

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

CAROLINA FÁTIMA DE SOUZA ALVES

**A ATUAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA NA
APROXIMAÇÃO ENTRE PODER JUDICIÁRIO E SOCIEDADE**

**CURITIBA
2009**

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

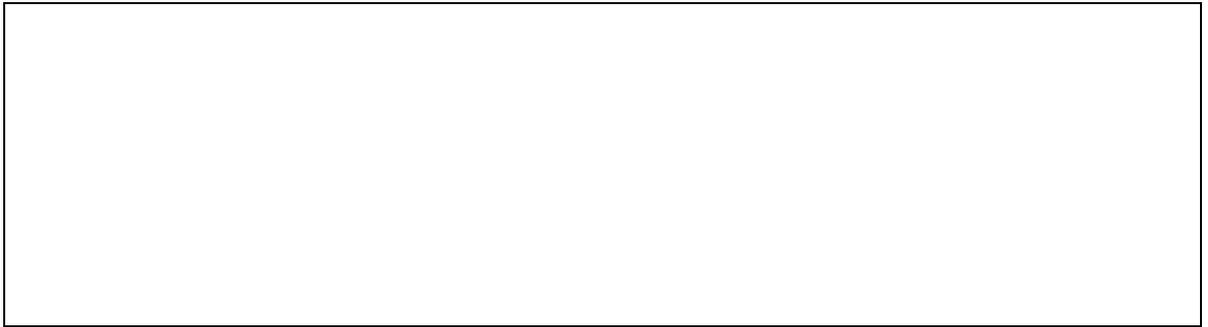
CAROLINA FÁTIMA DE SOUZA ALVES

**A ATUAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA NA
APROXIMAÇÃO ENTRE PODER JUDICIÁRIO E SOCIEDADE**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, na Área de Concentração Direito Econômico e Socioambiental, linha de pesquisa Sociedades e Direito, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Profa. Dra. Claudia Maria Barbosa

**CURITIBA
2009**



CAROLINA FÁTIMA DE SOUZA ALVES

**A ATUAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA NA
APROXIMAÇÃO ENTRE PODER JUDICIÁRIO E SOCIEDADE**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, na Área de Concentração Direito Econômico e Socioambiental, linha de pesquisa Sociedades e Direito, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Profa. Dra. Claudia Maria Barbosa

COMISSÃO EXAMINADORA

Professora Doutora Claudia Maria Barbosa
Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Prof(a) Dra. Cláudia Roesler
Universidade do Vale do Itajaí

Prof(a) Dra. Fabiane Lopes Bueno Netto Bessa
Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Curitiba, fevereiro de 2009.

Este trabalho é dedicado a Deus,
por tantas bênçãos em minha vida,
sendo esta conquista mais uma delas; e
aos meus queridos e amados pais,
Maria Fátima e José Pedroso,
por seu amor e estímulo incondicionais,
que jamais me permitiram desistir,
mesmo diante de alguns obstáculos
por vezes tidos como intransponíveis.

AGRADECIMENTOS

À querida professora orientadora doutora Claudia Maria Barbosa por ter assumido esta orientação no transcorrer da pesquisa e, principalmente, pela infindável paciência, apoio e incentivos a mim direcionados nestes anos de curso. Obrigada!

Aos meus queridos pais, José Pedroso e Maria Fátima, pelo irrestrito apoio em todos os momentos de minha vida, inclusive neste tão importante e desejado.

A minha irmã, Mariana, por sua constante e alegre presença, bem como pelo apoio imediato e irrestrito nas várias traduções solicitadas.

Ao grupo Dom Bosco, especialmente à Coordenação do Curso de Direito, nas pessoas dos professores Luciano Tinoco Marchesini, Roggi Atílio Ercole Filho e Evilásio Gentil que me estimularam e permitiram alcançar a realização deste sonho.

Aos professores do programa de Mestrado da PUCPR pelos preciosos ensinamentos e experiências divididas com seus alunos.

As professoras Fabiane Lopes Bueno Netto Bessa e Cláudia Roesler pela honrosa participação na Comissão Examinadora e pelas valiosas contribuições para o aprimoramento deste trabalho.

A Eva de Fátima Curelo e Isabel Cristina Rosa pela sincera demonstração de amizade e infinita paciência no transcurso do programa de Mestrado.

E claro, aos amigos e colegas do mestrado da PUCPR, por dividirem comigo a ansiedade do aprendizado, o temor dos seminários e a alegria de sua conclusão.

RESUMO

A crise do Poder Judiciário está inserida na crise do Estado. A realização do Estado Social e Democrático de Direito e a conseqüente concretização do paradigma socioambiental dependem da firme atuação do Poder Judiciário que, por ineficaz, acaba por comprometer e/ou retardar a concretização daquele modelo de Estado consagrado na Constituição Brasileira. A busca por soluções levou à criação, no seio da Emenda Constitucional n. 45/2004, conhecida como Emenda da Reforma do Judiciário, do Conselho Nacional de Justiça, detentor de tríplice função: disciplinar-correicional, gestor administrativo e financeiro, e planejador estratégico de políticas públicas para o Poder Judiciário nacional. Analisa-se a formação e atuação do Conselho Nacional de Justiça, a constitucionalidade e legalidade de seus atos e sua capacidade de realizar as funções para as quais foi criado, por meio do estudo de algumas das principais resoluções expedidas pelo órgão no triênio 2005-2008. Defende-se que o Conselho Nacional de Justiça pode fomentar e tornar mais visível a aproximação entre o Poder Judiciário e a Sociedade, e essa aproximação é necessária para tornar a prestação jurisdicional mais eficiente em busca da efetiva realização da Justiça. Adverte-se ao final para os desafios postos à realização desta tarefa.

Palavras-chave: Poder Judiciário. Crise. Conselho Nacional de Justiça. Atuação. Aproximação. Judiciário. Sociedade.

ABSTRACT

The crisis of Judiciary power in crisis of State. The efficiency of the Justice in the social and democratic state of right is a necessary condition, although not enough, for his profit taking, determined historically by the Brazilian Constitution of 1988. The crisis in Brazilian State and the solution in the materialization of a environmental paradigm, impose the invigoration of the Judiciary as a necessary path of solution. In this context, the crisis situation faced by the Judiciary, added to the social longing by larger control of this Power, he made to appear in the breast of the Constitutional Amendment n. 45/2004, National Council of Justice, linked to the Judiciary Power, holder of triple function: discipline, administrative and financial manager and strategic planner of public policies for the national Judiciary Power, all analyzed. The crisis study of the Judiciary in the crisis of a State, the approval of National Council of Justice in the breast of the Amendment n. 45 and it analyzes relative subjects to the legality and constitutionality of their acts. The performance study of National Council of Justice is proceeded by his triple function, in the three-year period 2005-2008, through analysis of some of the main sent resolutions, seeking to evaluate, that measured this body is acting to foment or to facilitate the approach between the Judiciary Power and the partnership, capable to turn the installment more efficient in searching the effective profit taking of the Justice.

Word-key: Judiciary power. Crisis. National Council of Justice. Performance. Approach. Judiciary. Partnership.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 O CONTEXTO DA CRISE DO PODER JUDICIÁRIO	15
2.1 CRISE DO JUDICIÁRIO NO CONTEXTO DA CRISE DO ESTADO MODERNO	15
2.2 QUEM CONTROLA O CONTROLADOR?	24
2.3 A SOLUÇÃO NO DIREITO COMPARADO	30
2.4 A RESISTÊNCIA AO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA	34
3 O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA	38
3.1 NATUREZA JURÍDICA DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA: ÓRGÃO INTEGRANTE DO PODER JUDICIÁRIO	38
3.2 CONSTITUCIONALIDADE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – RESPEITO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E AO PACTO FEDERATIVO	40
3.3 COMPOSIÇÃO HÍBRIDA: LEGALIDADE RECONHECIDA	51
3.4 FUNÇÕES OUTORGADAS – ÓRGÃO DESPROVIDO DE PODERES JURISDICIONAIS – SUBMISSÃO AO STF (ART. 102, INCISO I, ALÍNEA “R”, CF/88)	54
3.4.1 Função disciplinar	56
3.4.2 Função de controle da gestão administrativa e financeira do Poder Judiciário	58
3.4.3 Função de planejamento político e estratégico do Poder Judiciário nacional	61
3.5 FORÇA NORMATIVA DOS ATOS E RESOLUÇÕES EXPEDIDAS PELO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA	66
4 MEDIDAS APROXIMATÓRIAS ENTRE JUDICIÁRIO E SOCIEDADE PERPETRADAS PELO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA	69
4.1 MEDIDAS DISCIPLINARES	70
4.1.1 Democratização e transparência – <i>Accountability</i>	70
4.1.2 Resolução n. 6 – critério de promoção	73
4.1.3 Resolução n. 7 – Vedação ao nepotismo	75
4.1.3.1 Análise dos termos da Resolução n. 7	78
4.1.3.2 Outros atos confirmatórios da legitimidade e constitucionalidade da Resolução n. 7	82
4.2 MEDIDAS DE CONTROLE ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO	87

4.2.1	Transparência e moralidade - Resoluções nº 13 e 14 – Fixação de teto salarial da magistratura.....	87
4.2.2	Conseqüências da propositura da ADIN nº 3854-1/DF – A questão do “subteto” da magistratura estadual	89
4.3	MEDIDAS DE PLANEJAMENTO POLÍTICO E ESTRATÉGICO	91
4.3.1	Desburocratização e transparência de informações para efetivo e eficaz planejamento.....	91
4.3.2	A informatização judicial por meio do <i>PROJUDI</i> e o custo econômico da lentidão judiciária	97
4.3.2.1	Atuação do PROJUDI no combate à morosidade do Poder Judiciário e como instrumento fomentador de sua transparência	101
4.3.3	Implementação do <i>Movimento pela Conciliação – projeto Conciliar é Legal</i>	106
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	114
	REFERÊNCIAS	118

1 INTRODUÇÃO

A escolha do tema e pesquisa desenvolvidos nesta dissertação surgiu ao término do curso de especialização *lato sensu* em Direito Processual Civil, realizado no ano 2004 na Pontifícia Universidade Católica do Paraná, ocasião na qual se discutia fortemente a iminência da promulgação de emenda constitucional destinada a reformar o Judiciário nacional, visando estancar os problemas existentes.

Na época, muito se falava na *crise do Poder Judiciário* traduzida na morosidade processual, na falta de transparência dos julgamentos e atos perpetrados por magistrados e servidores, na corrupção veiculada na mídia como *venda de sentenças e acórdãos*, na precariedade da estrutura administrativa e hierárquica do sistema, bem como no escandaloso nepotismo praticado por integrantes deste Poder, dentre outros problemas.

A desordem instaurada e a falta de controle do Judiciário gerou o anseio social e emergencial da criação de um órgão capaz de *controlar* o Poder Judiciário, colocando termo ou mesmo amenizando as mazelas que o afligiam, traduzido na figura do Conselho Nacional de Justiça, certamente, uma das principais inovações patrocinadas pela Emenda nº 45, de 31 de dezembro de 2004, conhecida como Emenda da Reforma do Poder Judiciário.

Ainda que sua criação tenha se dado de forma distinta daquela desejada pela sociedade – *haja vista que permaneceu o Conselho como órgão integrante do Poder Judiciário, submetido hierarquicamente ao Supremo Tribunal Federal (art. 102, “r”, da Constituição Federal da República)* -, é importante perquirir se sua efetiva implementação atenderá ao anseio social de criação de um organismo controlador do sistema judiciário ante a crise instaurada.

Portanto, busca o presente trabalho averiguar em que medida o Conselho Nacional de Justiça está atuando como órgão fomentador do novo paradigma socioambiental na busca pela transparência e democratização do sistema judiciário visando a realização da justiça, bem como se sua atuação no cumprimento da tríplice função que lhe foi outorgada tem sido eficaz e de que forma a atuação do Conselho poderá aproximar Judiciário e sociedade.

Para tanto priorizou-se o estudo e a análise do funcionamento do Conselho Nacional de Justiça – *mediante exame de algumas resoluções e atos expedidos* - no triênio de sua criação (2005-2008), precisamente até 31/12/2008, visando avaliar o papel desenvolvido na mudança desejada, ou seja, dentro do contexto da reforma do Poder Judiciário.

Importante destacar também que os resultados da pesquisa e estudo realizados, ora apresentados, consideraram a posição mantida pelo Conselho Nacional de Justiça até

31/12/2008. Tal informação é relevante tendo em vista que, em face do pró-ativismo do Conselho, nada obsta que algumas resoluções e atos venham a ser por ele revistos posteriormente a data supracitada, como ocorrido com as Resoluções ns. 13 e 14 alteradas em 02/01/2009.

Para contribuir, até mesmo porque há alarmante escassez de estudos na perspectiva proposta, este trabalho pretende responder a indagação supra após analisar se as funções outorgadas ao Conselho estão sendo efetivamente exercidas, privilegiando-se o estudo de determinadas resoluções – com maior repercussão social – fazendo uma análise crítica da atuação do Conselho, visando averiguar, em caráter prioritário, se o Conselho vem agindo como órgão fomentador de uma indeclinável política pública para o Poder Judiciário, indicando ao final os desafios que ele enfrentará.

Como se nota, cuida-se de um tema amplo e complexo.

Como premissas necessárias à compreensão do tema, no *Primeiro Capítulo* apresenta-se estudo acerca do contexto da crise do Poder Judiciário, as causas que levaram ao estado de crise especialmente suas variadas dimensões (como a crise de identidade, de legitimidade, de imagem e de desempenho) e a explosão de litigiosidade ocorrida nos anos 90 após a promulgação da Constituição Cidadã que redundou no elevadíssimo número de demandas ajuizadas em defesa dos novos direitos conferidos aos cidadãos brasileiros.

Posteriormente, analisa-se a necessidade de se *controlar os controladores*, bem como se apresenta um breve estudo comparado com sistemas estrangeiros, haja vista que a criação do Conselho Nacional de Justiça brasileiro foi inspirada em órgãos de controle do sistema judiciário existentes em países europeus.

Em continuidade, apresentam-se as razões que levaram grande parcela da comunidade jurídica, bem como dos demais Poderes, a resistir a criação do Conselho nos moldes como implementado: a idéia de que a criação de um organismo controlador do Judiciário implicaria na violação a autonomia de seus integrantes, em desrespeito ao texto constitucional; o que não se constatou haja vista que ao Conselho foi outorgada, dentre outra, a função de zelar pela autonomia do Judiciário sem lhe ter sido conferido qualquer poder jurisdicional.

De outro lado, os poderes Executivo e Legislativo também se opuseram a idéia de implementação de um órgão de controle externo do Judiciário com o receio de que tal permissão pudesse abrir precedentes para criação de organismos similares de controle de referidos Poderes.

O *Segundo Capítulo* é destinado a análise das principais características do Conselho Nacional de Justiça: sua natureza jurídica como órgão *interno* do Poder Judiciário, rechaçando a alegação de que funcionaria como órgão de controle externo; a constitucionalidade de sua criação reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal; sua composição híbrida e legítima e a força dos atos e resoluções expedidas.

Encerrada a análise das características do Conselho Nacional de Justiça, o *Segundo Capítulo* destina-se ainda a analisar precípua e prioritariamente as funções consagradas ao Conselho pela Emenda 45/04, convoladas no artigo 103-B, da CF/88, quais sejam: funções disciplinar, de gestão administrativa e financeira e, principalmente, do planejamento político estratégico do Poder Judiciário nacional.

Por derradeiro e em complementação, o *Terceiro Capítulo* destina-se ao exame de algumas das principais resoluções expedidas pelo Conselho Nacional de Justiça buscando averiguar se tais medidas podem ser consideradas como vertentes de aproximação entre Judiciário e sociedade, relacionando-as com cada uma das funções outorgadas.

Neste sentido, no cumprimento da função disciplinar bem como visando efetiva transparência e moralidade dos atos (judiciais ou não) dos integrantes do Judiciário, discorre-se sobre as *Resoluções nº 06/2005 e 07/2005* promulgadas pelo Conselho, conhecidas como vedação a prática do nepotismo, bem como sobre as diversas espécies e subespécies desta prática rechaçadas pela lei, proibição convolada na *Súmula Vinculante nº 13* promulgada pelo Supremo Tribunal Federal.

Sequencialmente, como medida de controle administrativo e financeiro faz-se análise das *Resoluções nº 13/2006 e 14/2006* que, também no intuito de conferir maior transparência, delimitaram o teto salarial da magistratura, expurgando a diversidade de subsídios e nomenclaturas estabelecidas aleatoriamente por cada Estado da Federação.

Finalmente, como medida de planejamento político e estratégico do Judiciário visando sua desburocratização, no intuito de torná-lo mais ágil e eficaz, faz-se análise da eficácia do Sistema de Informação PROJUDI – *sistema de software livre e gratuito que, além de buscar padronizar tramitações, figura como ferramenta essencial ao exercício da atividade judiciária, modernizando-a* -, e do Projeto Conciliar é Legal¹ – *por intermédio do qual se estimula a utilização de mecanismos alternativos de solução de conflitos como forma de desburocratizar e informalizar o Judiciário* -, ambos implementados e fomentados pelo Conselho Nacional de Justiça em âmbito do Judiciário nacional.

¹ Também designado *Movimento pela Conciliação*.

Ressalta-se, assim, que o presente trabalho não pretende perquirir ou analisar a legalidade do Conselho – *já reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADIN nº 3367-1* -, tampouco a fazer levantamentos de atos e resoluções expedidas por este ou um estudo de direito comparado com órgãos estrangeiros semelhantes – *embora hajam algumas referências neste sentido no corpo deste trabalho* -, dentre outras discussões.

Firmadas as principais premissas para a compreensão do tema proposto e, considerando que as pesquisas e estudos realizados buscaram compreender a atuação do Conselho Nacional de Justiça como organismo fomentador e/ou facilitador da aproximação entre Poder Judiciário e sociedade, passa-se a apresentar as conclusões da presente dissertação.

2 O CONTEXTO DA CRISE DO PODER JUDICIÁRIO

2.1 CRISE DO JUDICIÁRIO NO CONTEXTO DA CRISE DO ESTADO MODERNO

No *Estado Liberal* formado a partir das revoluções burguesas dos séculos XVIII e XIX, sob a égide da teoria da tripartição de poderes de Montesquieu, a intervenção estatal sobre conflitos sociais existentes era mínima haja vista a crença que então imperava, no sentido de que a regulamentação espontânea da sociedade dar-se-ia “através da mão invisível do mercado”, o que ensejou parca atuação do Poder Judiciário na resolução dos conflitos existentes².

Com o passar do tempo percebeu-se que o *laissez-faire* não era o modelo de Estado ideal para a regência da sociedade, inclusive no que tange a forma conferida ao Poder Judiciário que, inerte e omissa, sob o amparo do então festejado positivismo jurídico, não atendia as mazelas e aflições sociais, em muito se distanciando dos seus ideais de imparcialidade e busca pela justiça.

Amilton Bueno de Carvalho³ ressalta que o sistema judiciário liberal fundava-se numa dupla expectativa “afastar o juiz do povo e exigir atuação dirigida à aplicação do saber consagrado pela vontade da classe dominante (lei), pela doutrina e pela jurisprudência, sem qualquer pretensão criativa (ou seja, servil aos donos da premissa maior).”

Entretanto, diante da modernidade e das novas exigências sociais, a neutralidade e passividade do Judiciário tornaram-se inadequadas⁴ para a resolução dos conflitos⁵ que lhes eram apresentados.

