

Constitucional

Conselho Nacional de Justiça: um controle administrativo do poder judiciário?

Júlia Bagatini

Resumo: Este artigo tem como assunto central o controle (não) administrativo realizado pelo Conselho Nacional de Justiça frente ao Poder Judiciário. Para abordar o tema, em síntese, passa-se pelo surgimento do Conselho Nacional de Justiça, pelos seus princípios norteadores e, ainda, pelo seu surgimento em uma dimensão global, fazendo-se uma comparação com os demais conselhos judiciais no mundo. Em continuidade, estuda-se a estrutura organizacional do Conselho Nacional de Justiça, demonstrando a sua composição, atribuições e funcionamento. Por fim, registram-se algumas reflexões quanto ao real controle que o CNJ realiza em relação ao Poder Judiciário.

Palavras-chave: Emenda constitucional n. 45/2004. Acesso à justiça. Conselho Nacional de Justiça. Controle Administrativo. Controle Jurisdicional.

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

Keywords: Constitutional emendation n. 45/2004. Access to justice. National advice of Justice. Administrative control. Jurisdictional control.

Sumário: Introdução. 1. A Emenda Constitucional n. 45 e o surgimento dos Conselhos Judiciais, 1.1 A Emenda Constitucional n. 45, 1.2 Princípios contemplados pela EC n. 45, 1.3 O surgimento do Conselho Nacional de Justiça no Brasil e os Conselhos Judiciais no direito comparado. 2 O Conselho Nacional de Justiça, 2.1 Natureza jurídica e composição do Conselho Nacional de Justiça. 2.2 As atribuições do Conselho Nacional de Justiça. 2.3 O funcionamento do Conselho Nacional de Justiça. 3. CNJ: um controle administrativo ou jurisdicional?. 3.1 O controle administrativo. 3.2 CNJ: um controle administrativo?. Conclusão. Referências.

Introdução

O presente artigo tem como objetivo precípuo tratar de um tema relativamente novo e bastante instigante: o controle (não) administrativo feito pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) no Poder Judiciário. Tal Conselho Judicial surgiu em 2005 com a Emenda Constitucional n. 45, conhecida como a “Reforma do Poder Judiciário”, que veio com o intuito de efetivar princípios basilares do sistema atual, como o acesso a Justiça e a celeridade processual. Para maior compreensão, faz-se um histórico do surgimento do CNJ no Brasil e no Direito Comparado.

Também será objeto deste trabalho, a estruturação organizacional do Conselho Nacional de Justiça brasileiro, sua natureza jurídica, composição, atribuições e funcionamento. Por fim, registrar-se-á considerações controvertidas referente ao tema principal, viabilizando a discussão quanto a real atribuição do Conselho Nacional de Justiça em relação ao Poder Judiciário.

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

As emendas constitucionais são reformas no texto constitucional, que possuem o intuito de atualizar ou aprimorar a Constituição da República Federativa do Brasil às novas realidades brasileiras. Desta forma, a Emenda Constitucional n. 45 (EC n. 45) surge a fim de deixar mais evidente os direitos fundamentais postos na Constituição Federal e por vezes não cumpridos. Nesse sentido, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão criado pela emenda, mostra-se como um veículo à efetivação destes direitos basilares. Esta Emenda veio como uma resposta à sociedade, que clamava por mais transparência na Justiça brasileira, bem como maior eficiência e acesso a ela na prestação jurisdicional.

1.1. A Emenda Constitucional n. 45

Há muito se esperava a Reforma do Poder Judiciário. Foi no ano de 1992 que surgiu uma proposta de Emenda Constitucional, na Câmara dos Deputados, com o desígnio de remodelar a estrutura do Poder Judiciário. Mas, foi apenas em 2004 que este projeto, após aperfeiçoamentos, foi aprovado, sendo chamado da “Reforma do Poder Judiciário” ou EC n. 45.

Assim, entrou-se o ano de 2005 com o Poder Judiciário remodelado, ao menos no texto da Constituição Federal.

