EM NÚMEROS. **I Relatório Supremo em Números**. Disponível em: <<http://www.supremoemnumeros.com.br/wp-content/uploads/2011/05/I-Relat%C3%B3rio-Supremo-em-N%C3%BAmeros.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2012.