Fazia-se necessário conferir novas feições ao Judiciário, retirando-o da passividade em que se encontrava, inserindo-o na realidade social, munindo-o de condições para solver os conflitos apresentados e, assim, afastar a insegurança jurídica e social existente,

² GOMEZ, Diego J. Duquelsky. **Entre a lei e o direito**: uma contribuição à teoria do direito alternativo. Tradução de: Amilton Bueno de Carvalho e Saulo de Carvalho. Rio de Janeiro: Lume Juris, 2001. p. 17. Apud PEREIRA FILHO, Benedito Cerezzo. O poder do juiz: ontem e hoje. **Conpedi**. Disponível em: <<http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/Anais/Benedito%20Cerezzo%20P%20Filho.pdf>>. Acesso em: 8.11.2008.

³ CARVALHO, Amilton Bueno de. **Magistratura e direito alternativo**. 5 ed. Rio de Janeiro: Luam, 1997. p. 96.

⁴ Mesmo porque, manter o Judiciário alienado era “situação condicionante para conservar o estado de conquistas burguesas”. GOMEZ, Diego J. Duquelsky. **Entre a lei e o direito**. Op. cit.

⁵ É mundial a insatisfação com a prestação dos serviços jurisdicionais, existindo hoje um aumento considerável da descrença na efetividade da lei e da justiça. (...) Mais do que isso, o fenômeno que Gramsci (STACCONE, Giuseppe. **Gramsci – 100 anos – Revolução e política**. Petrópolis: Vozes, 1991.) chamaria de *crise orgânica* nascida da incapacidade daqueles que assumiram a função de resolver problemas de ordem econômica, social e jurídica, abrindo espaço para o acirramento dos conflitos e para a organização de forças antagônicas àquela que gerou a crise.

deixando-se a ideologia liberal para se buscar maior intervenção estatal nos problemas sociais, o que ficou conhecido como *Estado do Bem-Estar Social*.

Sobre o Estado do Bem-Estar Social também conhecido como *Welfare State*, Werneck Vianna⁶ salienta que este consiste:

“na verdade, em uma combinação do dirigismo econômico de estilo keynesiano, que aproximou a Administração Pública do mercado, com mudança operada no sistema do direito, que passou a unir, de modo heteróclito, princípios que antes estavam subordinados ao direito privado ou ao público (...) A consequência desse tipo de medida é que as relações sociais passam a ser mediadas por instituições políticas democráticas, em vez de permanecerem dependentes da esfera privada. A mediação (...) resultou na jurisdicização das relações sociais fazendo do direito e dos seus procedimentos uma presença constituinte do capitalismo organizado”.

No Brasil, precisamente com a redemocratização ocorrida mediante a promulgação da Constituição Federal de 1988, conferiu-se amplos e relevantes poderes ao Judiciário que, a partir de então, nas palavras de Alexandre de Moraes⁷, foi dotado de “igual dignidade e igualdade com os demais poderes” passando a se pronunciar sobre todos os assuntos da sociedade⁸.

As transformações sociais vivenciadas nos últimos tempos e corroboradas na *Constituição Cidadã*, particularmente a explosão de litigiosidade na década de 90, com a consagração dos direitos sociais vistos, agora, como direitos fundamentais, a ampliação dos sujeitos de direito, o reconhecimento de outras classes de direito a serem protegidos, assim também ante o uso indevido pelo Estado de recursos protelatórios para dificultar a execução de sentenças contra si promovidas aumentaram sobremaneira a procura do Poder Judiciário para solver os conflitos sociais, individuais e coletivos, públicos e privados, o que fez com que suas falhas ficassem mais expostas e evidentes, ensejando a notória *crise do Poder Judiciário* e a emblemática necessidade de sua reforma.

No mesmo sentido, relacionando a crise do Judiciário à necessidade de superação do paradigma moderno a professora Claudia Maria Barbosa⁹ comenta que:

⁶ VIANNA, Luiz Werneck et al. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, set. 1999. pg. 16-17.

⁷ MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 20. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2006.

⁸ A ponto de se falar hoje, no cometimento de excessos pelo Judiciário que, por vezes, imiscui-se em ares que não lhe competem como, por exemplo, quando pretende atuar exercendo função executiva, no que ficou conhecido como judicialização da política.

⁹ BARBOSA, Claudia Maria; COSTA, Guilherme da. Reforma do Judiciário para quê? O papel do Conselho Nacional de Justiça na construção e condução de uma política pública para o sistema judicial brasileiro. In:

(...) este contexto da sociedade em transformação traz importantes reflexos no Poder Judiciário e acentua uma crise que era (pode-se dizer) pontual no Estado Liberal, ampliou-se no Estado Providência e, na pós modernidade, ameaça a própria identidade do Poder Judiciário, cuja demanda assume outras feições: como a consequência da juridicização dos direitos sociais e a efetivação dos direitos fundamentais, (...) enfim, a regulação de um novo padrão de desenvolvimento, baseado na sustentabilidade (Agenda 21) ou o estabelecimento de outro paradigma para a vida na terra, conforme advoga a economia ecológica (CAVALCANTI, 2004¹⁰). Neste contexto, é importante perceber-se que a crise do Judiciário é reflexo da crise do paradigma moderno.

Ao lado da explosão da litigiosidade ocorrida nos anos 90, outros fatores fortaleceram nominada *crise*, dentre eles, a arquitetura judicial extremamente hierarquizada herdada do sistema *napoleônico*. Neste diapasão, José Albuquerque Rocha¹¹ elege a estruturação do Poder Judiciário nacional como sua deficiência primária:

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

A estrutura judiciária brasileira é de tal sorte fechada que nem mesmo o constituinte originário da década de 80 foi capaz de realizar significativas alterações na forma e na composição da carta federal. Sua substância manteve-se praticamente inalterada antes e depois da promulgação da Carta de 1988, “o que comprova que o modelo tradicional é adaptável tanto ao totalitarismo quanto ao regime democrático”¹².

O excesso da dogmática e de tecnicismo jurídico também são causas ensejadoras da *crise do Poder Judiciário*. Para muito além do acúmulo de processos e da estrutura extremamente hierarquizada do Judiciário, os problemas enfrentados por este também se originam na qualidade da cultura jurídica pátria, excessivamente dogmática e tecnicista.

CONGRESSO NACIONAL DE SOCIOLOGÍA JURÍDICA: DERECHO, DEMOCRACIA Y SOCIEDAD, 8., 2007, Santa Fé, Argentina. **Anais eletrônicos**. Santa Fé, Argentina: Sociedad Argentina de Sociología Jurídica e Universidad Nacional del Litoral - facultad de ciencias jurídicas y sociales, 2007. Disponível em: <<http://www.sasju.org.ar/encuentros/viii/sasju2008/Comision05/Barbosa.pdf>> Acesso em: 18 nov. 2008.

¹⁰ CAVALCANTI, Clóvis. Uma tentativa de caracterização da economia ecológica. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/asc/V7n1/23541.pdf>. Acesso em: 18 out. 2006.

¹¹ ROCHA, José de Albuquerque. **Estudos sobre o poder judiciário**. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 37-38.

¹² UCHOA, Marcelo Ribeiro. **Controle do judiciário. Da expectativa à concretização. O primeiro biênio do conselho nacional de justiça**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008. p. 26.

Segundo Marcelo Ribeiro Uchoa¹³ “(...) no bojo das graves conseqüências da crise judiciária nacional existe uma relação de reciprocidade entre a burocrática estrutura do judiciário, o autoritarismo e o modelo de ensino tradicional”.

Modelo que continua a formar pensadores e operadores jurídicos adaptados a uma ideologia jurídica conservadora e positivista, por intermédio da qual persiste a difusão de idéias de estrito legalismo e respeito a forma legal, ainda que, por vezes, ofenda-se direitos e interesses fundamentais.

A ausência de efetivo controle social do Poder Judiciário¹⁴ também pode ser visualizada como causa de sua crise, eis que criadora de distorções morais e funcionais acobertadas nesta omissão, olvidando-se da necessária transparência dos atos e serviços públicos prestados, bem como da prestação de contas e informações à sociedade (*accountability*).

Ao contrário dos poderes Legislativo e Executivo submetidos, ainda que formalmente, a periódicos crivos de aprovação ou reprovação popular e, assim, sujeitos a constante renovação e controle, o ritmo de renovação e a intensidade de controle social exercidos sobre o Poder Judiciário são inequivocamente mais amenos, haja vista que seus membros ingressam na carreira via concurso público, e não pelo voto popular. Sem olvidar também que mesmo a imprensa pode ser atingida pelo poder jurisdicional, razão pela qual afirmam, alguns, que o Judiciário manteria a “mídia sob suas mãos”¹⁵, o que dificultaria ainda mais o controle social a ser exercido sobre este Poder.

¹³Ibid. p. 27.

¹⁴Não obstante o respeito a opinião de alguns autores, que afirmam ser o Judiciário o Poder mais controlado dos três poderes estatais, haja vista que fiscalizado pelos demais Poderes, pelo Ministério Público e associações, pela OAB, pela mídia e pela sociedade. Neste sentido, é o comentário do Professor de Direito da UnB e Advogado Ronaldo Poletti: **“Controle interno, não externo. Nenhum Poder é mais controlado que o Judiciário, subordinado a lei votada pelo Congresso e sancionada pelo Presidente da República. Sofrem os seus membros, do prisma administrativa, a vigilância permanente dos órgãos superiores da Magistratura e, do prisma funcional e processual a diuturna companhia dos advogados e dos integrantes do MP. Isso para não falar da possibilidade de revisão de suas decisões, por intermédio dos recursos. (...) A idéia do controle externo possui oposições lógicas. Quem controlará os controladores? Quantos varões de Plutarco encontraremos no Brasil, ou dentre os políticos, com autoridade moral para controlar e corrigir o Judiciário? E, como objetou o Prof. Sebastião Machado Filho, qual a solução disponível para a violação dos direitos subjetivos dos magistrados pelos controladores, em face do principio constitucional da jurisdição única ou da tutela jurisdicional? Prejudicados pelos controladores deverão socorrer-se do Judiciário controlado?! Problemas como o espírito de corporação e outros mais graves devem haver, mas para corrigi-los e evitá-los o que se requer é um controle interno eficaz o qual por sua vez também é problemático em face da extensão territorial do Brasil. De qualquer maneira o Judiciário não deve temer por sua imagem, quando, internamente, for rigoroso com seus pares. A impunidade escandaliza mais do que o crime ou a transgressão a normas jurídicas e éticas.”** CONSULEX, Brasília, n. 12, dez. 1997. p. 18.

¹⁵ UCHOA, Marcelo Ribeiro. **Controle do judiciário. Da expectativa à concretização. O primeiro biênio do conselho nacional de justiça.** Florianópolis: Conceito Editorial, 2008. p. 28.

Diante destas causas e, com amparo em pesquisas de opinião, dados estatísticos e análises específicas, Flávio Dino de Castro e Costa¹⁶, aponta três dimensões da crise vivida pelo Poder Judiciário:

Crise de identidade que pode ser compreendida como:

o recrudescimento do neoliberalismo no Brasil ter coincidido com a chegada ao Executivo de políticos identificados com a nova economia de mercado, que não tardaram em beneficiar-se de decisões de um Judiciário conflitado entre aqueles sedentos pela expectativa de impor uma atitude renovadora ao jogo político, e uma estrutura judiciária dominante ainda submissa às origens fincadas no regime autoritário¹⁷.

Aliás, referida crise de identidade resta facilmente demonstrada na *politização da justiça*¹⁸ bem como na *judicialização da política*¹⁹.

Por oportuno, o tema da judicialização da política ganha contornos de extrema relevância, valendo ressaltar o comentário de Hécio Ribeiro²⁰:

O protagonismo judicial é um dos traços mais evidentes no debate sobre a reforma da justiça nos dias de hoje. A participação crescente dos tribunais em decisões que envolvem problemas de forte impacto político e social tornou-se um problema em função de dois fatores. Em primeiro lugar, a expansão do poder dos tribunais se dá às expensas do poder dos políticos e administradores, em segundo lugar, a natureza do processo de decisão judicial envolve a solução dos conflitos através dos processos judiciais, principalmente, a adjudicação, enquanto que a decisão política dá-se pelo princípio majoritário (...).

Assim, a legitimidade da decisão é perquirida diante da ausência do princípio majoritário na formação dos quadros do Judiciário, o que, segundo Marcelo Ribeiro Uchoa, “permite questionar seu intervencionismo”²¹.

¹⁶ COSTA, Flávio Dino de Castro e. **Autogoverno e controle do judiciário no Brasil**: a proposta de criação do conselho nacional de justiça. Brasília: Brasília Jurídica, 2001. p. 27-58.

¹⁷ UCHOA, Marcelo Ribeiro. **Controle do judiciário. Da expectativa à concretização. O primeiro biênio do conselho nacional de justiça**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008. p. 34.

¹⁸ Que dá-se com a pretensão do sistema político em determinar o alcance da decisão judicial, bem como se refere a vinculação de atores do Judiciário às correntes ideológicas de coloração político-partidária. (VIANNA, Luiz Werneck et al. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, set. 1999).

¹⁹ Incidente quando o Judiciário passa a efetuar um controle não sobre a natureza jurídica das decisões políticas, mas outrossim, um controle político, exercido pelo Judiciário, quanto ao mérito exclusivamente político da decisão ou, consoante Werneck Vianna, judicializar a política é valer-se de métodos típicos da decisão judicial na resolução de disputas e demandas nas arenas políticas. (VIANNA, Luiz Werneck et al. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, set. 1999).

²⁰ RIBEIRO, Hécio. **Justiça e democracia**: judicialização da política e controle externo da magistratura. 1. ed. São Paulo: Síntese, 2001.

²¹ UCHOA, Marcelo Ribeiro. Op. cit. p. 35.

Aliás, tanto a *judicialização da política* quanto a *politização da justiça* podem ser compreendidos como desvios de função dos respectivos poderes. Neste particular, válida a contribuição de Celso Fernandes Campilongo²²:

A judicialização da política, isto é, um controle judicial não sobre a natureza jurídica da decisão política (o que seria legítimo), mas um controle político, no Judiciário, do mérito exclusivamente político da decisão, é sintoma de desvio de função. A intromissão oposta, isto é, a pretensão do sistema político em determinar a plástica e o alcance da decisão judicial – a politização do Judiciário – é o outro lado do problema, revelador de um sistema jurídico incapaz de manter seus limites e de um sistema político expansionista. Os dois fenômenos são perversos para a democracia.

A segunda dimensão da crise que acometeu o Poder Judiciário, apontada por Flávio Dino de Castro e Costa²³, é a crise de desempenho, corroborada na reconhecida morosidade processual.

Flávio Dino de Castro e Costa salienta que a “morosidade e o número crescente de processos em estoque acabaram por gerar uma segunda crise judiciária, denominada de crise de desempenho”.

Salienta, ainda, que nem mesmo o freqüente aumento das custas, despesas e emolumentos exigidos pelo Judiciário, tampouco a criação de mecanismos alternativos à jurisdição (como os Juizados Especiais e a arbitragem), foram capazes de diminuir o número de demandas, tampouco os respectivos tempos de julgamento, ensejadores da lentidão judicial:

É fácil concluir então que – não obstante aumentem as estruturas judiciárias, a produtividade dos juízes e os recursos alocados – os fatores que conduzem a morosidade tem prevalecido, mormente a “explosão de litigiosidade” (referente ao crescimento do número de ações sobretudo na década de 90) e a eternização dos processos. Quanto ao primeiro fator, atuam principalmente as “lesões de massa” (...). No tocante ao segundo, além da permanente defasagem entre novas ações ajuizadas e processos arquivados, merecem menção a enorme cadeia de recursos processuais postos à disposição dos litigantes e as dificuldades que marcam a execução das sentenças no Brasil – especialmente contra o Erário.²⁴

Por fim, a última dimensão da crise do Judiciário apontada por Flávio Dino de Castro e Costa é a crise de imagem, vista como conseqüência das crises de identidade e

²² CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Política, sistema jurídico e decisão judicial**. São Paulo: Max Limonad, 2002. p. 183.

²³ COSTA, Flavio Dino de Castro e. **Autogoverno e controle do judiciário no Brasil**: a proposta de criação do conselho nacional de justiça. Brasília: Brasília Jurídica, 2001. p. 27-58.

²⁴ COSTA, Flavio Dino de Castro e. **Autogoverno e controle do judiciário no Brasil**: a proposta de criação do Conselho Nacional de Justiça. Brasília: Brasília Jurídica, 2001. p. 43.

desempenho já abordadas, ressaltada também na figura do nepotismo, da corrupção, do desvio e da malversação do dinheiro público que abalaram a credibilidade do Judiciário²⁵:

Uma vez que a investidura dos membros do Poder Judiciário não decorre diretamente do voto popular, a sua legitimação democrática depende, em larga medida, da credibilidade que eles ostentam aos olhos dos cidadãos (...)

Esta dimensão da crise do Judiciário – crise de imagem – pode ser evidenciada a partir de diversos indicadores.

Em primeiro lugar, por inferência lógica é óbvio que as perplexidades e dificuldades no tocante à identidade e desempenho – já abordadas – abalam fortemente a imagem do Judiciário.

Ademais disso, o crescimento geométrico da quantidade de feitos em tramitação alimenta esta deterioração, porque: 1) o Judiciário passa a ser mais conhecido, o que dessacraliza a sua imagem intensificando questionamentos a ele dirigidos pelos mais diversos atores sociais; 2) amplia-se a quantidade de usuários insatisfeitos com a resposta recebida diante da manifestação da necessidade de uma prestação jurisdicional. (...)

Estes números são confirmados pelos seguintes sintomas:

- a) a forte crença entre os brasileiros de que a Justiça funciona seletivamente, sempre prejudicando os pobres;
- b) a busca de soluções extrajudiciais para os conflitos sociais, evitando-se o contato com o aparelho judicial.

Dalmo de Abreu Dallari indica outras causas para a crise do Poder Judiciário, como o fortalecimento do Poder Executivo indispensável para responder às demandas sociais impostas pelo Estado do Bem-estar social que necessitava de regras urgentes de ação, que não poderiam ser definidas pelo Parlamento e acabaram por ensejar o enfraquecimento dos poderes Legislativo e Judiciário.

Esta situação teria induzido o Judiciário a um distanciamento do povo e “a uma subserviência que causou desconfiança na população”²⁶. A reação da sociedade veio em forma de proposta e incentivo a criação de um órgão de controle externo do Judiciário, haja vista que “não se falaria de controle externo se houvesse interno”²⁷.

Para Dallari, a democratização do Poder Judiciário impõe transparência em sua atuação e proximidade de seus membros com a sociedade, única forma de compreendê-la. Por fim, sustenta referido autor acerca da necessidade de um órgão de controle externo e efetivo sobre o Judiciário como condição necessária, mas não a única, para sua legitimidade.

²⁵ Ibid. p. 45-47.

²⁶ BARBOSA, Claudia Maria. **Crise de função e legitimidade do poder judiciário brasileiro**. 2004. 125 f. Monografia (Obtenção do título de professor titular da Pontifícia Universidade Católica do Paraná), Curitiba, 2004. p. 46.

²⁷ DALLARI, Dalmo de Abreu. **O poder dos juízes**. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 8-12.

José Eduardo Faria²⁸ indica outra tipologia para a crise judiciária ao salientar que é “possível afirmar que a chamada crise da Justiça se traduz pela crescente ineficiência com que o Judiciário vem desempenhando suas três funções básicas: a instrumental, a política e a simbólica”.

E continua:

Pela primeira, o Judiciário é o principal locus de resolução de conflitos. Pela segunda, ele exerce um papel decisivo como mecanismo de controle social, (...), reforçando as estruturas vigentes do poder e assegurando a integração da sociedade. Pela terceira, dissemina um sentido de equidade e justiça na vida social (...). A ineficiência da Justiça brasileira no exercício dessas três funções decorre, em grande parte, da incompatibilidade estrutural entre sua arquitetura e a realidade sócio-econômica a partir da qual e sobre a qual tem de atuar. (...) O Judiciário sempre foi organizado como um burocratizado sistema de procedimentos escritos (...) integrado por normas padronizadoras, unívocas e hierarquizadas.