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

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

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

1.2 Princípios contemplados pela Emenda Constitucional n. 45

Neste contexto de crises, é claro e inquestionável que a EC n. 45 buscou o resgate dos princípios do acesso à Justiça, da celeridade processual, da proporcionalidade entre outros. As transformações antes citadas trazidas pela Emenda à Constituição constatarem tal afirmação.

Quanto ao princípio do acesso à Justiça verifica-se que é uma garantia constitucional, disciplinada no art. 5º, XXXV, da CF/88: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.” Este dispositivo, também denominado de princípio da indisponibilidade, atinge a todos indistintamente.

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

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

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

Desta forma, para clarear a garantia da razoável duração do processo e colocá-la como regra constitucional com *status* de cláusula pétrea surgiu, com a reforma judiciária, o art. 5º, LXXVIII, CF/88, que diz: “LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a sua tramitação.”

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

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

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

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

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

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

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

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

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

“Art. 64 da Constituição Francesa - O Presidente da República é o garantidor da independência da autoridade judiciária. Ele é assistido pelo Conselho Superior da Magistratura.” (tradução nossa).[1]

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

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

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

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

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

Na Ásia não são todos os países que têm conselhos judiciais, e, muitos que têm, são meros órgãos, sem qualquer atuação na prática. No Oriente Médio, apesar de haver previsão legal nos países quanto à instituição de conselhos judiciais estes acabam surgindo *pro forma*, pois vários países são dominados por ditaduras ou regimes fortes (SAMPAIO, 2007).

Em grande parte da África não há conselhos judiciais, mas já se verifica um movimento para a sua instituição, a qual seguirá, provavelmente, o modelo latino-europeu. O Canadá, por sua vez, possui o Conselho Canadense da Magistratura, desde 1971, o qual tem como objetivo primar pela qualidade e eficácia judiciária (SAMPAIO, 2007). Quanto aos conselhos judiciais da América Latina, Sampaio diz (2007, p. 196):

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

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

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

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

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

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

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

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

2. O Conselho Nacional de Justiça

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

2.1 Natureza jurídica e composição do Conselho Nacional de Justiça

O Conselho Judicial Brasileiro tem sua previsão legal no art. 103-B da Constituição Federal, sendo que o rol de suas atribuições encontra-se no parágrafo 4º deste artigo (BRASIL, 2007):

“Art. 103-B [...], § 4º. Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juizes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem atribuídas pelo Estatuto da Magistratura.”

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

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

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

No que diz respeito à composição do CNJ, vislumbra-se que esta é de formação híbrida, pois composto por quinze juristas, de diferentes áreas de atuação. Entre estes quinze membros encontra-se o Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal, um Ministro do Superior Tribunal de Justiça, um Ministro do Tribunal Superior do Trabalho, um desembargador de Tribunal de Justiça, um juiz estadual, um juiz federal, um juiz do Tribunal Regional Federal, um juiz do Tribunal Regional de Trabalho, um juiz do Trabalho, um membro do Ministério Público da União, um promotor de justiça estadual, dois advogados e dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada (art. 103-B, incisos I a XIII, da CF).

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

Salvo o Presidente do STF, todos os integrantes do CNJ são nomeados pelo Presidente da República, depois de serem aprovados por maioria absoluta no Senado Federal (art. 103-B, parágrafo 3º, da CF).

O CNJ busca com sua composição integrar membros dos mais variados ramos, contemplando juristas da União e dos Estados; esta opção provavelmente se dá por integrarmos um país democrático.

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

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

idade. O relator será suprido pelo conselheiro imediato de antiguidade.

2.2. As atribuições do Conselho Nacional de Justiça

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Por fim, há a atribuição informativa, também chamada de propositiva, esta disciplinada nos últimos dois incisos do art. 103-B, do § 4º. Nesse sentido, verifica-se que, sempre buscando a publicidade, o direito a informação, característica primária da EC n. 45, uma das atribuições do CNJ é elaborar relatórios estatísticos sobre processos do Judiciário, assim como relatórios anuais propondo situações ao Judiciário.

Pode-se dizer que quanto mais se estudam as atribuições do conselho judicial mais cristalino resta a demonstração dos objetivos de sua criação, aquilo que já foi ressaltado no início deste trabalho.

Assim, após o entendimento da natureza jurídica do instituto estudado, bem como de suas atribuições, é interessante atentar para o funcionamento deste CNJ.