José Eduardo Faria arremata numerando as características da Justiça Brasileira que ensejaram a crise vivenciada:

Instável, iníqua, contraditória e conflitiva, ela (a realidade da Justiça brasileira) se caracteriza por situações de miséria, indignação e pobreza que negam o princípio da igualdade formal perante a lei, impedem o acesso de parcelas significativas da população aos tribunais e comprometem a efetividade dos direitos fundamentais (...).

A análise até aqui realizada salienta diversas causas, nuances e vertentes da proclamada *crise* sofrida pelo Poder Judiciário, fatores que certamente levaram à constatação da necessidade de sua reforma, de sua modernização, bem como da introdução da informatização e tecnologia de ponta no desenvolvimento dos atos processuais, de maior celeridade²⁹ e transparência nas decisões, de menos burocratização, de maior acesso, etc³⁰.

Contudo, a *crise* que se imputa ao Poder Judiciário **não é exclusiva deste** mas, outrossim, pode ser compreendida também como *crise do Estado* que, há muito não consegue

²⁸ Professor Titular de Sociologia Jurídica da Universidade de São Paulo. FARIA, José Eduardo. Direito e Justiça no século XXI – a crise da Justiça no Brasil. In: SEMINÁRIO DIREITO E JUSTIÇA NO SÉCULO XXI. 2003, Coimbra. **Anais do Seminário Justiça e Direito no século XXI**. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, 2003.

²⁹ Pois, ao contrário do adágio popular, justiça que tarda é justiça falha pois gera impunidade e descrença no sistema judiciário.

³⁰ Pesquisa realizada em maio/2005, pelo Centro de Pesquisa de Opinião Pública (DATAUnB), sobre a imagem do Judiciário, constatou que 83,9% dos entrevistados acreditam que o *sistema judiciário tem problemas e deve ser mudado*, o que ressalta e confirma a imagem negativa que a população mantém da Justiça brasileira (Figura 10 – fls. 22). Entretanto, a mesma pesquisa indica que o Poder Judiciário é a segunda instituição que detém a maior confiança dos entrevistados, perdendo apenas para *a família e a igreja*. (Tabela 14 – fls. 26)

atender aos anseios sociais, tampouco gerir os bens e interesses públicos de forma clara, transparente e honesta.

Alexandre de Moraes³¹ salienta que:

O início de um novo século gera esperanças de mudança, de renovação e a possibilidade de Reforma Estrutural do Estado e não somente do Poder Judiciário. Reformas estruturais também do Poder Executivo, do Poder Legislativo, cujas estruturas, igualmente, às antigas estruturas do Poder Judiciário, também foram desgastadas com o tempo.

No que tange ao Poder Legislativo, várias e intensas foram as transformações políticas-sociais enfrentadas nos dois últimos séculos³², que abalaram a crença na Democracia representativa³³ à teor do ressaltado por Robert Dahl³⁴ e Giuseppe Vergotini³⁵.

O mesmo se diga quanto ao Poder Executivo que, a partir da transformação do Estado Liberal para o Estado do Bem-estar Social, agigantou-se, “mudando a relação Executivo-Sociedade. A fase das estatizações foi substituída pelas privatizações; os Ministérios cedem espaço às Agências Reguladoras; cada vez mais são criados complexos órgãos estatais de ingerência na vida do particular”³⁶.

Aliás, em pesquisa realizada pelo Banco Mundial, posteriormente convolada no Relatório nº 32.789-BR, expedido em 30 de dezembro de 2004, nominado como *Fazendo com que a Justiça Conte – Medindo e aprimorando o desempenho do Judiciário no Brasil*³⁷ apontou-se que:

As três alternativas mais prováveis para a solução da crise do Judiciário são: aumentar a eficiência do judiciário, reduzir a ineficiência de determinados órgãos extra-judiciários que condicionam as respostas dos juízes (por exemplo, registro de imóveis, advogados do governo, possivelmente o Ministério Público quanto ao tratamento que dá às demandas de ordem criminal), ou algum esforço para re-estruturar a própria demanda. **Somente a primeira alternativa se presta à implementação pelo Judiciário apenas. As outras duas exigirão cooperação de**

³¹ MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 20. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2006. p. 485.

³² Nesse sentido, menciona-se LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p. 515-516., que afirmava, na época, não ser necessário, tampouco conveniente, que o Legislativo estivesse sempre em atividade, pois somente deveria editar diretrizes básicas, haja vista que as leis deveriam ter força constante e duradoura.

³³ A ponto de se discutir se o regime parlamentarista continua a refletir a vontade popular, pregando-se a necessidade de uma urgente reforma política.

³⁴ DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Brasília: UnB, 2001.

³⁵ VERGOTINI, Giuseppe. **Diritto costituzionale**. 2. ed. Pádua: Cedam, 2000.

³⁶ MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 20. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2006. p. 486.

³⁷ Pesquisa patrocinada pelo Banco Mundial na qual foram compulsadas, aleatoriamente, amostras de processos de cobrança de dívidas (execução e monitórias) e mandados de segurança ajuizados nas varas estaduais de São Paulo nos anos de 1996, 1998 e 2000, mediante acompanhamento destes processos desde sua abertura até o resultado final.

outras organizações setoriais e extra-setoriais, além de outros ramos do governo. (p. 17 grifo nosso)

Há, pois, premente necessidade de se repensar, também, os Poderes Legislativo e Executivo, temas que fogem ao alcance deste trabalho.

Como bem salientado pelo Ministro Marco Aurélio, em entrevista ao jornal *Folha de São Paulo*³⁸, é interessante indagar “por que não pensarmos também em reforma do Legislativo e do Executivo? Será que somos os culpados, como são os servidores públicos, por tudo o que não seja do agrado de Fulano e Sicrano? Será que somos a bola da vez?”.

Visualizando o contexto social no qual se deu a Reforma do Judiciário é possível responder positivamente à última indagação formulada. Contudo, iniciada a reforma judiciária far-se-à indispensável proceder às alterações também nos poderes Legislativo e Executivo pois, consoante supra exposto, a crise mencionada está inserida na crise do *Estado* o que requer reformas urgentes e emergenciais nos demais Poderes do Estado.

Inserido na reforma do Poder Judiciário patrocinada pela Emenda Constitucional nº 45/2004, está a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão vinculado àquele Poder ao qual, dentre outras funções administrativas, compete o planejamento político e estratégico do Judiciário, mediante expedição de resoluções e outros atos, que serão analisados no presente estudo.

2.2 QUEM CONTROLA O CONTROLADOR?

A histórica afirmação, vigente até hoje, de que figura o Poder Judiciário como defensor dos direitos e garantias fundamentais, teve início com a consagração do regime republicano, que pregava a mudança da mentalidade aristocrática para a consagração da igualdade republicana e a limitação dos poderes do Estado.

Embora o poder do Estado seja uno e, por isso, indivisível, a Constituição Federal do Brasil, de 1988, em seu art. 2º, adotando a teoria de Montesquieu, assegurou a separação funcional tripartida de poderes³⁹ - *separação de funções e não do poder em si, que*

³⁸ FOLHA DE S. PAULO, São Paulo, 31 maio 2003. Caderno Brasil, A-13.

³⁹ Ensina José de Albuquerque Rocha que “a tríplice divisão das funções estatais não se confunde com a assim chamada ‘teoria da divisão de poderes’ de Montesquieu. De fato, aquilo que denominamos de ‘divisão de poderes’ não passa de um processo técnico de divisão do trabalho entre os órgãos do Estado”. ROCHA, José de Albuquerque. **Estudos sobre o poder judiciário**. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 12.

é unitário e indivisível - no Estado brasileiro, preconizando tal moldagem com independência e harmonia recíprocas entre as três esferas.

Dos três poderes estatais, o Poder Judiciário é o mais cerrado, além de ser o mais complexo funcionalmente. Segundo Marcelo Ribeiro Uchoa⁴⁰, eis algumas razões para tal constatação:

1º) Enquanto membros do legislativo e do executivo submetem-se ao crivo de eleições, periodicamente, os integrantes do Judiciário não se sujeitam a escrutínios externos. Além disso, dados o rito e a organização judiciária do país, os mecanismos de ascensão funcional e promoção de magistrados privilegiam, excessivamente, os órgãos colegiados (tribunais) em face dos juízes de primeiro grau;

2º) Dos três Poderes, o Judiciário foi o único a assegurar uma estrutura praticamente intacta após a promulgação da Constituição Federal de 1988, demonstrando ser, por via de consequência, adaptável tanto ao totalitarismo quanto à democracia, não se sentindo, por isso, vinculado à premissa de ser mais aberto⁴¹;

3º) Ao contrário do exercício exclusivo da jurisdição⁴², sob o manto protetor do princípio da separação dos poderes, ao Judiciário também foram atribuídas, de forma autônoma, responsabilidades de ordem administrativa e financeira visando o seu regular funcionamento;

4º) Por sua função constitucional, é o Judiciário quem exerce a fiscalização do cumprimento de todo ordenamento jurídico nacional, inclusive a fiscalização dos atos dos demais Poderes, executando, em última e definitiva instância, o controle da constitucionalidade. Ou seja, o Judiciário é quem, de fato, lê e soletra a Constituição Federal.

Constata-se, portanto, que o controle de constitucionalidade exercido pelo Judiciário, bem como a ausência de efetiva fiscalização social sobre este Poder – *ao contrário do que ocorre com os poderes Legislativo e Executivo* -, fazem com que o Poder Judiciário, no Brasil, assumira posição privilegiada em relação à tríplice divisão de poderes sendo, por assim dizer, *um pouco mais* autônomo e independente do que os demais Poderes.

Infelizmente, **o contexto histórico demonstrou** que a autonomia concedida ao Judiciário não se fez acompanhar de sua contrapartida, a responsabilidade, possibilitando desvios na prestação de funções que lhe são inerentes – aplicação do Direito e pacificação dos conflitos -, e abrindo espaço para o uso deste Poder para o aferimento ou manutenção de benefícios pessoais ou particulares, ainda que em detrimento da nação - *sem contar outros vícios que se assentaram neste Poder: a morosidade na resolução das demandas sociais e a falta de transparência das decisões exaradas*. Some-se a isso a figura do nepotismo que macula há anos a imagem dos Tribunais pátrios.

⁴⁰ UCHOA, Marcelo Ribeiro. A Emenda Constitucional 45 e o Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <www.gomeseuchoa.adv.br>; <conpedi.org/manaus/arquivos/Anais/Marcelo> Acesso em: 30 ago. 2008.

⁴¹ Ponderação similar em ROCHA, José de Albuquerque. Op. cit. p. 38.

⁴² Enquanto conceito geral, “a atividade estatal preordenada à concreção terminal do Direito”. Ibid. p. 27.

Diante de tais fatos, a sociedade e mesmo os operadores do Direito clamavam por urgente alteração que, quiçá pudesse ser implementada por intermédio da criação de um órgão de controle do Poder Judiciário e de seus integrantes. Clamava-se, portanto, pela instauração de um órgão no formato do *Conselho Nacional de Justiça*.

A discussão sobre forma(s) de se controlar a atuação do Poder Judiciário em de seus integrantes não é tema novo para o Direito, tampouco para a sociedade. Há muito se discutia sobre a viabilidade da criação de um órgão dotado de legitimidade que pudesse exercer o controle de atos e ações praticadas pelos integrantes do Poder Judiciário, sempre no intuito de zelar pelo respeito aos princípios da igualdade e isonomia, sem macular a autonomia e independência conferidas aos magistrados.

Contudo, atualmente, com maior veemência, a opinião pública⁴³ tem demonstrado descontentamento e insatisfação com algumas atitudes praticadas por integrantes do Judiciário.

Já no ano de 1977, o descontentamento social com ações de integrantes do Judiciário, ensejou a Emenda Constitucional nº 07, de 13 de abril de 1977, que introduziu no corpo da Constituição brasileira então vigente, a figura do *Conselho Nacional de Magistratura*, órgão com sede na capital da República e jurisdição em todo o território nacional, com a competência disciplinar sobre os magistrados.

Embora algumas iniciativas perpetradas no sentido de combater o corporativismo, o Conselho Nacional de Magistratura, com o passar do tempo, não se mostrou tão apto e hábil na apuração de irregularidades cometidas por magistrados, tampouco na imposição de sanção disciplinar a estes. Segundo José Adércio Leite Sampaio⁴⁴:

O Conselho Nacional de Magistratura era feito de papel e intenção. (...) O Judiciário continuou a seguir a sua trajetória sem a interferência do Conselho, exercendo suas competências constitucionais com a autonomia permitida pelo tempo e, em contraponto, aprofundando vícios e corporativismos que vinham desde a época da colônia.

Após o mau resultado da atuação do Conselho Nacional de Magistratura e, diante do agravamento de improbidades, desmandos e nepotismo no seio do Judiciário, bem como face à notoriedade de sua ineficiência no que tange a busca pela Justiça, de forma imparcial e

⁴³ 86,7% dos entrevistados pela Universidade de Brasília disseram acreditar que há necessidade de um órgão para fiscalizar a Justiça brasileira enquanto outros 83,8% querem que a sociedade faça parte desta fiscalização.

⁴⁴ SAMPAIO, José Adércio Leite. **O conselho nacional de justiça e a independência do judiciário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 240.

célere, com ares mais democráticos⁴⁵, o discurso de reforma do Judiciário retornou as tribunas nos anos 90 quando se defendia a independência plena, objetiva e subjetiva do Poder Judiciário como exigência inafastável do Estado de Direito e garantia dos direitos fundamentais.

Sobre o momento histórico, Ruben Lima de Paula Filho aduz que Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz⁴⁶, bem sintetiza os fatos: “a EC 45/2004 tem sua origem em movimento iniciado nos anos noventa, a fim de promover a reestruturação da magistratura, com profunda reforma de sua base, visando corrigir os defeitos existentes nas normas que a disciplinam e a torná-la mais eficiente”.

A primeira e efetiva proposta de criação de um órgão destinado ao controle dos atos e decisões emanadas 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 para o Senado Federal dando ensejo a *Proposta de Emenda à Constituição nº 29/2000*, possuindo como primeiro relator, o então Senador Bernardo Cabral que emitiu os pareceres nºs. 538 e 1035/2002, acerca de referida PEC, ambos aprovados pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

Entretanto, no ano de 2002, a legislatura encerrou-se sem a apreciação da PEC nº 29/2000 em segundo turno. Iniciada a nova legislatura, além do expressivo número de emendas apresentadas ao Senado Federal, bem como a grande renovação desta Casa, fizeram com que o então Presidente do Senado Federal, Senador José Sarney, com o aval absoluto do Plenário, determinasse o retorno da matéria à Câmara de Conciliação e Justiça, buscando um novo relator e um novo parecer⁴⁷, tendo sido designado, então, em 26 de junho de 2003, o Senador José Jorge como o novo relator da PEC nº. 29/00, que já ficava conhecida como proposta de *Reforma do Judiciário*.

Após a emissão de parecer a respeito de referida PEC, foram realizadas 14 audiências públicas com a participação de Ministros do Supremo Tribunal Federal (STF),

⁴⁵ A ponto de se afirmar a “necessidade de se instituir um verdadeiro e efetivo autogoverno dos juízes”. PAULA FILHO, Rubem Lima de. Conselho nacional de justiça: justificativa de criação e conformação constitucional. Disponível em: <<http://www.ibrajus.org.br/revista/artigo.asp?idArtigo=69>> Acesso em: 16 jul. 2008.

⁴⁶ FLORES LENZ, Carlos Eduardo Thompson. O Conselho Nacional de Justiça e a administração do Poder Judiciário. Apud PAULA FILHO, Rubem Lima de. Conselho nacional de justiça: justificativa de criação e conformação constitucional. Disponível em: <<http://www.ibrajus.org.br/revista/artigo.asp?idArtigo=69>> Acesso em: 16 out. 2008.

⁴⁷ Tendo em vista a não reeleição do Senador Bernardo Cabral, outrora designado como Relator da PEC nº 29/00.

Tribunais Superiores, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Ministério Público (MP), institutos, como o Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP) dentre outros.

Aprovada a *Proposta de Emenda à Constituição Federal nº 29/2000*, esta restou consolidada na *Emenda Constitucional nº 45/2004*, notoriamente conhecida como Emenda da Reforma do Poder Judiciário, publicada em 31 de dezembro de 2004.

Desta feita, muitos anos transcorreram entre o primeiro debate sobre a possibilidade de criação de um órgão de controle do Judiciário até a sua efetiva implementação, em 14 de junho de 2005, junto ao Edifício Anexo II, do Supremo Tribunal Federal, na Praça dos Três Poderes, em Brasília/DF.

Somente com a promulgação da Emenda Constitucional nº 45/2004, em 31/12/2004, em respeito ao *Pacto de Estado em favor de um Judiciário mais rápido e Republicano*⁴⁸ é que se avalizou e determinou a criação de um órgão interno ao Poder Judiciário que possui como objetivos precípuos elaborar o seu planejamento político estratégico, bem como exercer o controle deste Poder, mediante fiscalização da gestão administrativa e financeira dos tribunais, assim também como o controle de atuação e conduta ética dos magistrados que o compõe, inclusive com competência punitiva destes, após o devido processo legal sem, contudo, imiscuir-se ou adentrar na autonomia jurisdicional concedida constitucionalmente ao Poder Judiciário: estava criado então, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

A Emenda Constitucional nº. 45, de 31 de dezembro de 2004, inaugurou um importante capítulo na história do Judiciário brasileiro. Pela primeira vez, de forma concreta, o Poder Judiciário (em sua conjuntura) se viu em reflexão, tendo sido dissecadas diversas de suas nuances, dentre as quais a transparência, a estrutura, a competência, o nepotismo e a efetividade de seus provimentos, atingindo, portanto, o ponto nevrálgico do sistema judiciário.

⁴⁸ Frase constante das fls. 95 do Relatório Anual 2005 confeccionado pelo CNJ e encaminhado ao Congresso Nacional que, segundo Marcio Thomaz Bastos, às fls. VII do prefácio do livro *A Nova Execução de Títulos Judiciais. Comentários à Lei 11.232/05*, organizado por Sérgio Rabello Tamm Renaul e Pierpaolo Cruz Bottini, significa um “esforço conjunto de todos os Poderes para desenvolver os serviços de prestação jurisdicional, que reuniu os chefes dos três Poderes em torno de onze compromissos relacionados com a agilização da Justiça e com o fortalecimento de mecanismos de acesso ao Judiciário”. (RENAULT, Sérgio Rabello Tamm; BOTTINI, Pierpaolo Cruz (Coord.) São Paulo: Saraiva, 2006.) Dentre os compromissos, destacaram-se vinte e seis projetos de lei encaminhados ao Congresso Nacional referentes a alterações no processo civil, penal e trabalhista, alguns já convolados em “lei, como a mudança das execuções de títulos judiciais (Lei 11.232/05), o regime dos agravos, os efeitos das súmulas dos tribunais (Lei 11.276/06), etc.” (SLAKMON, Catherine; MACHADO, Maíra Rocha; BOTTINI, PIERPAOLO CRUZ (Orgs.) **Novas direções na governança da justiça e da segurança**. Brasília,DF: Ministério da Justiça. 2006. p. 221-222.)

Dentre as importantes medidas aprovadas na Emenda mencionada⁴⁹, destaca-se a criação do Conselho Nacional de Justiça como o ponto mais alto de um processo de reforma na administração judiciária, competindo ao Conselho, como órgão de planejamento e controle, monitorar a atuação administrativa-financeira do Poder Judiciário, fiscalizar o cumprimento dos deveres funcionais dos juízes (apurando e sancionando eventuais abusos), zelar pela autonomia do Judiciário e pelo acesso de todos à justiça, racionalizar seu planejamento, dentre outras competências, propiciando “transparência na gestão administrativa e eficiência dos serviços, consolidando, assim, valores essenciais em um Poder Judiciário Republicano⁵⁰”.

O ineditismo da criação do Conselho Nacional de Justiça como órgão controlador do Poder Judiciário, detentor de tríplice e relevante função – *especialmente no que tange ao planejamento estratégico do Poder Judiciário* – é medida salutar para a melhoria do sistema judiciário.

Afinal, por intermédio das funções constitucionais que lhes foram outorgadas e em busca da almejada transparência, pretendeu-se conferir ao Conselho todos os mecanismos legais para o exercício de um eficaz controle do Poder Judiciário, seja atuando no controle de constitucionalidade, na imposição de penalidades éticas aos integrantes faltosos, na gestão administrativa e financeira do sistema, no combate ao corporativismo e no planejamento político estratégico deste Poder.

Entretanto, embora o ineditismo da implementação do Conselho Nacional de Justiça como órgão controlador do Poder Judiciário, torna-se pertinente a indagação aristotélica: *custodiat ipsos custodes?* Afinal, quem controlará o controlador⁵¹? Quem controlará o Conselho Nacional de Justiça?

⁴⁹ Dentre elas: a) descentralização de tribunais e criação de novas varas; b) sensível reforço as prerrogativas institucionais e funcionais do Ministério Público e das Defensorias, órgãos de defesa da sociedade civil; c) ampliação da competência da Justiça do Trabalho; d) proteção dos direitos fundamentais, disciplinando acerca da adesão do Brasil às normas internacionais do gênero, prevendo, ainda, a criação de varas federais para o julgamento de crimes contra direitos humanos, além de varas específicas para conflitos fundiários; e) preocupação com a demora e a qualidade do provimento jurisdicional, visando imprimir celeridade ao processo (como, por exemplo, o efeito vinculante conferido às súmulas do STF), dentre outras.

⁵⁰ Frase constante das fls. 16 do Relatório Anual 2005 confeccionado pelo CNJ e encaminhado ao Congresso Nacional.

⁵¹ Quanto à indagação perpetrada, interessante notar a opinião do Professor de Direito da UnB e advogado Ronaldo Poletti: “A idéia do controle externo possui oposições lógicas. Quem controlará os controladores? Quantos varões de Plutarco encontraremos no Brasil, ou dentre os políticos, com autoridade moral para controlar e corrigir o Judiciário? E, como objetou o Prof. Sebastião Machado Filho, qual a solução disponível para a violação dos direitos subjetivos dos magistrados pelos controladores, em face do princípio constitucional da jurisdição única ou da tutela jurisdicional? Prejudicados pelos controladores deverão socorrer-se do Judiciário controlado?! Problemas como o espírito de corporação e outros mais graves devem haver, mas para corrigi-los e evitá-los o que se requer é um controle interno eficaz o qual por sua vez também é problemático em face da extensão territorial do Brasil. De qualquer maneira o Judiciário não deve temer por sua imagem, quando,

A pergunta encontra resposta na própria Emenda Constitucional n. 45/2004 que, ao inserir o Conselho como órgão integrante do Poder Judiciário, o submeteu hierarquicamente ao controle do Supremo Tribunal Federal. Quer-se dizer: o controlador (CNJ) em verdade é subordinado ao controlado (Judiciário), o que significa que a autonomia daquele é limitada aos interesses deste. Em última análise, o Judiciário continua a controlar a si mesmo.

Sem desmerecer o avanço que representa sua criação bem como as ações que vem sendo perpetradas pelo Conselho Nacional não se pode olvidar que o efetivo controle do Poder Judiciário poderia (ou deveria) ser mais eficazmente realizado por um organismo *efetivamente autônomo, não subordinado* ao Judiciário, dotado de total e ampla autonomia para controlá-lo, o que não se fez possível diante da forte resistência interna à criação de um organismo com tais características, consoante tratar-se-á em item específico adiante descrito.

Neste contexto, embora não se possa ignorar que o Conselho resultado da Emenda Constitucional n. 45/04 é bastante diferente daquele propugnado inicialmente pelos parlamentares – *originariamente autônomo e não subordinado hierarquicamente a quaisquer poder, especialmente ao Judiciário* - merece aplauso a criação do Conselho Nacional de Justiça cujo atuar, em sua tríplice função, poderá tornar possível um Judiciário mais transparente e democrático, aproximando-o desta forma da sociedade. Tal aproximação é condição necessária, embora não suficiente, para seu fortalecimento.

2.3 A SOLUÇÃO NO DIREITO COMPARADO

No Brasil, país que adotou o sistema presidencialista como forma de governo e a federação como forma de Estado, a criação do Conselho Nacional de Justiça, teve inspiração em órgãos de controle do Poder Judiciário existentes em países europeus, nos quais vige o sistema parlamentarista de governo.

Segundo Claudia Maria Barbosa e Guilherme da Costa⁵²:

internamente, for rigoroso com seus pares. A impunidade escandaliza mais do que o crime ou a transgressão a normas jurídicas e éticas.” NÓBREGA, Airton; SILVA, Antonio F. Álvares da; ALVES, Léo da Silva. (Coord.) **Morosidade da justiça: causas e soluções**. Brasília: Consulex, 2001.

⁵² BARBOSA, Claudia Maria; COSTA, Guilherme da. Reforma do Judiciário para quê? O papel do Conselho Nacional de Justiça na construção e condução de uma política pública para o sistema judicial brasileiro. In: CONGRESSO NACIONAL DE SOCIOLOGÍA JURÍDICA: DERECHO, DEMOCRACIA Y SOCIEDAD, 8., Santa Fé, Argentina. **Anais eletrônicos**. Santa Fé, Argentina: Sociedad Argentina de Sociología Jurídica e Universidad Nacional del Litoral - facultad de ciencias jurídicas y sociales, 2007. Disponível em: <<http://www.sasju.org.ar/encuentros/viii/sasju2008/Comision05/Barbosa.pdf>> Acesso em: 18 nov. 2008.

A proposta do Conselho Nacional de Justiça brasileiro seguiu os passos de um movimento iniciado na Europa no final da 2ª guerra mundial o qual, de modo integrado ao constitucionalismo garantista europeu, e na esteira da sociologia jurídica como ramo especializado da sociologia (SANTOS, 2003)⁵³, buscou o fortalecimento do Judiciário no sentido de uma aproximação deste com a sociedade.

Maria Auxiliadora Castro Camargo⁵⁴ já salientava que:

A criação desses conselhos na Europa, por um lado, significava colocar o governo da Judicatura fora do controle do Executivo, mas, por outro lado, também significava que, num Estado democrático, fazia-se necessário dotar a magistratura de um sistema de administração que, evitando o ‘mandarinato’ dos juízes e propiciando certo grau de coordenação com a representação da soberania popular, pudesse ser ao mesmo tempo garantia de independência e de não manipulação (CAMARGO, 2001).

Na Europa, a partir do final da 2ª Guerra Mundial, iniciou-se um movimento no sentido de fortalecer o Poder Judiciário local, aproximando-o da sociedade mediante a criação de órgãos de fiscalização similares ao Conselho Nacional de Justiça brasileiro. Tal movimento prosseguiu na década de 80 quando os tribunais adquiriram maior visibilidade social, avançando no processo de modernização.

Contudo, de idêntica forma ao ocorrido no Brasil, a criação e implementação de tais órgãos europeus também foi rechaçada e resistida por grande parcela dos integrantes do Poder Judiciário daqueles países, que os viam como uma ameaça a autonomia e independência dos magistrados, elementos indispensáveis e fundamentais no “Estado Democrático de Direito pois consolidam o imaginário ocidental de um juiz imparcial, e a neutralidade judicial é essencial para a própria fundamentação moderna do Direito”⁵⁵.

Em estudo comparativo realizado à pedido da Comissão de Acesso à Justiça da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção Paraná, Alfredo de Assis Gonçalves Neto aponta que em vários países europeus como França⁵⁶, Itália⁵⁷ e Portugal⁵⁸ a consolidação do processo de aproximação entre Judiciário e sociedade ficou a cargo de um órgão com atribuições similares

⁵³ SANTOS, Boaventura de Sousa. A sociologia do tribunais e a democratização da justiça. In: **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 10 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

⁵⁴ CAMARGO, Maria Auxiliadora Castro. Reforma do Judiciário. Tribunal Constitucional e Conselho Nacional de Justiça. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, n. 164, p. 367-381, 200.

⁵⁵ BARBOSA, Claudia Maria; COSTA, Guilherme. Política Judiciária: análise do conselho nacional de justiça. In: CONGRESSO NACIONAL DE SOCIOLOGÍA JURÍDICA: DERECHO, DEMOCRACIA Y SOCIEDAD, 8., Santa Fé, Argentina. **Anais eletrônicos**. Santa Fé, Argentina: Sociedad Argentina de Sociología Jurídica e Universidad Nacional del Litoral - facultad de ciencias jurídicas y sociales, 2007. Disponível em: <<http://www.sasju.org.ar/encuentros/viii/sasju2008/Comision05/Barbosa.pdf>> Acesso em: 18 nov. 2008.

⁵⁶ Art. 65 da Constituição da França, de 4 de outubro de 1958.

⁵⁷ Art. 104 da Constituição da Itália, de 27 de dezembro de 1947.

⁵⁸ Arts. 219 a 222 da Constituição de Portugal, de 2 de abril de 1976.

ao Conselho Nacional de Justiça brasileiro⁵⁹, denominado *Conselho Superior da Magistratura* também incumbido de exercer o controle do Poder Judiciário local.

Nessa linha comparativa, convém destacar que a Constituição da Itália de 1947 estabeleceu que ao Conselho Superior da Magistratura cabe gerir o Judiciário, seja por lhe caber a nomeação, promoção, designação e transferência dos juízes, seja por controlar os processos disciplinares contra magistrados, o que atesta o amplo poder conferido a magistratura local.

Na França, o Conselho Superior da Magistratura disciplina a atuação dos magistrados de carreira (art. 65 da Constituição francesa), bem como possui atribuições semelhantes ao Conselho italiano.

Ressalte-se que na França a organização judiciária é uma mera função da Administração, não se estruturando como verdadeiro poder autônomo e independente, o que acaba ensejando a politização do Conselho. Tanto é assim que, a partir de projeto de lei constitucional adotado por referido país a partir de novembro de 1998, o Conselho Superior da Magistratura passou a ser constituído pelo Presidente da República, pelo Ministro de Estado, por cinco magistrados, por cinco membros do Ministério Público e por dez personalidades não pertencentes ao Parlamento ou a qualquer instância judiciária ou administrativa⁶⁰.

Já em Portugal, o Conselho Superior de Magistratura – *existente desde 1976* - é presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal de Justiça, concentrando suas funções no exercício da ação disciplinar contra magistrados, controlando, ainda, as nomeações, transferências e promoções dos mesmos, composto, a partir de 1997, em sua maioria, por não magistrados, provocando insatisfação entre estes.

Finalmente, na Espanha, país que também adotou órgão similar ao Conselho Nacional de Justiça brasileiro - *criado com o fito de fiscalizar e planejar o Judiciário* – por questões políticas referido Conselho se encontra desmoralizado, esvaziado em seu poder e capacidade de intervenção figurando, hoje, como órgão meramente administrativo, muito distante dos objetivos para os quais foi pensado e implementado.

Do estudo comparativo efetuado, salienta-se que, ao que parece, a existência de tais Conselhos é típica dos Estados parlamentaristas, pois neles o Legislativo exerce as funções de

⁵⁹ NETO, Alfredo de Assis Gonçalves. Controle externo do Poder Judiciário. **Revista do Instituto dos Advogados do Paraná**, Curitiba, n. 1, p. 217 e ss., 1993.

⁶⁰ NETO, Alfredo de Assis Gonçalves. Controle externo do Poder Judiciário. **Revista do Instituto dos Advogados do Paraná**, Curitiba, n. 1, p. 217 e ss., 1993.

governo através da figura do Primeiro Ministro, assim o Chefe de Estado não se imiscui em assuntos ligados à administração em geral.

Logo, o escopo de tal mecanismo de controle do Judiciário, pelo que se percebe nos modelos francês e italiano, em que o próprio Presidente da República participa do Conselho, é permitir que o Chefe de Estado, que não governa o Estado, funcione como autêntico Magistrado Supremo, exercendo internamente sua parcela do poder político por meio do controle do Judiciário e efetivando a harmonia entre os Poderes.

Além disso, no caso francês, a magistratura faz parte da Administração, com as especificidades e prerrogativas próprias da investidura, mas sem a independência e autonomia próprias dos países presidencialistas.

Neste diapasão, inequívoco que a natureza do Conselho Nacional de Justiça implantado no Brasil – *em razão do sistema de estado e governo adotados, que concedem aos entes federativos autonomia e independência* -, é bastante distinta do modelo europeu supracitado, competindo ao CNJ, exclusivamente, o controle administrativo, financeiro e disciplinar do Poder Judiciário, bem como figurando como órgão condutor de seu planejamento estratégico, sendo destituído de poderes governamentais, legislativos e tampouco jurisdicionais.

Contudo, ainda que o CNJ brasileiro seja distinto do europeu, tal órgão é imprescindível no Estado Democrático de Direito em que vivemos pois, consoante palavras do Prof. José Albuquerque Rocha⁶¹, juiz aposentado do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, um dos defensores da criação de um Conselho para o Judiciário:

Onde existe a instituição do Conselho, a independência do Judiciário tem sido garantida de uma maneira adequada. (...) É o que ocorre em países como Itália, Portugal, França, Grécia, Alemanha, entre tantos outros, em que o funcionamento de órgãos dessa espécie logrou a desvinculação do juiz de toda dependência em relação aos núcleos de poder internos ao Judiciário e, bem assim, a respeito de outros poderes do Estado, ou, pelo menos, conseguiu reduzir a dependência ao menor grau possível. (...) O conselho seria um mecanismo tendente a reforçar a independência do juiz no desempenho de suas funções jurisdicionais. (...). Logo, é inadmissível a idéia de um conselho como órgão de interferência no trabalho jurisdicional da magistratura. Por conseguinte, sua competência deve ser restrita à parte administrativa, relacionada com a gestão de pessoal e recursos material e financeiro do Judiciário.

⁶¹ ROCHA, José de Albuquerque. **Estudos sobre o poder judiciário**. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 39; 52-54.

2.4 A RESISTÊNCIA AO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Diante da precária situação do Poder Judiciário, a proposta de criação do Conselho Nacional de Justiça deveria ter sido bem recebida pelos poderes do Estado, mas não foi o que aconteceu.

Originariamente concebido como órgão destinado ao exercício do controle externo dos integrantes do Poder Judiciário, que seria composto majoritariamente por integrantes dos poderes Legislativo e Executivo, a criação do Conselho Nacional de Justiça não se deu de forma pacífica mas, outrossim, após exaustivos embates e ferrenha resistência.

Resistência advinda do Poder Judiciário que, sob o manto e invocação dos princípios da independência funcional e institucional condizentes e necessários ao exercício da judicatura, se posicionaram contrariamente a sua criação, chegando ao ponto de aduzir que a criação de órgão nos moldes do CNJ equivaleria a um passo rumo ao retrocesso ditatorial, em manifesta ofensa ao texto constitucional.

Evidentemente que tais insurgências não se destinavam especificamente a apregoar o respeito aos preceitos constitucionais supracitados mas, outrossim, na tentativa de se tentar manter a liberdade desmedida e abusiva de alguns integrantes do Judiciário que, acostumados ao exercício livre da função, combatiam ferozmente a criação de um órgão destinado à sua fiscalização.

Não surpreende que as resistências partissem dos integrantes do Poder Judiciário, principais atingidos pela criação do Conselho, cujos atos submeter-se-iam à sua fiscalização.

Entretanto, a oposição foi fortificada pela participação dos demais Poderes estatais que, avessos a criação de um órgão de controle externo de um dos Poderes - *quicá com receio disto tornar-se um precedente com possibilidade de criação de outros organismos similares* - apoiaram a reação do Judiciário contra o Conselho Nacional de Justiça.

Contudo, a crise enfrentada pelo Judiciário à época ganhou relevância muito superior à oposição dos três Poderes com respeito à criação do Conselho, fazendo com que tais sucumbissem parcialmente à pressão social que clamava pela instituição de um órgão destinado à fiscalização daquele Poder.

Foi nesse contexto social e político que se deu a criação do Conselho Nacional de Justiça, admitida pelo Judiciário, mas com composição diversa de sua acepção originária.

Pressionado pelo clamor público, o Poder Judiciário, com o apoio dos poderes Executivo e Legislativo, aceitou a criação do Conselho Nacional de Justiça, entretanto, como

órgão integrante do Poder Judiciário, com composição híbrida, ou seja, composto por 15 membros - *9 dos quais integrantes do Judiciário, portanto, em maioria absoluta* -, cujos atos estão subordinados ao Supremo Tribunal Federal, consoante disposto no artigo 102, alínea “r” da Constituição Federal.

Assim, embora originariamente o Judiciário tenha resistido ferozmente à criação de um órgão fiscalizador no formato do Conselho Nacional de Justiça, a pressão social e a possibilidade de sua aprovação, fizeram com que tal oposição se abrandasse, a ponto do Judiciário aceitá-lo e, inclusive, inseri-lo como órgão judiciário (art. 92, inciso I-A, da Constituição Federal), desprovido de poderes jurisdicionais, contanto que seus atos fossem hierarquicamente subordinados ao Supremo Tribunal Federal, órgão de cúpula daquele Poder. O que foi feito.

Evidentemente que, ao se falar na implementação de um órgão de *controle* do Poder Judiciário – *com legitimidade administrativa, financeira, disciplinar e de gestão* - não se está a defender a revogação dos benefícios constitucionais outorgados à Magistratura para o bom desenvolvimento de sua função precípua, qual seja: a prestação jurisdicional.

Não se pode olvidar que as prerrogativas e garantias conferidas aos integrantes do Poder Judiciário⁶² o foram (e são) no exclusivo intuito de possibilitar a estes desenvolver, com independência, clareza e lisura, sua função pública, ou seja: tais benefícios não lhes foram concedidos no intuito de afastar o julgador do meio social mas, ao contrário, aproximá-los da sociedade, munindo-os de poderes e garantias para o pleno exercício da função jurisdicional, atendendo assim aos anseios dos jurisdicionados.

A autonomia e independência judicial no cumprimento de suas funções devem ser concebidas não como um fim em si mesmo, mas como um meio, um conceito instrumental em relação a imparcialidade, a serviço da idéia de que o juiz deve sempre atuar como terceiro na composição dos interesses em conflito, com a lei como ponto de referência indiscutível.

José Reinaldo de Lima Lopes salienta⁶³:

O Poder Judiciário não pode ser independente, no sentido irresponsável, ou não prestar contas a sociedade, aos cidadãos no que diz respeito a máquina judicial(...) O Brasil é nesta série de exemplos um caso único, como se vê, em que independência e autonomia estão mais próximas do sistema do antigo regime de patrimonialidade dos cargos, de exclusivismo corporativo até, do que democracia propriamente dita. Aqui talvez se esteja confundindo, no debate atual, autonomia do Poder Judiciário com capacidade de isolamento. **É da maior importância, hoje,**

⁶² Inamovibilidade, vitaliciedade e irredutibilidade de subsídios, consoante artigo 95 da Carta Magna.