2.3. O funcionamento do Conselho Nacional de Justiça

São órgãos do CNJ: o plenário, a presidência, a corregedoria nacional de justiça, as comissões e a secretaria-geral. O Plenário constitui-se dos quinze conselheiros empossados. A Presidência é do Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal. Já a Corregedoria Nacional de Justiça será exercida pelo Ministro do Superior Tribunal de Justiça.

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

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

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

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

3. CNJ: um Controle administrativo ou jurisdicional?

Diante de todo o narrado, verifica-se que o CNJ possui atribuição de controle do Poder Judiciário, tal controle, consoante legislação vigente, diz respeito a um controle administrativo, que possui índole interna, isto é, um controle em que não prejudica a autonomia e a independência do Poder Judiciário, mas sim, o organiza. Esta característica foi (re)firmada na decisão do STF que julgou improcedente a ADI 3365, a qual foi intentada pela AMB (Associação dos Magistrados do Brasil), que entendia ser o CNJ um órgão de controle jurisdicional e, portanto, inconstitucional, pois de encontro com a autonomia do Judiciário.

Ocorre que apesar da Constituição Federal mencionar que o CNJ possui atribuição exclusivamente administrativa, sendo tal dispositivo reafirmado pela Corte máxima (ADI 3365), tal mandamento não parece ser seguido pelo *órgão administrativo* em comento, pois o mesmo vem traçando diferentes rumos, a partir das resoluções e decisões que vem tomando.

3.1. O Controle Administrativo

A palavra controle tem origem no latim *roulum*, em francês *rôle*, designando o rol dos contribuintes pelo qual se verificava a operação do arrecadador. No direito pátrio, o vocábulo foi introduzido por Seabra Fagundes em sua obra *O Controle das Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*.

Hely Lopes Meirelles (2000) conceitua controle como: “a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”. Verifica-se ser o controle exercitável em todos e por todos os Poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário.

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

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

O controle administrativo, que, como dito, pode ser encontrado nos três Poderes de Estado, é todo aquele que os órgãos de administração de cada Poder exercem sobre suas próprias atividades, visando a mantê-las dentro da lei, segundo as necessidades do serviço e as exigências técnicas e econômicas de sua realização. Por meio deste controle o órgão de administração pode anular, revogar ou alterar seus próprios atos (desde que estejam na função administrativa) e punir seus agentes com as penalidades estatutárias.

Nesse sentido, vislumbra-se o Tribunal de Contas como exemplo de um órgão de controle administrativo do Legislativo, assim como é o Conselho Nacional de Justiça no Poder Judiciário.

3.2 CNJ: um controle administrativo?

O CNJ, conforme posição da Corte Máxima Judiciária deste país, reafirmando o estampado na Carta Magna, possui natureza jurídica e atribuição meramente administrativa (vide 2.2), tendo constituição de órgão interno do Poder Judiciário, objetivando regular, organizar e controlar os atos administrativos do Judiciário. Teoricamente a atribuição administrativa é facilmente verificada, diferentemente do que ocorre na prática.

CNJ, órgão muito participativo desde sua criação em 2005, passou a editar diversas resoluções sobre os mais diversos temas. Tais resoluções possuem o condão de organizar ou reorganizar o Poder Judiciário, muitas delas seguiram tal objetivo e foram e são essenciais para o bom andamento do Judiciário, como por exemplo, a Resolução já mencionada, que se refere ao nepotismo (Resolução n. 07 do CNJ), tal resolução foi crucial para tornar viável a aplicação da súmula vinculante n. 13[2], editada pelo STF, a qual possuía difícil aplicação, frente a sua enorme abrangência, que acaba(va) se tornando inexecutável.

Ocorre, que nem todas as resoluções editadas pelo CNJ seguiram o objetivo da sua criação, ou seja, sua atribuição administrativa, como por exemplo, as Resoluções referentes aos Precatórios (n. 115/10 e 123/10) e aos Cartórios de Registros Públicos (n. 80/09), tais resoluções, ao que parece, usurparam as funções típicas do Poder Legislativo, legislando sobre a matéria e não apenas regulamentando metas a serem cumpridas pelo Judiciário a partir de uma legislação já consagrada.