⁶³ LIMA LOPES, José Reinaldo de. Crise da norma jurídica e reforma do judiciário. In: FARIA, José Eduardo (Org.) **Direitos humanos, direitos sociais e justiça**. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 76.

não confundir autonomia e independência do Judiciário com seu isolamento social. (grifo nosso)

Isto porque⁶⁴:

Simplesmente não é verdade que, quanto maior o isolamento, melhor, porque um Judiciário que está isolado das instituições governamentais sujeitas a controle popular – o Legislativo e o Executivo – tem o poder de interferir nas ações ou decisões dessas instituições e, assim, o poder de frustrar a vontade popular. (...) . Estamos, portanto, diante de um dilema. A independência é tida como uma das virtudes cardinais do Judiciário, mas deve-se reconhecer que muita independência pode ser uma coisa negativa. Nós queremos isolar o Judiciário das instituições sujeitas a maior controle popular, mas deveríamos admitir, ao mesmo tempo que alguns elementos de controle político deveriam remanescer. (grifo nosso)

É o que propõe o Conselho Nacional de Justiça: exercer o controle administrativo, financeiro e disciplinar do Poder Judiciário – *haja vista a inexistência de independência em sentido absoluto* -, inclusive via implementação de uma política judiciária em nível nacional.

Contudo, para melhor eficácia, o controle do Poder Judiciário jamais poderá ser relegado à competência exclusiva de qualquer órgão institucional. A participação da sociedade no acompanhamento dos atos do Conselho Nacional de Justiça quer significar a concretização de um Judiciário mais saudável e transparente, daí a hibridez de sua composição, consoante adiante se verá.

Interessante um momento de reflexão a respeito.

Convém notar que a discussão acerca da possibilidade ou não de se instituir um órgão controlador do Poder Judiciário envolve discussões anteriores à efetiva instituição do Conselho Nacional de Justiça pela Emenda Constitucional nº 45/2004.

Quando da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, em 05/10/1988, os debates na Assembléia Nacional Constituinte sobre a instituição de uma Corte Constitucional já demonstravam a preocupação dos juristas com a possibilidade de desestruturação da independência dos poderes se sobreviesse o malfadado controle externo do Poder Judiciário, o que afrontaria o artigo 2º., da Lei Maior.

Como *Corte Constitucional* a Constituição Federal de 1988 criou o Supremo Tribunal Federal, órgão competente para *guardar a Constituição*, contudo desprovido das características indispensáveis a uma Corte Constitucional.

⁶⁴ FISS, Owen. **Um novo processo civil – estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade**. Tradução de: Carlos Alberto de Salles. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 17. (jurista norte-americano)

Isto porque o Supremo Tribunal Federal, como órgão máximo do Poder Judiciário, tem sua composição definida pelo Poder Executivo, depois de aprovada a escolha pelo Poder Legislativo (Senado Federal), consoante artigo 101 e parágrafo único da Constituição Federal⁶⁵. Portanto, o Poder Judiciário está excluído do processo de escolha dos integrantes do Supremo Tribunal Federal.

Essas características não evidenciam uma autêntica *Corte Constitucional*.

Renomados juristas, dentre eles Nelson Néri Júnior⁶⁶, afirmam que a exclusiva competência constitucional do Supremo Tribunal Federal, somada à sua composição, escolha e nomeação – *ainda que previstas como normas constitucionais* – afrontam a independência dos Poderes. Isto porque o Supremo se trata de órgão do Judiciário com competência para decidir sobre a (in)constitucionalidade de atos típicos dos dois outros poderes: "Decidir, em abstrato, dizendo a última palavra sobre a constitucionalidade ou não de atos típicos dos outros dois poderes, Executivo e Legislativo, é irregularidade que salta aos olhos".

Uma autêntica Corte Constitucional deve(ria) possuir total independência em relação aos demais Poderes, ficando à sua margem, ou seja, desvinculada do Judiciário e também dos outros Poderes, com a competência exclusiva de guardar a Constituição, em sentido concentrado. Sua composição não pode(ria) ser definida por um só Poder ou pelos Poderes que julgará, tampouco o mandato de seus membros pode ser vitalício.

Contudo, esta não é a realidade brasileira. Daí as reiteradas tentativas de instituição de diversos órgãos, externos e internos ao Poder Judiciário, dentre eles o CNJ, visando fiscalizar sua atuação.

Sem olvidar, portanto, os aspectos políticos e sociais ensejadores da criação do Conselho Nacional de Justiça, tampouco de sua composição – *em maioria absoluta por integrantes do Judiciário, havendo os que sustentem que, neste sentido, não há que se falar em “controle” a ser exercido* – fato é que a criação e implementação de um órgão fiscalizador como o CNJ é medida revolucionária no ordenamento jurídico brasileiro e, no mínimo, denota a tentativa de conferir maior transparência à atuação do Poder Judiciário,

⁶⁵ “Art. 101 – O Supremo Tribunal Federal compõe-se de onze Ministros, escolhidos dentre cidadãos com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade, de notável saber jurídico e reputação ilibada. Parágrafo único – Os Ministros do Supremo Tribunal Federal serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal.”

⁶⁶ NERY JÚNIOR, Nelson. **Princípios do processo civil na constituição federal**. 8. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 33.

aproximando-o da população que “dele desconfia porque não o conhece e não sabe a quem e como reclamar de suas atuações”⁶⁷.

3 O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

3.1 NATUREZA JURÍDICA DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA: ÓRGÃO INTEGRANTE DO PODER JUDICIÁRIO

Vive-se, hoje, a sensação de aceleração dos tempos.

Norberto Bobbio⁶⁸ alerta que tal sensação se difunde nas eras das grandes revoltas, reais ou apenas temidas, exprimindo a visão pitonisa de Sibia Tiburtina: “e os anos se reduzirão a meses, os meses em semanas e as semanas em dias e os dias em horas”.

Bobbio salienta ainda que esta sensação de encurtamento dos tempos é típica da geração tecnológica para a qual a passagem do tempo é extremamente veloz face ao progresso tecnológico: o que antes demorava séculos e, depois, décadas, hoje não ultrapassa poucos anos ou dias. E conclui: “quando se quer chegar mais rapidamente à meta, os meios são dois: ou encurtar a estrada ou aumentar o passo”.

Fazia-se – *como ainda se faz* - necessário, portanto, aumentar o passo na busca de um Poder Judiciário eficaz.

Assim, há muito a criação de um órgão de planejamento e fiscalização do Judiciário, nos moldes do Conselho Nacional de Justiça era prenunciada socialmente.

Entretanto, uma vez instituído, não houve como evitar as dúvidas que sua instituição causou no ambiente jurídico, com diversos questionamentos sobre a legitimidade de sua atuação e composição, a insegurança jurídica e a desestabilização da independência dos poderes, ensejando, inclusive a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 3367-1, proposta perante o Supremo Tribunal Federal pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) em face do Congresso Nacional.

Frente à relevantes alterações procedidas pela Emenda mencionada, fez-se imprescindível perquirir a respeito da natureza jurídica do Conselho Nacional de Justiça: sua

⁶⁷ BARBOSA, Claudia Maria. **Crise de função e legitimidade do poder judiciário brasileiro**. 2004. 125 f. Monografia (Obtenção do título de professor titular da Pontifícia Universidade Católica do Paraná), Curitiba, 2004. p. 61.

⁶⁸ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 9. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 230-231.

atuação dá-se como órgão *externo* ao Poder Judiciário? Ou se trata de mais um órgão burocrático, dentre tantos, destinados a fiscalização do Judiciário?

Não se pode olvidar que a Emenda Constitucional nº 45/2004, alterou o artigo 92, inciso I da Lei Maior, nele inserindo o inciso *I-A*, por intermédio do qual prescreve, expressamente, que o Conselho Nacional de Justiça é um órgão integrante do Poder Judiciário pátrio, *verbis*:

Art. 92 – São órgãos do Poder Judiciário:
I – o Supremo Tribunal Federal;
I-A – o Conselho Nacional de Justiça.

Neste sentido, de se ressaltar o que diz Luiz Roberto Barroso⁶⁹: “Ora bem: o Conselho Nacional de Justiça, criado pela EC nº. 45/2004, é um órgão nacional integrante da estrutura do Judiciário – tanto assim que dele fazem parte membros de órgãos judiciários estaduais -, e não um órgão do ente central ou dos entes locais”.

A opinião de Maria Auxiliadora Castro⁷⁰ corrobora no mesmo sentido:

Na forma constante da PEC 29/2000, o CNJ trata-se apenas de um órgão de "auto-governo" do Judiciário, e assim deve ser considerado: como apêndice do próprio Judiciário, localizado dentro da estrutura de tal Poder. De toda a forma, mesmo não se tratando de um órgão "externo" estranho à tradicional forma de divisão de poderes, onde quer que seja localizado dentro da estrutura estatal, deve manter sua independência dos demais Poderes do Estado. (...).

Destaque-se que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.367-1 supra mencionada declarou a constitucionalidade de referido Conselho, reconhecendo-o como órgão *judiciário*, integrante do Poder Judiciário, contudo, desprovido de poder jurisdicional, ou seja, destituído de poder para dizer e aplicar o direito ao caso concreto:

Sob o prisma constitucional brasileiro do sistema da separação dos Poderes, não se vê a priori como possa ofendê-lo a criação do Conselho Nacional de Justiça. À luz da estrutura que lhe deu a Emenda Constitucional nº 45/2004, **trata-se de órgão do Poder Judiciário** (art. 92, I, A) composto, na maioria, por membros deste mesmo Poder (art. 103-B) , nomeados sem interferência direta de outros poderes, dos quais o Legislativo apenas indica, fora de seus quadros e, pois, sem laivos de representação orgânica, dois dos quinze membros.

⁶⁹ BARROSO, Luís Roberto. Constitucionalidade e legitimidade da criação do Conselho Nacional de Justiça. **Interesse Público**, Porto Alegre, n. 30, p. 35, mar./abr. 2005.

⁷⁰ CAMARGO, Maria Auxiliadora Castro. Reforma do judiciário. Tribunal constitucional e conselho nacional de justiça. Controles externos ou internos? **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 164, p. 373, out./dez. 2004.

(...)

Esta conclusão óbvia não apenas decepa a objeção de inconstitucionalidade específica a título de injúria ao sistema de separação e independência dos Poderes, mas sobretudo é prova suficiente de que a não há nenhuma, ainda quando genérica, por conta dessa mesma causa material, nas regras de composição, escolha e nomeação dos membros do Conselho. **Donde vem logo o erro de o tomar por órgão de controle externo.**⁷¹. (p. 225-226 grifo nosso)

E não poderia ser diferente pois, de outra forma, a implantação do controle *externo* do Judiciário levaria a um desequilíbrio de forças entre os três poderes, o que não se coaduna com o Estado Democrático de Direito que prevê a independência do Poder Judiciário como pressuposto básico da Democracia.

O Ministro Carlos Mário Velloso⁷², indagado a respeito da viabilidade de instituição de órgão de controle *externo* do Poder Judiciário, invocando o Professor Geraldo Facó Vidigal, expôs da seguinte forma sua opinião:

(...) o controle externo do Judiciário não passa de uma 'idéia travesti' pois engana quem a olhe, mas, despida, é o que é. Hitler e Goebbels invejariam esta mentira que, se convenientemente repetida, se tornará o princípio do fim das liberdades públicas e das garantias individuais, porque ela é a espada de Dâmocles que o penúltimo bastião da sociedade ergue sobre o último, que é, no Brasil, de longe, o melhor dos três poderes. A ameaça representará, na verdade, caso o Judiciário termine por ser dobrado, o enterro definitivo do Estado Democrático de Direito no Brasil.

De forma inequívoca, portanto e, em respeito aos princípios da Separação dos Poderes e ao Pacto Federativo adiante versados, como órgão integrante do Poder Judiciário nacional (art, 92-I-A, CF/88), exerce o Conselho Nacional de Justiça, por intermédio da tríplice função que lhe foi outorgada, o controle interno do Judiciário, com legitimidade prevista na Emenda Constitucional nº 45/2004, reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal.

3.2 CONSTITUCIONALIDADE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – RESPEITO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E AO PACTO FEDERATIVO

Quando da criação do Conselho Nacional de Justiça o desafio lançado dizia respeito a verificação de sua constitucionalidade bem como do limite de sua atuação legal.

⁷¹ Voto proferido pelo Ministro Cezar Peluso, Relator da ADIN 3367-1.

⁷² VELLOSO, Carlos Mário. Exame de ordem é constitucional. Entrevista de: Nicanor Sena Passos. **Consulex**, Brasília, n. 8, 31 ago. 1997.

A resposta ao desafio foi exarada pela Emenda Constitucional criadora do Conselho que, na redação conferida ao artigo 103-B e parágrafos da Carta Magna, delimitou a competência do Conselho Nacional de Justiça da seguinte forma:

Art. 103-B - (...)

(...)

Par. 4º - Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhes, 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.

Portanto, de acordo com o texto constitucional, o Conselho Nacional de Justiça configura-se como órgão administrativo de cúpula do Poder Judiciário (Constituição, art. 92, I-A), cujos atos, na via jurisdicional, estão sujeitos unicamente ao exame do Supremo Tribunal Federal (Constituição art. 102, I, “r”). Neste sentido⁷³:

A vontade do poder constituinte derivado foi atribuir natureza administrativa ao Conselho Nacional de Justiça. É órgão despersonalizado da estrutura do Poder Judiciário, mas não de natureza jurisdicional. O aspecto determinante está em que as decisões do Conselho Nacional de Justiça não tem qualidade de coisa julgada material, é dizer, a da imutabilidade, mesmo fora da lide em que proferidas. Prova disso está em que a Constituição Federal admite implicitamente ulterior controle jurisdicional das referidas decisões pelo Supremo Tribunal Federal. (grifo nosso)

⁷³ NERY, Ana Luiza Barreto de Andrade Fernandes. Observações iniciais sobre o Conselho Nacional de Justiça. *Revista de Processo*, São Paulo, n. 134, p. 125, abr. 2006.

A delimitação de sua competência foi matéria abordada no voto proferido pelo Ministro Cezar Peluso, no julgamento da ADIN nº 3367-1, no qual conceituou o Conselho como: “Órgão nacional de controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos Magistrados” (fls. 226 do voto).

Ao Conselho não é permitido adentrar na análise das decisões jurisdicionais expedidas pelos integrantes do Poder Judiciário, ou seja: ao CNJ é vedado imiscuir-se na análise meritória das demandas exercendo, pois, atividade-meio.

E não poderia ser de outra forma, sob pena de afronta ao *Pacto Federativo* que prevê e determina a independência autonomia dos poderes estatais. Nem mesmo um órgão interno a um dos Poderes (CNJ) está autorizado a obstaculizar a autonomia do Poder que integra.

Ao assumir a forma de Estado Federal, em 1889, com a proclamação da República – *o que restou mantido nas Constituições posteriores, em especial na vigente (art. 1º, CF/88)* – o Brasil aceitou o *Federalismo*, que se baseia na união de coletividades políticas autônomas ou, nas palavras de José Afonso da Silva⁷⁴, “na união de coletividades públicas dotadas de autonomia político-constitucional, autonomia federativa”.

Embora a Constituição da República preveja a unidade dos entes federativos que, somados, ensejarão a União Federal e, embora os poderes exercidos por esta sejam unos, visando o melhor exercício de suas funções e adotando a teoria aristotélica, o Brasil optou em formalizar e sedimentar a separação dos poderes estatais, no que restou conhecido como *Pacto Federativo* que, por intermédio do artigo 2º., da Carta Magna vigente, foi alçado a condição de princípio constitucional:

Art. 2º - São poderes da União independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Além de prever a independência, autonomia e harmonia entre os Poderes, a Constituição Federal convolou a separação dos poderes em *cláusula pétrea* que, nesta condição, não está sujeita a alteração nem mesmo via emenda, consoante previsto no parágrafo 4º., inciso III, do artigo 60, de sua texto:

Art. 60 – (...)
4º. – Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:
I – (...)
II – (...)
III – a separação dos poderes.

⁷⁴ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 103.

Portanto, a separação dos poderes e a independência que a Lei Maior lhes confere não poderá ser abolida, suprimida ou alterada, haja vista sua condição de *cláusula pétrea*.

Neste contexto de harmonia e independência deve-se entender que um Poder não depende do outro para exercer as funções que lhe competem, devendo haver respeito mútuo entre eles, especialmente no que toca as prerrogativas e funções de cada um.

Na lição de José Afonso da Silva⁷⁵ a harmonia entre os Poderes verifica-se “primeiramente pelas normas de cortesia no trato recíproco e no respeito às prerrogativas e faculdades a que mutuamente todos têm direito”.

Entretanto, tal independência não é absoluta.

A harmonia preceituada pela Lei Maior caracterizada pelo chamado *sistema de freios e contrapesos (checks and balances)*, quer significar que a independência dos Poderes não é absoluta vez que, sempre com o objetivo de preservar e garantir o bem comum, poderá haver interferência de um poder sobre outro, o que “(...) não significa nem o domínio de um pelo outro nem a usurpação de atribuições, mas a verificação de que, entre eles, há e deve haver consciente colaboração e controle recíprocos (que, aliás integra o mecanismo), para evitar distorções e desmandos”, consoante lição de José Afonso da Silva⁷⁶.

Para que se mantenha tal harmonia é imprescindível garantir a autonomia e independência dos três Poderes, como forma de se descentralizar o poder político ou de governo do Estado, e de se efetivar a Democracia.

E independência, na lição de José Afonso da Silva⁷⁷, se traduz por:

a) que a investidura e a permanência das pessoas num dos órgãos do governo não dependem da confiança nem da vontade dos outros; b) que, no exercício das atribuições que lhes sejam próprias, não precisam os titulares consultar os outros nem necessitam de sua autorização; c) que, na organização dos respectivos serviços, cada um é livre, observadas apenas as disposições constitucionais e legais.

Sobre a independência dos poderes, assim pronunciou-se o Ministro César Peluso⁷⁸:

A independência suporta, na sua feição constitucional, teores diversos de autonomia administrativa, financeira e disciplinar. Na verdade, ela só pode ser considerada invulnerável, como predicado essencial do sistema da separação,

⁷⁵ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 114.

⁷⁶ Ibid. p. 112.

⁷⁷ Ibid. p. 111.

⁷⁸ No voto proferido na ADIN nº 3367-1, que reconheceu e declarou a constitucionalidade da criação e competências outorgadas ao CNJ.

quando concreta redução de seu âmbito primitivo importe, em dano do equilíbrio e estabilidade entre os Poderes, transferência de prerrogativas a outros deles, ainda que não chegue a caracterizar submissão política. Ou, no que concerne ao Judiciário, quando outra forma de supressão de atribuições degrade ou estreite a imparcialidade jurisdicional. Fora dessas hipóteses nada obsta a que o constituinte reformador lhe redesenhe a configuração histórica mediante reorganização orgânica e redistribuição de competências no âmbito da estrutura interna do Judiciário, sem perda nem deterioração das condições materiais de isenção e imparcialidade dos juízes. (p. 209)

Observe-se que o *Princípio da Tripartição dos Poderes* sempre foi fundamental no ordenamento pátrio⁷⁹, tendo sido adotada a formação *tripartite*, apresentada por Montesquieu⁸⁰.

Concebida inicialmente por Aristóteles, a teoria da separação dos poderes do Estado, foi sendo aprimorada ao longo da história por filósofos como Locke e Rousseau, tendo sido, por fim, definida por Montesquieu cujo modelo tornou-se dogma com a Revolução Francesa, seguido em praticamente todo o mundo, dado que associado ao Estado Democrático de Direito.

Aristóteles, na *Política*, defendia a idéia de que a concentração de poderes nas mãos de um só homem era totalmente inconveniente eis que “sujeito a todas as possíveis desordens e afeições da mente humana”, razão pela qual pregava a necessidade de divisão dos poderes estatais em deliberante, executivo e judiciário⁸¹.

Jonh Locke⁸², conhecido como precursor da construção sistemática de uma teoria da separação dos poderes, dividindo-os em Legislativo, Executivo e Federativo⁸³, entendia que os poderes Executivo e Federativo deveriam ser exercidos pela mesma pessoa, subordinando-os ao poder Legislativo, por Locke considerado *supremo*, sujeito apenas ao poder do próprio povo:

(...) como pode ser muito grande a fragilidade humana a tentação de ascender ao poder, não convém que as mesmas pessoas que detém o poder de legislar tenham também em suas mãos o poder de executar as leis, pois elas poderiam se isentar da obediência às leis que fizeram, e adequar a lei a sua vontade (...).

⁷⁹ Como assinala SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 107.

⁸⁰ Exceção que não deve deixar de ser mencionada se verificou na Constituição do Império do Brasil, na qual, de acordo com a formulação de Benjamim Constant, se incluiu, além dos Poderes hoje existentes, o então denominado Poder Moderador.

⁸¹ LOEWENSTEIN, Karl. **Teoria de la constitucion**. Tradução de: Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Editorial Ariel, 1976. p. 57.

⁸² LOCKE, John. Segundo tratado sobre o governo civil, XII, XIII, XIV. In: _____. **Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos**. Petrópolis: Vozes, 1994. p. 170.

⁸³ Portanto, na obra de Locke, o Poder Judiciário não aparece como independente dos demais poderes.

Ainda que distante do que ficaria mundialmente conhecido como a tradicional teoria da separação dos poderes formulada por Montesquieu, as idéias de Aristóteles e Jonh Locke, certamente, deram origem àquela, partindo da sábia premissa de que o poder tende a desvios⁸⁴ e, assim, em nome da preservação da liberdade, e da contenção de excessos, abusos e inconvenientes do poder ilimitado e de eventuais arbitrariedades estatais, deve-se evitar que o poder permaneça em mãos únicas.

Tais idéias foram basilares a Montesquieu⁸⁵ na formulação da *Teoria da Separação dos Poderes do Estado*, por intermédio da qual propunha a divisão dos poderes em legislativo, administrativo e jurisdicional, com atribuições e competências distintas:

Quando na mesma pessoa ou no mesmo corpo de Magistratura, o Poder Legislativo é reunido ao Executivo, não há liberdade. Porque pode temer-se que o mesmo Monarca ou o mesmo Senado faça leis tirânicas para executá-las tiranicamente. Também não haverá liberdade se o Poder de Julgar não estiver separado do Legislativo e do Executivo. Se estivesse junto com o Legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário; pois o Juiz seria Legislador. Se estivesse junto com o Executivo, o Juiz poderia ter a força de um opressor. Estaria tudo perdido se um mesmo homem ou um mesmo corpo de principais ou de nobre, ou do Povo, exercesse estes três poderes: o de fazer as leis; o de executar as resoluções públicas; e o de julgar os crimes ou as demandas dos particulares.

Da passagem supra verifica-se a evidente preocupação de Montesquieu: dividir o exercício do poder entre pessoas distintas, impedindo que sua concentração comprometesse a liberdade dos cidadãos.

Nas palavras versadas pelo Ministro Cezar Peluso no voto proferido na multicidadá ADIN proposta pela AMB, para Montesquieu “a forma da tripartição das funções públicas” era vista como “mecanismo de limitação do poder e, conseqüentemente, garantia da liberdade individual” (p. 213).

No mesmo sentido, ouça-se Hans Kelsen⁸⁶: “A significação histórica do princípio chamado “separação dos poderes” encontra-se precisamente no fato de que ele opera antes contra uma concentração que a favor de uma separação de poderes”.

Dalmo de Abreu Dallari⁸⁷ observa que o princípio da separação dos poderes foi concebido para enfraquecer o poder estatal, de forma a se evitar o surgimento de governos autoritários e a garantir a liberdade dos indivíduos. Contudo, leciona referido jurista que “a

⁸⁴ Sintetizada na expressão *Lord Acton*, ou seja, “todo poder corrompe”.

⁸⁵ MONTESQUIEU. **O espírito das leis**. Tradução de: Pedro Vieira Mota. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 167-168.

⁸⁶ KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do estado**. Tradução de: Luiz Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes/Universidade de Brasília, 1990. p. 274.

⁸⁷ DALLARI, Dalmo. **Elementos de teoria geral do estado**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 185.

análise do comportamento dos Estados, mesmo onde a Constituição consagra enfaticamente a separação dos poderes, demonstra que sempre houve intensa interpenetração”.

Mister ressaltar que Montesquieu jamais defendeu a idéia de uma absoluta e rígida separação dos poderes do Estado. Ao contrário. Montesquieu fez referências a necessidade de mecanismos de relacionamento mútuo entre os poderes, com o fim preciso de prevenir abusos no seu exercício.

Neste sentido, veja-se o que diz Zaffaroni⁸⁸:

Não há em Montesquieu qualquer expressão que exclua a possibilidade dos controles recíprocos, nem que afirme uma absurda compartimentalização que acabe em algo parecido com “três governos” e, menos ainda, que não reconheça que no exercício de suas funções próprias estes órgãos não devam assumir funções de outra natureza.

A independência dos poderes estatais não pode ser tida como argumento para a tirania: a existência de fiscalização e controle entre os poderes do Estado é medida salutar para o seu perfeito funcionamento.

A este respeito, eis a lição de Thomas Cooley⁸⁹ colacionada pelo Ministro Cezar Peluso no voto proferido na ADIN 3367-1:

Esse arranjo confere a cada poder certa independência, que opera como um freio à ação dos outros que possa interferir nos direitos e liberdades das pessoas, e torna possível o estabelecimento e implementação de garantias contra tentativas de tirania. Temos assim, freios e contrapesos de governo, que se reputam essenciais a instituições livres.

Aliás, consoante o Min. Cezar Peluso, no mesmo voto supracitado:

Não são poucos os institutos cuja disciplina revela ostensiva existência de mecanismos predispostos ao controle mútuo entre os poderes e, até, ao desempenho anômalo, por um deles, de função típica de outro. Basta mencionar o veto (art. 66, par. 1º, e 84, inciso IV), o impeachment (arts. 52, 85 e 86), o controle de constitucionalidade das leis (arts. 102, I, letra a e 103), as medidas provisórias (art. 62), as leis delegadas (art. 68), (...). (fls. 222)

Imprescindível, portanto, a existência de órgãos de controle dos poderes estatais.

Na época de sua criação, sustentou-se que o Conselho Nacional de Justiça estaria eivado de inconstitucionalidade, por desrespeito ao pacto federativo, na medida em que

⁸⁸ ZAFFARONI, Eugênio Raúl. **Poder judiciário**: crises, acertos e desacertos. Tradução de: Juarez Tavares. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 82-83.

⁸⁹ COOLEY, Thomas M. **General principles of constitutional law**. 2. ed. Boston: Little, Brown and Company, 1891. (reimpr. 1998)

estaria subordinado exclusivamente a União e, assim, sua atuação sobre o Estados membros e Municípios implicaria em verdadeira afronta à autonomia prevista no artigo 2º., da Lei Maior, o que não procede.

Em outras palavras: a ação direta de inconstitucionalidade proposta pela Associação dos Magistrados Brasileiro em face do Congresso Nacional sob o nº 3367-1, alegava a inconstitucionalidade da criação e implantação do Conselho Nacional de Justiça por impor aos judiciários estaduais subordinação hierárquica administrativa, disciplinar e financeira a órgão da União Federal, o que, à princípio, violaria o pacto federativo.

Consoante reconhecido no julgamento da ADIN supracitada, tais alegações são improcedentes haja vista que, de acordo com elas, estar-se-ia admitindo a existência de *diversos e diferentes* “Poderes Judiciários”, o que não se verifica no ordenamento jurídico brasileiro.

O Poder Judiciário tem por escopo o exercício da função jurisdicional, sendo certo que sua jurisdição é una e indivisível, tratando-se de monopólio do Estado, nos termos do artigo o 5º, inciso XXXV do diploma legal mencionado:

Art. 5º - (...)

XXXV – a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

A este respeito, eis as palavras do Ministro Cézar Peluso no voto proferido na ADIN 3367-1:

O pacto federativo não se desenha nem expressa, em relação ao Poder Judiciário, de forma normativa idêntica a que atua sobre os demais Poderes da República. Porque a jurisdição, enquanto manifestação da unidade do poder soberano do Estado, tampouco pode deixar de ser una e indivisível, é doutrina assente que o Poder Judiciário tem caráter nacional, não existindo, senão por metáforas e metonímias, Judiciários Estaduais ao lado de Judiciários Federais. A divisão da estrutura judiciária brasileira, sob tradicional, mas equívoca denominação, em Justiças, é só o resultado da repartição nacional do trabalho da mesma natureza entre distintos órgãos jurisdicionais. (p. 244 grifo nosso)

Oportuno lembrar que⁹⁰:

O Poder Judiciário, delegação da soberania nacional, implica a idéia de unidade e totalidade da força, que são as notas características da idéia de soberania. O Poder Judiciário, em suma, quer pelos juízes da União, quer pelos juízes dos Estados, aplica leis nacionais para garantir os direitos individuais; o Poder Judiciário não é

⁹⁰ MENDES JÚNIOR, João. Apud NUNES, Castro. **Teoria e prática do Poder Judiciário**. Rio de Janeiro: Forense, 1943. p. 77.

federal, nem estadual, é eminentemente nacional, quer se manifestando nas jurisdições estaduais, quer se aplicando ao cível, quer se aplicando ao crime, quer decidindo em superior, quer decidindo em inferior instância.

Assim, a divisão - *ou descentralização* - do Poder Judiciário em *Justiças Federais e Estaduais* dá-se por questões administrativas, não querendo significar, em absoluto, que referido Poder encontre-se desmembrado.

Ao contrário.

O Poder Judiciário brasileiro, na forma como previsto, é uno e indivisível, configurando-se como monopólio estatal (art. 5º., inciso XXXV da CF).

A respeito da unicidade da jurisdição, eis a lição de Marcus Vinícius Rios Gonçalves⁹¹:

O poder é uno, pois há apenas uma separação das funções. A legislativa consiste na atividade de elaboração de normas gerais e abstratas que são prévias ao conflito de interesses; a jurisdicional, na aplicação destas normas ao caso concreto submetido à apreciação judicial. Como emanção do poder estatal, a jurisdição é una e não comporta distinção de espécies, salvo por razões exclusivamente didáticas.

Antonio Carlos de Araújo Cintra, Ada Pellegrini Grinover e Cândido Rangel Dinamarco⁹² arrematam:

O Poder Judiciário é uno, assim como una é sua função precípua – a jurisdição – por apresentar sempre o mesmo conteúdo e a mesma finalidade. (...)

É tradicional a assertiva na doutrina pátria de que o Poder Judiciário não é federal nem estadual, mas nacional. É um único e mesmo poder que se positiva através de vários órgãos estatais – estes sim, federais e estaduais. (...)

A jurisdição é uma só, ela não é nem federal nem estadual: como expressão do poder estatal que é uno, ela é eminentemente nacional e não comporta divisões. No entanto, para a **divisão racional do trabalho** é conveniente que se institua organismos distintos, outorgando-se a cada um deles um setor da grande “massa de causas” que precisam ser processadas no país. (...) (p. 166 e 184 grifo nosso)

Das lições supra depreende-se que a jurisdição, exercida pelo Poder Judiciário, é nacional, e não pertence somente a União. Todavia, existe descentralização judiciária, com a concessão de competência aos Estados para organizar a sua justiça, à teor do artigo 125 da Constituição Federal, possuindo autonomia e competência para fiscalizá-la no aspecto administrativo, financeiro e disciplinar; o que não implica em divisão da jurisdição.

⁹¹ GONÇALVES, Marcos Vinícius Rios. **Novo curso de direito processual civil**. v. 1: teoria geral e processo do conhecimento (1ª parte). 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 47-48.

⁹² CINTRA, Antônio Carlos; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 9. ed. 2. tir. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 166 e 184.

Portanto, o aludido “poder judiciário do estado” nada mais é do que uma mera divisão interna de um poder - *que, em verdade, é uno* -, no exclusivo intuito de otimizar a realização da função a que se destina.

Neste sentido, finalmente, confira-se a lição de Candido Rangel Dinamarco⁹³:

Embora haja diversos e organismos federais e estaduais predispostos ao exercício da jurisdição, isso não significa que exista uma suposta jurisdição estadual. Constitui antigo e judicioso ensinamento na doutrina brasileira o de que a jurisdição não é estadual nem federal. Ela é simplesmente nacional e, como expressão do poder estatal soberano da República brasileira, seu exercício é distribuído pela Constituição Federal segundo os critérios reputados convenientes. As competências jurisdicionais atribuídas aos Estados integram-se na forma federativa brasileira.

Do exposto, fácil é concluir que o Conselho Nacional de Justiça não é um órgão *pertencente* a União ou a ela exclusivamente subordinado.

Como órgão integrante de um dos poderes conferidos a União – *Poder Judiciário* – o CNJ **não** está vinculado exclusivamente à União, mas outrossim, possui esfera de atuação nacional, quer dizer, tanto em nível federal, quanto estadual e municipal.

Portanto, a atuação do CNJ fiscalizando a atuação dos magistrados vinculados aos tribunais estaduais e aos juízos municipais não afronta o pacto federativo, haja vista que, por seu intermédio, não há interferência da União sobre os demais entes, face a sua esfera de atuação nacional.

Além disso, de nada podem reclamar os tribunais estaduais porquanto também foram contemplados na composição do Conselho, mediante a disposição dos incisos IV e V, do art. 103-B, da CF/88, consoante adiante exposto.

Entendimento contrário aquele externado na ADIN nº 3367-1, é tão impróprio e equivocado quanto “supor que o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça, por exemplo, não pudessem julgar recursos interpostos em causas da competência de órgãos jurisdicionais estaduais, ou de interesse de municípios”⁹⁴, porque figuram como órgãos vinculados à União.

Dessa forma, descabido o entendimento de que a criação e implementação do Conselho Nacional de Justiça desrespeitaria o pacto federativo, uma vez que o Conselho se trata de ente do próprio Poder Judiciário, integrado por juízes estaduais e federais, contemplando ambas as esferas federativas, de primeira e segunda instância, em nada prejudicando o aludido princípio constitucional.

⁹³ DINAMARCO, Candido Rangel. Apud BARROSO, Luis Roberto. Constitucionalidade e legitimidade da criação do Conselho Nacional de Justiça. **Interesse Público**, Porto Alegre, n. 30, p. 442, mar./abr. 2005.

⁹⁴ Fls. 247, voto do Min. Cezar Peluso proferido na ADIN nº 3367-1.

Convém notar também que o fato do CNJ integrar um dos poderes estatais foi determinante para que o Relator da Ação Direita de Constitucionalidade nº 3367-1, Ministro Cézár Peluso, rechaçasse o argumento de inconstitucionalidade de referido órgão por violação ao princípio da federação, que fica integralmente mantido e prestigiado.

No voto proferido na ADIN nº 3367-1, eis as razões que levaram o Ministro Cézár Peluso a reconhecer a constitucionalidade da atuação do CNJ:

Mas a criação do Conselho Nacional de Justiça em nada altera esse quadro, nem desfigura doutro modo o pacto federativo.

Ademais, o Conselho reúne características palpáveis de órgão federal, enquanto representativo do Estado unitário, formado pela associação das unidades federadas, mas não, de órgão da União.

O Conselho não é concebido nem estruturado como órgão da União, e, sim, do Poder Judiciário nacional, donde ser irrelevante que seu orçamento seja federal pois a origem da fonte de custeio não transmuda a natureza nem a relação de pertinência do órgão no plano da separação dos poderes (...). (p. 247 grifo nosso)

E continua:

Como já acentuamos, somente um órgão de dimensão nacional e de competências centralizadas pode, sob tais aspectos, responder aos desafios da modernidade e as deficiências oriundas de visões e práticas fragmentárias na administração do Poder.

O Conselho não anula, antes reafirma o princípio federativo. (fls. 251 grifo nosso)

Assim, a instituição do Conselho Nacional de Justiça não implicou em ofensa a separação dos poderes que, desta forma, restou preservada na medida em que se trata de um órgão pertencente ao próprio Judiciário, cuja composição híbrida tem como objetivo precípua combater o corporativismo e a morosidade processual. Importante ressaltar também que não se pode utilizar o conceito de autonomia e independência para manter aqueles que exercem a atividade jurisdicional (Magistrados) isolados da sociedade, a quem cumpre servir de forma eficaz.

Conclui-se que o Conselho Nacional de Justiça figura como órgão instituído em prol do Judiciário, que possui a função de zelar por sua autonomia e exercer a sua governança estratégica, tendo presentes e respeitados os princípios prescritos no art. 37 da Constituição da República, aplicáveis a todos os entes públicos, quais sejam: os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficácia, não implicando na violação do *pacto federativo* ou *separação dos poderes*.

3.3 COMPOSIÇÃO HÍBRIDA: LEGALIDADE RECONHECIDA

Consoante já exposto, é uníssono no meio social o desejo de implementação de um órgão responsável pela fiscalização da Justiça brasileira, bem como o anseio de que a sociedade faça parte dessa fiscalização.

No que se refere à participação da sociedade na composição do CNJ, urge destacar que o legislador prescreveu a participação de pessoas não integrantes do Poder Judiciário, ou seja, de representantes da sociedade como integrantes do Conselho que, nesta condição, estão autorizados a participar do controle do Judiciário.

A composição do Conselho Nacional de Justiça está descrita no artigo 103-B, da Constituição da República:

Art. 103-B: O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de quinze membros com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e seis anos de idade, com mandato de dois anos, admitida uma recondução, sendo:

- I - um Ministro do Supremo Tribunal Federal, indicado pelo respectivo tribunal;
- 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 federal 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.

Da leitura dos incisos supra verifica-se que a composição do Conselho Nacional de Justiça é híbrida, ou seja: sua composição dá-se, *em grande maioria – mas não exclusivamente* -, por integrantes do próprio Poder Judiciário, inclusive sendo presidido pelo Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal⁹⁵ (art. 103-B, parágrafo 1º, CF/88).

⁹⁵ O Conselho será presidido pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal que votará, em caso de empate – o denominado voto de Minerva – ficando excluído da distribuição de processos naquele tribunal.

Contudo, nos termos do texto constitucional supratranscrito (incisos X a XIII), o Conselho Nacional de Justiça, também será composto por pessoas que não integram o Poder Judiciário sendo: 1 (um) membro do Ministério Público da União, 1 (um) membro do Ministério Público estadual, 2 (dois) advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e 2 (dois) cidadãos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal.

Destaque-se que a inclusão de dois cidadãos na composição do Conselho demonstra o reconhecimento e acatamento ao desejo popular de participação na gestão e controle do Judiciário, visando amenizar a falta de proximidade entre este e a sociedade, composição que, consoante já exposto, em absoluto ofende ao princípio da divisão dos poderes, mormente porque os cidadãos indicados não pertencem a nenhum dos outros poderes constituídos.

Aliás, saliente-se que a participação de cidadãos junto ao Judiciário já se verifica há tempos como, por exemplo, na realização dos júris populares destinados ao julgamento de crimes dolosos contra a vida⁹⁶.

Ademais, não se pode olvidar também que, por intermédio do *quinto constitucional* previsto no artigo 94 da Constituição Federal há muito se prevê e legitima a participação, no Poder Judiciário, de pessoas oriundas dos quadros da OAB e do Ministério Público, sem que jamais tal possibilidade tenha sido aventada como ofensiva ao princípio da separação dos poderes.

Aliás, conforme leciona Luiz Roberto Barroso⁹⁷ “nem existe, no texto original da Carta Federal ou no atual, qualquer exclusividade de magistrados de carreira na composição de órgãos do Judiciário”.

Portanto, a composição híbrida do Conselho Nacional de Justiça além de ser legítima e constitucional, efetiva o anseio público da participação da sociedade em órgão fiscalizador do Judiciário.