De igual forma, o CNJ parece não estar só usurpando a função típica do Poder Legislativo como também a do Poder Judiciário, tendo em vista já ter realizado atos de cunho jurisdicional e não administrativo, como exemplo, cita-se o fato de CNJ suspender decisão judicial do próprio Poder Judiciário quando em sua função típica. Caso

emblemático é o noticiado pelo STF (2010):

“O Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) manteve, nesta quinta-feira (14), as liminares do ministro Celso de Mello que suspenderam duas decisões do corregedor do CNJ que “tornou sem efeito” acórdãos do TJ-MA. Essas decisões concederam mandados de segurança às titulares de Cartórios do 2º Ofício Extrajudicial, respectivamente de Barra do Corda e de Balsas, ambos no estado do Maranhão, Iolanda Nepomuceno Silva e Maria do Socorro Ferreira Vieira.”

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

“Decisão cassada

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

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

Jurisprudência

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

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

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

Alegações e preliminar

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

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

Quanto às alegações, o ministro Celso de Mello afirmou que “não assiste razão à União” e que “sua pretensão é incompatível com a natureza do CNJ”. Isto porque ela estaria reivindicando o direito do CNJ de reformar matéria de caráter jurisdicional, privativo das instâncias recursais do Poder Judiciário.

Ao acompanhar o voto do relator, o ministro Gilmar Mendes lembrou que, em ambos os processos, já foram interpostos RESPs no STJ e REs junto ao STF. Segundo ele, “está inequivocamente comprovada a impropriedade da decisão do CNJ, pois ele não pode interferir em decisões judiciais, embora estas possam refletir-se no campo administrativo”.

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

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

Além da legislação antes referida, em mais de uma decisão o STF afirmou o caráter de controle administrativo do CNJ[3].

Nesse sentido, não há dúvidas que embora o CNJ se trate de um órgão de atribuições administrativas, o mesmo tem agregado competências que não são de sua seara, rompendo com o objetivo da criação do órgão.

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

Conclusão

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

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

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

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

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

O final deste artigo não é, com certeza, o encerramento da discussão sobre o Conselho Nacional de Justiça e a natureza jurídica de sua atribuição, pois o CNJ é, ainda, um órgão bastante novato em nosso sistema, possuindo acanhados reflexos, sob um aspecto mais basilar e temporal. Assim, é difícil dizer que o Conselho Nacional de Justiça continuará ou não *usurpando* as atribuições típicas dos Poderes de Estado, o que se pode fazer são apenas considerações atinentes ao tema e, frente a estas tecer críticas, ainda que tímidas.

Referências bibliográficas:

- BARROSO, Luís Roberto. Constitucionalidade e legitimidade da criação do conselho nacional de justiça. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvin (coord.). *Reforma do Judiciário: Primeiras reflexões sobre a EC n. 45/2004*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <www.cnj.gov.br>. Acesso em: 15 ago. 2007.
- BRASIL. Constituição Federal (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <www.stj.gov.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=368&tmp.texto=67234>. Acesso em: 04 out. 2007.
- BRITO JUNIOR, William de Almeida. Conselho Nacional de Justiça e o controle externo da atividade administrativa do poder judiciário. Disponível em: <http://www.direitonet.com.br/artigos/x/17/95/1795/>. Acesso em: 23 ago. 2007.
- CALMON PASSOS, José Joaquim. *A crise do Poder Judiciário e as reformas instrumentais: avanços e retrocessos*. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2987>. Acesso em: 04 out. 2007.
- CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro Carneiro. Acesso à Justiça, Juizados Especiais Cíveis e Ação Civil Pública. *Evolução do Acesso à Justiça no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.
- FRANÇA. Conseil Supérieur de la Magistrature. Disponível em: <www.conseil-superieur-magistrature.fr/presentation/index.htm>. Acesso em: 15 nov. 2007.
- GABRIEL, Sérgio. *Os Princípios Gerais de Direito e o princípio da Dignidade da Pessoa Humana no Direito das Obrigações*. Disponível em: <http://jusvi.com/doutrinas_e_pecas/ver/2585>. Acesso em: 15 nov. 2007.
- GIMENES, Monnalise. *A constitucionalidade do controle do poder judiciário pelo conselho nacional de justiça*. Disponível em: <http://conpedi.org/manuel/arquivos/Anais/Monnalise%20Gimenes.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2007.
- GRAMSTRUP, Erik Frederico. Conselho Nacional de Justiça e controle externo: roteiro geral. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvin (coord.). *Reforma do Judiciário: Primeiras reflexões sobre a EC n. 45/2004*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- JORGE, Mário Helton. O Conselho Nacional de Justiça e o controle externo administrativo, financeiro e disciplinar do Poder Judiciário: violação ao pacto federativo. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvin (coord.). *Reforma do Judiciário: Primeiras reflexões sobre a EC n. 45/2004*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 9. ed. São Paulo: Método, 2005.
- LIMA, Fernando. *O Estatuto da Federação*. Disponível em: <http://www.profpito.com/>. Acesso em: 15 mar. 2008.
- LOURENCETTE, Lucas Tadeu. Conselho Nacional de Justiça - CNJ. Disponível em: <http://www.direitonet.com.br/reportagens/x/16/33/163/>. Acesso em: 23 ago. 2007.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