Oportuno observar também que na ADIN nº 3367-1 proposta pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) em face do Congresso Nacional, uma das arguições de inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 45/2004 fulcrava-se na Súmula 649⁹⁸ do STF e na alegação de que o Conselho Nacional de Justiça estaria a exercer o controle *externo* do Poder Judiciário haja vista que, além de ser composto por pessoas não integrantes do Poder

⁹⁶ Consoante previsto no artigo 439 do Código de Processo Penal.

⁹⁷ BARROSO, Luiz 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 nº 45/2004. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 440.

⁹⁸ “Súmula 649 – É inconstitucional a criação, por Constituição Estadual, de órgão de controle administrativo do Poder Judiciário do qual participem representantes de outros Poderes ou entidades”.

Judiciário (incisos X a XIII, do art. 103-B, da CF/88) também foi dotado de competência para fiscalizar as *Justiças Estaduais*.

Carece de razão o entendimento supra, consoante esclarecido pelo Supremo Tribunal Federal. Vejamos:

Primeiramente pelo fato do Conselho Nacional de Justiça não pertencer à União mas, outrossim, ao Poder Judiciário possuindo, portanto, abrangência nacional (art. 92, I-A, CF/88), consoante acima exposto. Ao possuir abrangência nacional está legitimamente autorizado ao exercício do controle administrativo e disciplinar das *Justiças Estaduais* sem ferir o pacto federativo, tampouco exercitar qualquer controle *externo* destas.

Em segundo lugar, não há embasamento para a argüição de inconstitucionalidade da Emenda pois, o fato do CNJ ser composto, *em minoria*, por pessoas que não integram o Judiciário (incisos X a XIII, do art. 103-B, da CF/88) **não** significa que o Conselho irá exercer o controle externo daquele Poder, haja vista que a grande maioria – *três quintos de seus membros* – são integrantes da Magistratura, ou seja, integrantes do Poder Judiciário, aptos ao exercício da função fiscalizatória delegada ao CNJ.

Não é tecnicamente preciso chamar o Conselho Nacional de Justiça de Controle Externo, já que três quintos de seus membros são integrantes do próprio Judiciário e ressalta ainda que o Conselho não apenas não é externo ao Judiciário, como suas atribuições não se exercem sobre a função jurisdicional de juízes e tribunais.⁹⁹

Neste sentido, urge transcrever o voto proferido pelo Min. Cezar Peluso:

(...) o Conselho Nacional de Justiça se define como órgão interno do Judiciário e, em sua formação, apresenta maioria qualificada (três quintos) de membros da magistratura (arts. 92, I-A e 103-B). Desses caracteres vem-lhe a natureza de órgão de controle interno, conduzido pelo próprio Judiciário, conquanto democratizado por meio de participação minoritária de representantes das áreas profissionais afins. (...).

Talvez ocorra a alguém que, na prática, essa composição híbrida poderia comprometer a independência interna e externa do Judiciário. A objeção não é forte, porque os naturais desvios que, imputáveis a falibilidade humana (...) são inerentes a todas as instituições, por acabadas e perfeitas que se considerem. (...) é sobretudo importante notar que o Conselho não julga causa alguma, nem dispõe de nenhuma atribuição, de nenhuma competência, cujo exercício fosse capaz de interferir no desempenho de função típica do Judiciário, a jurisdicional. (...) E não seria lógico nem sensato levantar suspeitas de que, sem atribuição jurisdicional, possa comprometer independência que jamais se negou a órgãos jurisdicionais (...).

⁹⁹ BARROSO, Luis Roberto. Reforma do judiciário: primeiros reflexos sobre a emenda constitucional nº 45/2004. In: WAMBIER, Teresa A. Alvim et al (Coord.) **Constitucionalidade e legitimidade da criação do conselho nacional de justiça**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 439.

Ao possibilitar a participação de cidadãos comuns na composição do CNJ, pretendeu o legislador¹⁰⁰ acatar o legítimo clamor público acerca de um maior controle da sociedade a ser exercido sobre a atuação do Judiciário, não havendo que se falar em violação a sua independência ou autonomia mas, outrossim, numa efetiva tentativa de aproximação entre Judiciário¹⁰¹ e sociedade.

3.4 FUNÇÕES OUTORGADAS – ÓRGÃO DESPROVIDO DE PODERES JURISDICIONAIS – SUBMISSÃO AO STF (ART. 102, INCISO I, ALÍNEA R, CF/88)

Ultrapassada a alegação de que o Conselho Nacional de Justiça implicaria em ofensa ao pacto federativo e a separação dos poderes – *o que não ocorre, conforme reconhecido pelo STF* – importa analisar as funções outorgadas àquele.

Consoante já exposto, o Conselho Nacional de Justiça foi instituído pela Emenda Constitucional nº 45/2004, em meio a conhecida *crise do Judiciário brasileiro*, visando responder aos anseios da sociedade que clamava por maior celeridade e transparência nas decisões e atos expedidos pelo Poder Judiciário, bem como pela punição de seus integrantes que estivessem a atuar de forma desonesta e ilegal.

Pois bem.

Os incisos do parágrafo 4º., do artigo 103-B, da Constituição Federal, remetem o leitor as funções exercidas pelo Conselho que, consoante texto expreso, encontram-se flagrantemente limitadas ao *planejamento político estratégico* do Judiciário bem como ao controle *administrativo, financeiro e ético/disciplinar* dos integrantes deste Poder, não

¹⁰⁰ Emenda Constitucional nº 45/2004, convolada no artigo 103-B, da Constituição Federal.

¹⁰¹ Faz-se aqui uma ressalva: embora a Emenda, ao permitir a composição híbrida do CNJ, tenha acatado latente clamor público e social, urge salientar que tal hibridez não resolve o problema da falta de “oxigenação” no sistema pois, em verdade, ainda que o CNJ seja composto por pessoas que não integram o Poder Judiciário – *como o Ministério Público, a advocacia e cidadãos comuns* – sua composição não se dá multidisciplinarmente mas, outrossim por pessoas que, de alguma forma, estão vinculadas ao Judiciário, atuando neste (advocacia), ao seu lado (como fiscal da lei, por exemplo, função exercida pelo *parquet*) ou possuindo notório saber jurídico, esta última erigida a condição legal para que cidadãos comuns possam exercer referido cargo. A este respeito, Pedro Madalena salienta que “não se está querendo insinuar que o CNJ vem desenvolvendo com ineficiência as suas atividades. Longe disso. O que se está pretendendo ressaltar é que o Poder Judiciário, desde os tempos da descoberta do Brasil, vem sendo administrado unicamente por graduados em ciência jurídica, como se esta tivesse tamanha capacidade na formação de gestores de serviço público, de maneira a independer de outros técnicos em suas formulações estratégicas. (...) sob a ótica da ciência da administração, poder-se-ia afirmar que o Conselho Nacional de Justiça poderia ser composto não só por membros graduados em Direito, mas também, por exemplo, em Administração, Computação, Economia, Contabilidade, Estatística, Sociologia e Política”. (MADALENA, Pedro. Administração da justiça não pode depender só do direito. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2008-dez-05/administracao_justica_nao_depender_direito> Acesso em: 12 jan. 2009). Quer-se dizer com isso que maior controle e aproximação entre sociedade e Judiciário dar-se-iam mediante participação, no CNJ, de pessoas com outros tipos de formação como economistas, administradores, sociólogos, médicos, etc. Participação não permitida pela Emenda criadora do Conselho Nacional.

estando o CNJ autorizado a adentrar na análise meritória das demandas pois, isto sim, implicaria em afronta a autonomia e independência do Judiciário e dos magistrados que o integram e, por consequência, em violação ao princípio do pacto federativo.

Assim, é importante destacar que não é atribuição do Conselho Nacional de Justiça exercer a jurisdição¹⁰², competência privativa dos magistrados. Entretanto, mesmo desprovido de função jurisdicional, as decisões proferidas pelo Conselho não estão imunes à revisão ou reforma perante instância judiciária superior, qual seja, Supremo Tribunal Federal, a teor do previsto no art. 102, I, alínea “r”, da CF/88.

Portanto, consoante exposto em item anterior, o Conselho Nacional não figura como a última instância controladora da magistratura nacional ou do planejamento estratégico do Judiciário: sempre haverá a possibilidade de impugnação das decisões proferidas pelo Conselho, que serão dirigidas e julgadas pelo Supremo Tribunal Federal¹⁰³, órgão de cúpula do sistema judiciário pátrio (art. 102, “r”, da Constituição).

Aliás, segundo Alexandre de Moraes¹⁰⁴, três são os pontos caracterizadores da constitucionalidade do Conselho Nacional de Justiça, reconhecida na ADIN 3367-1: “ser o Conselho órgão integrante do Poder Judiciário, sua composição apresentar maioria absoluta de membros do Poder Judiciário e a possibilidade de controle de suas decisões pelo órgão de cúpula do Poder Judiciário (STF)”.

Estas três características salientam outros aspectos relevantes: além de destacarem a força que o Supremo Tribunal Federal possui dentro do ordenamento jurídico brasileiro, permanecendo na posição de órgão de cúpula jurisdicional do Poder Judiciário, também lhe conferem o *status* de órgão de cúpula administrativa, financeira e disciplinar, pois todas as decisões do Conselho – *sobre o controle de atuação administrativa, financeira e ética dos tribunais e magistrados* - serão passíveis de revisão e controle jurisdicional pelo Supremo Tribunal Federal (art. 102, “r”, CF/88).

Quer-se dizer: o Conselho Nacional de Justiça tem sua ação controlada pelo Supremo Tribunal Federal, que permanece como órgão de cúpula do ordenamento jurídico nacional.

¹⁰² Embora, por vezes, as resoluções por ele expedidas pretendam possuir “força de lei”, o que adiante se comentará.

¹⁰³ O que, aliás, tem sido feito pelo STF. Exemplo disso é o julgamento da ADIN nº 3854-1/DF proposta pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), *adiante analisada*, no qual o STF, desautorizando as Resoluções nºs 13 e 14 expedidas pelo CNJ, declarou, em nível sumário de cognição, a suspensão das normativas que determinavam o subteto remuneratório para a magistratura estadual, sob o argumento de que tais previsões ferem os princípios da isonomia (igualdade) e do pacto federativo.

¹⁰⁴ MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 20. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2006.

É o que diz Sérgio Bermudes¹⁰⁵:

Não bastasse a natureza do STF que, na estrutura do Estado brasileiro, se põe acima de qualquer outro órgão administrativo ou judiciário, incumbido da guarda da Constituição (art. 102, caput), a Emenda entregou a ele o controle jurisdicional das decisões do Conselho Nacional de Justiça, conferindo-lhe competência para as ações contra o órgão, mediante a adoção da alínea “r” do inciso I do artigo 102 da Constituição. Controlador do CNJ, não pode o Supremo ser, de nenhum modo, controlado por ele. (grifo nosso)

Assim, não se pode alimentar nenhuma dúvida a respeito da posição constitucional de superioridade absoluta do STF, como órgão supremo do Judiciário e, como tal, dotado de preeminência hierárquica sobre o Conselho cujos atos e decisões, todos de natureza administrativa, estão sujeitos ao seu incontestável controle jurisdicional.

Feitas tais ressalvas, passa-se a análise da tríplice função outorgada ao Conselho Nacional de Justiça pela Emenda n. 45/04, cerne do objeto de estudo deste trabalho.

3.4.1 Função disciplinar

Consoante previsto nos incisos III, IV e V, do parágrafo 4º., do artigo 103-B, da Carta Constitucional Federal, a *Emenda da Reforma do Judiciário* conferiu ao Conselho Nacional de Justiça o exercício de função disciplinar (ética/correicional), outorgando-lhe competência e poderes para averiguar o cumprimento dos deveres funcionais dos membros ou órgãos do Poder Judiciário, *verbis*:

Art. 103-B. O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de quinze membros com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e seis anos de idade, com mandato de dois anos, admitida uma recondução, (...):

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:

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.

¹⁰⁵ BERMUDES, Sérgio. **A reforma do judiciário pela emenda constitucional nº 45**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 137.

Prefacialmente, urge reforçar o texto constitucional supra transcrito, precisamente o inciso III, o qual salienta que a competência disciplinar e correicional outorgada ao CNJ não o limita ao controle dos integrantes da Magistratura mas abrange, também e inclusive, o controle de “todos os membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados”.

Assim, embora o controle disciplinar exercido pelo CNJ incida sobre juízes de forma mais veemente, o Conselho também foi dotado de competência para controlar ética e disciplinarmente “todos os membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive serviços auxiliares”, o que aumenta significativamente os sujeitos passivos atingíveis por tal fiscalização.

Interessante notar que referido controle disciplinar não se limita a investigação sobre a prática de condutas ilegais pelo sujeito investigado mas, outrossim, vai além, eis que possibilita ao Conselho, após a concessão do direito de defesa, aplicar punições éticas-disciplinares ao infrator, seja porque ofendeu normas preceituadas na Lei Orgânica da Magistratura Nacional¹⁰⁶, seja porque contrariou outra legislação ou mesmo os costumes.

Neste diapasão, conforme observa Miguel Reale Jr¹⁰⁷: “(...) incumbe ao Conselho analisar o cumprimento dos deveres funcionais, sem jamais interferir no mérito de qualquer decisão”.

Convém ressaltar também que a função disciplinar outorgada ao Conselho Nacional de Justiça será exercida por este sem prejuízo da competência disciplinar e correicional deferida aos tribunais e demais Conselhos – *precisamente ao Conselho Nacional da Magistratura* -, o que restou destacado na própria norma constitucional:

Art. 103 – B – (..)

4º - Compete ao Conselho (...):

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, (...).

Portanto, atualmente, o controle ético-disciplinar dos integrantes da Magistratura e de outros membros do Judiciário será exercido não somente pelo Conselho Nacional de

¹⁰⁶ Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979 (LOMAN).

¹⁰⁷ REALE JUNIOR, Miguel. Valores fundamentais da reforma o Judiciário. **Revista do Advogado**, São Paulo, n. 75, p. 78-81, abr. 2004.

Justiça mas, *também e em adição*, pelo Conselho Nacional de Magistratura e Tribunais aos quais estejam aqueles vinculados, sem qualquer afronta ao texto legal, constitucional ou infraconstitucional.

Importante destacar também, ainda que tal afirmação pareça óbvia, que a intenção do legislador ao conferir ao CNJ poder disciplinar foi combater o corporativismo das corregedorias que, em alguns casos não se mostravam totalmente imparciais para julgar seus próprios membros.

A Emenda também conferiu ao CNJ competência para receber e *avocar* processos disciplinares em andamento ou já julgados, contra integrantes do Judiciário, até 1 (um) ano após o julgamento, mediante pedido de revisão do interessado.

Note-se que esse pedido de revisão deverá ser formulado pela parte interessada ou pelo próprio magistrado penalizado no prazo de 1 (um) ano contado do julgamento do processo disciplinar. Este prazo é decadencial e peremptório, não estando sujeito a nenhum tipo de suspensão, interrupção ou prorrogação.

Ultrapassado o prazo decadencial mencionado, o Conselho Nacional de Justiça não mais poderá avocar processos disciplinares.

3.4.2 Função de controle da gestão administrativa e financeira do Poder Judiciário

Em cumulação à função disciplinar, outorgou-se ao Conselho Nacional de Justiça o exercício do controle da gestão administrativa e financeira do Poder Judiciário, consoante previsto nos incisos I e II, do parágrafo 4º., do artigo 103-B, da Constituição Federal:

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 artigo 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.

Do texto legal supra transcrito, depreende-se que referidas funções retratam atividades administrativas que nada interferem na função exclusiva do Poder Judiciário de

dizer o direito, não havendo que se falar, portanto, em ofensa a autonomia e independência do Poder Judiciário.

É, portanto, o CNJ, um órgão administrativo integrante do Poder Judiciário cujos atos estão sujeitos unicamente ao reexame pelo Supremo Tribunal Federal, a teor do previsto no art. 102, I, alínea “r”, da CF/88.

Assim, ao Conselho somente será lícito o exercício de atividade-meio (administrar, fiscalizar e planejar) jamais o exercício de atividade-fim do Poder Judiciário (jurisdição).

Contudo, inobstante a função administrativa conferida ao Conselho, não se pode olvidar da existência de órgãos externos ao Poder Judiciário que também possuem semelhante poder fiscalizatório, tais como os Tribunais de Contas (art. 71¹⁰⁸, CF), o Ministério Público e os demais Poderes da República que, em tese, exercitariam o controle *externo* do Judiciário, eis que não subordinados a este.

Sobre o controle do Judiciário exercido por órgãos vinculados a outros poderes, considerados efetivamente como *controle externo*, eis a opinião do Ministro Cezar Peluso:

Com o auxílio dos tribunais de conta, o Legislativo sempre deteve o poder superior de fiscalização dos órgãos jurisdicionais quanto às atividades de ordem orçamentária, financeira e contábil (arts. 70 e 71 da Constituição da República), sem que esse, sim, autêntico controle externo do Judiciário fosse tido, alguma feita e com seriedade, por incompatível com o sistema da separação e independência dos Poderes, senão como peça da mecânica dos freios e contrapesos. (p. 226-227 grifo nosso)

Sobre a limitação da competência administrativa outorgada ao Conselho Nacional de Justiça destaca-se a opinião de José Péricles Chaves¹⁰⁹:

Outro ponto a ser bem explicitado, para não deixar nenhuma margem a dúvidas, é o fato do referido controle se dar apenas no âmbito das esferas administrativas do Poder Judiciário, enquanto as demais atividades jurisdicionais, que são os fundamentos da essência e existência do próprio poder, ficarão intocáveis e inatingíveis, somente sendo possível questioná-las através das já existentes vias recursais.

Convém notar que, na época de sua promulgação, invocou-se a inconstitucionalidade do inciso II, do parágrafo 4º., do artigo 103-B da Constituição alegando-se que a competência de controle administrativo e financeiro outorgada ao Conselho seria concorrente aquela exercida pelo Tribunal de Contas da União; o que, todavia, não procede vez que essa função

¹⁰⁸ “Art. 71 – O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...)”.

¹⁰⁹ CHAVES, José Pericles. Reforma do Poder Judiciário, fatos históricos e alguns aspectos polêmicos. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto>>. Acesso em: 22 jan. 2008.

é complementar e sem prejuízo¹¹⁰ da fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas da União, consoante expresso no final do inciso II, do artigo supratranscrito.

Importante destacar também a distinção existente entre o controle exercido pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ): o primeiro é órgão de controle financeiro *externo* do Poder Judiciário, eis que não vinculado a este; ao passo que o segundo (CNJ), como órgão integrante do Poder Judiciário brasileiro (art. 92, I-A, da CF/88) exerce controle administrativo e financeiro *interno* deste Poder.

Portanto, tem-se hoje duplo controle financeiro do Poder Judiciário: um deles exercido por órgão *externo* a este Poder (TCU) e outro por órgão *interno* (CNJ), sendo certo que nenhum dos controles exclui a competência do outro mas, ao contrário, são complementares.

A referência à inexistência de prejuízo à competência do Tribunal de Contas indica exatamente uma *superposição de esferas de atuação*, em complementaridade.

Contudo, convém ressaltar que nem as decisões do TCU, tampouco as do CNJ, fazem coisa julgada material. Não poderá o Conselho Nacional de Justiça atuar como *instância recursal* em relação às decisões do TCU e vice-versa, de modo que um órgão não pode desconstituir as decisões do outro.

Tanto o CNJ como os Tribunais de Contas têm assento constitucional, representando instâncias de controle de idêntica hierarquia, sem qualquer laço de subordinação, e o inciso II, do par. 4º., do art. 103-B da Constituição veio a confirmar tal assertiva: a competência fiscalizatória de um não exclui a do outro.