NERY, Ana Luiza Barreto de Andrade Fernandes. Observações iniciais sobre o Conselho Nacional de Justiça. In: *Revista de Processo*, REPRO 134. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

NERY JUNIOR, Nelson. *Princípios do Processo Civil na Constituição Federal*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

NETTO, Domingos Franciulli. Reforma do Poder Judiciário. Controle Externo. Súmula vinculante. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvin (coord.). *Reforma do Judiciário: Primeiras reflexões sobre a EC n. 45/2004*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. *A Reforma do Poder Judiciário*. Disponível em: <www.dantaspimentel.adv.br/jcdp5108.htm>. Acesso em: 05 nov. 2007.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. *Acesso à Justiça no Direito Processual Brasileiro*. São Paulo: Acadêmica, 1994.

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

SPALDING, Alessandra Mendes. Direito Fundamental à Tutela Jurisdicional tempestiva à luz do inciso LXXVIII do art. 5º da CF inserido pela EC N. 45/2004. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvin (coord.). *Reforma do Judiciário: Primeiras reflexões sobre a EC n. 45/2004*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

WAMBIER, Luiz Rodrigues. Breves comentários à nova sistemática processual civil: emenda constitucional n. 45/2004 (reforma do judiciário). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

Notas:

[1] Art. 64 de la Constitution - Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Il est assisté par le Conseil Supérieur de la Magistrature.

[2] Súmula vinculante n. 13, STF - 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, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.

[3] CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. ÓRGÃO INTERNO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO EMENTAS: [...] 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. [...] 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 juizes situados, hierarquicamente, abaixo do Supremo Tribunal Federal. Preeminência deste, como órgão máximo do Poder Judiciário, sobre o Conselho, cujos atos e decisões estão sujeitos a seu controle jurisdicional. Inteligência dos art. 102, caput, inc. I, letra "r", e § 4º, da CF. O Conselho Nacional de Justiça não tem nenhuma competência sobre o Supremo Tribunal Federal e seus ministros, sendo esse o órgão máximo do Poder Judiciário nacional, a que aquele está sujeito. 5. PODER JUDICIÁRIO. Conselho Nacional de Justiça. Competência. Magistratura. Magistrado vitalício. Cargo. Perda mediante decisão administrativa. [...] 6. PODER JUDICIÁRIO. (ADI 3367 / DF, STF - Tribunal Pleno, Relator(a) Min. Cezar Peluso, Julgamento: 13.04.2005, DJ: 17.03.2006).

Júlia Bagatini

Informações Bibliográficas

BAGATINI, Júlia. Conselho Nacional de Justiça: um controle administrativo do poder judiciário?. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIV, n. 88, maio 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9498>. Acesso em set 2016.

O Âmbito Jurídico não se responsabiliza, nem de forma individual, nem de forma solidária, pelas opiniões, idéias e conceitos emitidos nos textos, por serem de inteira responsabilidade de seu(s) autor(es).