Fácil concluir, portanto, que embora os Tribunais de Contas sejam órgãos de fiscalização vinculados ao Poder Legislativo não há que se falar em interferência de um Poder sobre outro, já que, embora o legislador não tenha subtraído nenhuma atribuição das cortes de contas (art. 103-B, par. 4º., II), a Constituição Federal adota expressamente o sistema de freios e contrapesos, mediante o qual nenhum Poder está imune a controle.

Figura, pois, o Conselho Nacional de Justiça como órgão integrante do Poder Judiciário, com abrangência nacional que, dentre outras competências, possui a função de fiscalizar as atividades administrativas e financeiras dos integrantes e membros deste Poder, sem prejuízo do controle exercido pelos demais organismos de fiscalização externos ao Judiciário supramencionados.

¹¹⁰ Ou seja, não exclui a competência fiscalizatória outorgada ao TCU.

Exemplos de atos recentes expedidos pelo Conselho Nacional de Justiça atinentes ao controle administrativo-financeiro do Poder Judiciário são as Resoluções n.ºs. 13 e 14, de 21/03/2006, no próximo capítulo analisadas, causadoras de enorme impacto no meio judiciário e social haja vista tocarem numa das maiores “feridas” do sistema, estabelecendo teto salarial para os exercentes da Magistratura Federal¹¹¹, o que há muito se solicitava tendo em vista a diversidade de adicionais e gratificações até então recebidos.

3.4.3 Função de planejamento político e estratégico do Poder Judiciário nacional

Diante do momento histórico vivenciado à época de sua criação fazia-se imprescindível a instituição de um órgão superior capaz de formular diagnósticos, tecer críticas construtivas e elaborar programas que, nos limites de suas responsabilidades constitucionais, concedesse respostas dinâmicas e eficazes aos múltiplos problemas em que se desdobra(va) a crise do Poder Judiciário.

Pierpaolo Cruz Bottini, secretário da Secretaria da Reforma do Judiciário vinculada ao Ministério da Justiça, em artigo publicado sobre os desafios a serem enfrentados pelo Conselho Nacional de Justiça¹¹² salienta que a insuficiência de reformas legislativas “diante de um sistema de gestão da Justiça lento e ultrapassado, que mantém procedimentos burocráticos desnecessários, responsáveis pela procrastinação de feitos e resultados” levou a necessidade de criação de um organismo destinado a planejar o Judiciário eis que:

até dezembro de 2004, não existia um órgão capaz de fixar regras comuns para a organização administrativa do Judiciário como um todo. Caberá agora ao Conselho Nacional de Justiça determinar regras que racionalizem a organização de todas as instâncias do Poder Judiciário, no intuito de padronizar determinadas condutas e possibilitar a prestação de Justiça através de critérios uniformes.

A criação do Conselho Nacional de Justiça veio atender tais anseios, figurando o Conselho como órgão de *planejamento estratégico* e de *autogoverno* do Poder Judiciário que, em parceria com os demais Poderes e com a sociedade civil, visa torná-lo mais célere, transparente, eficaz e próximo da realidade social que o permeia.

¹¹¹ Nos termos do art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, combinado com o seu art. 93, inciso V, no âmbito do Poder Judiciário da União, fixou o valor do teto remuneratório como sendo o subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal que corresponde a R\$ 24.500,00 (vinte e quatro mil e quinhentos reais) e, no âmbito do Poder Judiciário dos Estados o teto remuneratório é o valor do subsídio de Desembargador do Tribunal de Justiça, que não pode exceder a 90,25% (noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento) do subsídio mensal de Ministro do Supremo Tribunal Federal.

¹¹² BOTTINI, Pierpaolo Cruz. Os desafios do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <http://www.abdir.com.br/doutrina/ver.asp?art_id=273&categoria=TGD> Acesso em: 2 ago. 2008.

Assim, muito além do controle administrativo, financeiro e disciplinar, o Conselho Nacional de Justiça recebeu uma alta função política de aprimoramento do *planejamento e autogoverno* do Judiciário cujas estruturas burocráticas dispersas inviabilizam o esboço de uma estratégia político-institucional de âmbito nacional.

Referida função está expressa nos incisos VI e VII, do parágrafo 4º., do artigo 103-B, da Carta Magna, abaixo transcritos:

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:

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.

Quando se fala em *autogoverno* quer se dizer que, como é tradicional no nosso sistema jurídico, a gestão do Poder Judiciário continuará a ser feita por este próprio Poder, porém com a participação dos demais Poderes e da sociedade, assegurando àquele sua independência e autonomia para que possa bem servir à sociedade brasileira.

Ao Conselho Nacional de Justiça foi destinado o papel de órgão formulador de uma indeclinável “*política judiciária nacional*” assumindo o encargo jurídico de diagnosticar problemas, planejar políticas e formular projetos com vistas ao aprimoramento da organização e da prestação jurisdicional, em todos os níveis, como exigência da própria feição difusa da estrutura do Poder nas teias do pacto federativo.

Eis as esclarecedoras palavras do Min. Cezar Peluso no voto proferido na ADIN nº. 3367-1:

(...) sem profanar os limites constitucionais da independência do Judiciário, agiu dentro de sua competência reformadora o poder constituinte derivado, ao outorgar ao Conselho Nacional de Justiça o proeminente papel de fiscal das atividades administrativas e financeiras daquele Poder. A bem da verdade, mais que encargo de controle, o Conselho recebeu aí uma alta função política de aprimoramento do autogoverno do Judiciário (...) e de esboço de uma estratégia político-institucional de âmbito nacional. (...). Ao Conselho atribuiu-se esse reclamado papel de órgão formulador de uma indeclinável política judiciária nacional. (fls. 231 grifo nosso)

Para realizar tal função, uma das atribuições do CNJ é a elaboração de um relatório anual destinado ao Congresso Nacional (art. 103-B, par. 4º., VII). O relatório tem por objetivo

descrever as atividades do Conselho, apresentar e analisar a situação do Poder Judiciário no País, podendo inclusive recomendar providências¹¹³.

As recomendações constantes dos relatórios anuais a serem emitidos integram estratégia do CNJ que busca atingir objetivos fundamentais específicos, quais sejam: diminuir a morosidade do Judiciário de modo perceptível à sociedade brasileira; reduzir ao estritamente necessário o distanciamento da magistratura em relação as outras esferas de poder (públicas ou privadas); adotar iniciativas que repercutam em favor dos direitos humanos e do acesso a Justiça; ampliar a interação entre os vários níveis da magistratura e institucionalizar um modelo de gestão padrão, pondo fim ao improviso administrativo, profissionalizando a administração do aparelho judiciário.

Ao iniciar o primeiro relatório anual de suas atividades referente ao ano de 2005¹¹⁴ - *marco histórico no processo de reforma do Judiciário e na construção de uma cultura de planejamento estratégico em nível nacional* - o CNJ estabeleceu a prioridade de sua função político-institucional, nos seguintes termos:

A criação e funcionamento do Conselho Nacional de Justiça inserem-se na diretriz constitucional de fortalecimento e aprimoramento do Poder Judiciário. (...). Para ser eficiente, o Judiciário necessita maximizar sua capacidade de resolver as demandas da sociedade. É necessário que o sistema judicial brasileiro encontre o equilíbrio entre a necessidade de proporcionar uma solução rápida, econômica – leia-se acessível – e imparcial. Nesse sentido, o Conselho Nacional de Justiça considera que a sua missão institucional precípua é desenvolver o planejamento estratégico para o Poder Judiciário Nacional e fomentar uma cultura de transparência, eficiência e planificação. (grifo nosso)

No relatório mencionado, foram eleitas as seguintes *políticas estratégicas* direcionadas ao Poder Judiciário nacional: a) política de planejamento; b) política de investimento; c) política de apoio à informatização; d) política de pacificação; e) política de amplo acesso; f) política de incentivo à padronização.

Como *missões estratégicas*, eis as escolhidas pelo Conselho: a) regulamentação do sistema de estatística do Poder Judiciário; b) termo de cooperação técnica para o desenvolvimento de padronização e uniformização taxonômica e terminológica a ser empregada em sistemas processuais; c) termo de cooperação técnica para implantação de “processo virtual” e outras funcionalidades tecnológicas correlatas; d) projeto “*Movimento*

¹¹³ Consoante expresso no Relatório Anual de 2005 emitido pelo CNJ e encaminhado ao Congresso Nacional.

¹¹⁴ Disponível em: <www.cnj.gov.br> Acesso em: 18 mar. 2008.

pela Conciliação”¹¹⁵; e) penhora on-line de veículos; f) atuação com os demais Poderes e , finalmente g) pacto social em prol dos Juizados Especiais.

Portanto, as funções outorgadas ao CNJ vão além do controle administrativo, financeiro e disciplinar do Judiciário: ao Conselho foi conferido o poder-dever de formular e/ou conduzir o *planejamento político estratégico* do Poder Judiciário, competindo-lhe planejar a atuação deste Poder de forma segura e célere.

E neste ponto a questão ganha relevo fazendo-se indispensável proceder a distinção entre o *planejamento estratégico* e a fomentação de *políticas públicas* para o Judiciário, ambas as funções exercidas pelo Conselho Nacional de Justiça.

Claudia Maria Barbosa¹¹⁶ citando João Ubaldo Ribeiro¹¹⁷, destaca a distinção entre políticas públicas e planejamento:

A consecução de uma política pública para o sistema judiciário brasileiro compreende a definição de um “conjunto de objetivos que formam determinado programa de ação governamental e condicionam a sua execução.”(Ribeiro, 1998). Definidos os objetivos, faz-se necessário um planejamento das ações e procedimentos pelos quais se alcançarão os objetivos estabelecidos. Políticas Públicas constituem-se portanto em um paradigma, enquanto o planejamento exige ações para a realização daquele paradigma estabelecido. (grifo nosso)

Ambas as funções – *fomentação de políticas públicas para o Judiciário e o planejamento estratégico deste* - foram destinadas ao Conselho, consoante observa Ellen Gracie¹¹⁸:

O Conselho Nacional de Justiça reafirmou, em 2006, sua missão institucional precípua de desenvolver o planejamento estratégico para o Poder Judiciário Nacional, minimizando o insulamento administrativo por meio de políticas judiciárias aglutinadoras. Por isso, o Conselho tem buscado estimular a comunicação e a troca de experiências de gestão inovadoras (boas práticas); incrementar parcerias internas entre os diferentes órgãos judiciais; e fomentar parcerias externas com instituições do sistema de justiça e atores sociais para o aprimoramento do sistema judiciário nacional. (grifo nosso)

Advirta-se, porém, que embora se possa reconhecer a função política conferida ao Conselho como extensão da competência que lhe foi outorgada a título de planejamento estratégico do Poder Judiciário, críticas podem ser feitas à Emenda 45/04 que pecou ao não

¹¹⁵ Em plena atividade, consoante demonstram os índices constantes do site do CNJ (www.cnj.jus.br), adiante analisados.

¹¹⁶ BARBOSA, Claudia Maria. Reformar para quê? A necessidade de construção de uma política pública para o sistema judicial brasileiro. Disponível em: <ambito-jurídico.com.br> Acesso em: 27 mar. 2008.

¹¹⁷ RIBEIRO, João Ubaldo. **Política**. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1998.

¹¹⁸ Northfleet, Ellen Gracie. O direito brasileiro e os desafios da economia globalizada. **Academia internacional de direito e economia**, 2003.

lhe conceder *expressamente* a função de elaborador de políticas públicas para o Judiciário nacional, competência primordial para o exercício da função para a qual foi destinado: “conduzir de forma magistral a missão de melhorar, modernizar e também legitimar o Judiciário perante a sociedade brasileira”¹¹⁹.

Entretanto, embora o legislador tenha se equivocado ao deixar de atribuir ao Conselho, de forma expressa, a função de conduzir políticas públicas para o Poder Judiciário, este papel vem sendo exercido pelo Conselho Nacional de Justiça.

Diversas medidas já foram tomadas pelo Conselho Nacional de Justiça no exercício de sua função de órgão planejador. O sistema de informatização judicial denominado *PROJUDI*, por exemplo, foi implementado em acatamento a necessidade de modernização do aparelho judiciário.

O mesmo se diga no que tange a políticas públicas. O *Movimento pela Conciliação*, com o slogan “Conciliar é Legal”, desde sua implementação em 2006, além de facilitar o acesso ao Judiciário, tornou mais célere a prestação jurisdicional, um dos principais anseios da sociedade brasileira.

Contudo, mesmo que medidas referentes ao planejamento já tenham sido perpetradas pelo CNJ, muito há ainda a se fazer como, por exemplo:

(...) a constituição de uma comissão formada por membros do Conselho Nacional de Justiça, representantes dos Conselhos Federais do Ministério Público e da Ordem dos Advogados do Brasil, integrantes de diferentes órgãos do Executivo e Legislativo federal e estaduais, representantes ministeriais, especialmente do Ministério da Justiça, para estudar a justiça brasileira, propor as bases de uma política pública voltada ao fortalecimento do sistema judiciário e à construção de sua legitimação, acompanhada de premissas para seu planejamento, parece ser a melhor forma de conjugar esforços, economizar recursos e construir um consenso possível em torno de uma proposta para a sistema judiciário brasileiro. Deste esforço deve participar também a sociedade brasileira, que precisa entender as dimensões reais da descrença no sistema judiciário para enfim apoiar sua reestruturação.

(...) Caso seja a busca pela efetividade uma prioridade, pode-se iniciar o processo pela redefinição da postura do Executivo em relação ao reconhecimento dos direitos dos cidadãos, medida que desafogaria o Judiciário, tornando-o mais ágil e eficaz (...).

Faz-se ainda necessária também a formulação de indicadores que possam avaliar de forma específica a prestação jurisdicional e o próprio Judiciário, já que os parâmetros típicos da atividade privada: produtividade e eficiência não se prestam a esse fim (Barbosa, 2007). Um indicador que permita mensurar a confiança da população no Judiciário é importante para aproximá-lo da sociedade, e negativo quando se pretende o afastamento; inserção social também é um indicador

¹¹⁹ BARBOSA, Claudia Maria; COSTA, Guilherme da. Reforma do Judiciário para quê? O papel do Conselho Nacional de Justiça na construção e condução de uma política pública para o sistema judicial brasileiro. In: CONGRESSO NACIONAL DE SOCIOLOGÍA JURÍDICA: DERECHO, DEMOCRACIA Y SOCIEDAD, 8., 2007, Santa Fé, Argentina. **Anais eletrônicos**. Santa Fé, Argentina: Sociedad Argentina de Sociología Jurídica e Universidad Nacional del Litoral - facultad de ciencias jurídicas y sociales, 2007. Disponível em: <<http://www.sasju.org.ar/encuentros/viii/sasju2008/Comision05/Barbosa.pdf>> Acesso em: 18 nov. 2008.

necessário quando se reconhece a politização da Justiça, e secundário no modelo em que se propugnava uma neutralidade dos juízes e o fetichismo da lei; satisfação é outro índice apropriado para sistemas de justiça que buscam concretizar direitos fundamentais assegurados constitucionalmente, mas não implementados politicamente”.¹²⁰

Ao atribuir ao Conselho o exercício do planejamento político estratégico do Poder Judiciário, a Emenda 45/04 conferiu-lhe a competência de reger e orquestrar não somente estratégias para a modernização e celeridade do Judiciário mas, outrossim e inclusive, o planejamento de *políticas públicas* visando facilitar o acesso ao Poder Judiciário, a fim de aproximá-lo da sociedade que dele necessita; função das mais árduas, tendo em vista as condições atuais da máquina judiciária.

Percebe-se, portanto, que a *função política* atribuída ao Conselho Nacional de Justiça, como responsável pelo planejamento político estratégico do Judiciário, é inegável, necessária e não macula qualquer preceito constitucional mas, antes, está contida no contexto de criação do Conselho.

Contudo, não se pode olvidar que o estabelecimento de uma política pública para o sistema judicial “depende de um trabalho coordenado dos três poderes e da construção de um consenso mínimo em torno de seus pressupostos, com a participação e apoio da sociedade civil”¹²¹. Essa construção não é fácil e muitos são os obstáculos a serem ultrapassados, mas importantes passos têm sido dados.

3.5 FORÇA NORMATIVA DOS ATOS E RESOLUÇÕES EXPEDIDAS PELO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Diante da constitucionalidade do Conselho Nacional de Justiça, assim reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal¹²² e, em razão das competências (funções) que lhes foram outorgadas, oportuno indagar a respeito dos limites constitucionais dos atos e resoluções por ele expedidos.

¹²⁰ BARBOSA, Claudia Maria; COSTA, Guilherme da. Reforma do Judiciário para quê? O papel do Conselho Nacional de Justiça na construção e condução de uma política pública para o sistema judicial brasileiro. In: CONGRESSO NACIONAL DE SOCIOLOGÍA JURÍDICA: DERECHO, DEMOCRACIA Y SOCIEDAD, 8., 2007, Santa Fé, Argentina. **Anais eletrônicos**. Santa Fé, Argentina: Sociedad Argentina de Sociología Jurídica e Universidad Nacional del Litoral - facultad de ciencias jurídicas y sociales, 2007. Disponível em: <<http://www.sasju.org.ar/encuentros/viii/sasju2008/Comision05/Barbosa.pdf>> Acesso em: 18 nov. 2008.

¹²¹ Ibid.

¹²² No julgamento da ADIN nº 3367-1.

A discussão se centraliza, portanto, na análise dos limites do poder regulamentar conferido ao Conselho Nacional de Justiça mormente diante da enorme repercussão jurídica e social de alguns atos e resoluções expedidos.

O cerne da questão está no inciso I, do parágrafo 4º., do artigo 103-B da Constituição que assim prescreve:

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. (grifo nosso)

Quando o constituinte derivado, via Emenda Constitucional nº 45/2004, visando o cumprimento das funções administrativas, disciplinares e de planejamento outorgou ao CNJ a expedição de *atos regulamentares* não concedeu a este¹²³ poder para legislar, tampouco para romper com o princípio da reserva legal e de jurisdição.

Notória a distinção existente entre *lei* e *outras espécies de atos normativos*, dentre estes, as resoluções.

A *lei* possui caráter geral porque regulamenta situações em abstrato, dizendo respeito à previsão de comportamentos futuros, além de possuir tramitação específica junto ao Poder Legislativo. Os *atos regulamentares* (resoluções, decretos, etc.) destinam-se a regular situações fatuais, individualizadas, concretas, não possuindo o mesmo rigor de criação destinado à lei.

Ao aprovar a Reforma do Judiciário o constituinte não outorgou ao Conselho Nacional de Justiça o poder de *legislar* mas, outrossim, e exclusivamente, de expedir *atos regulamentares* partindo de situações *concretas* surgidas no exercício da atividade judicante, visando solucioná-las. Nada além.

Isto porque, segundo Lênio Luiz Streck, Ingo Wolfgang Sarlet e Clémerson Merlin Cleve, em artigo intitulado *Os limites constitucionais das resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)*¹²⁴:

¹²³ Tampouco ao Conselho Nacional do Ministério Público também implementado pela Emenda 45/2004, instituído no artigo 130-A da Constituição Federal.

¹²⁴ STRECK, Lenio Luiz; SARLET, Ingo Wolfgang et al. Os limites constitucionais das resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 888, 8 dez. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7694>> Acesso em: 22 fev. 2008.

No Estado Democrático de Direito é inconcebível permitir-se a um órgão administrativo expedir atos (resoluções, decretos, portarias, etc.) com força de lei, cujos atos reflexos possam avançar sobre direitos fundamentais, circunstância que faz com que tais atos sejam ao mesmo tempo legislativos e executivos, isto é, como bem lembra Canotilho¹²⁵, a um só tempo “leis e execução de leis”.

Portanto, o fato da Emenda Constitucional nº 45/2004 estabelecer que o Conselho Nacional de Justiça *poderá* editar atos regulamentares não lhe confere autorização para legislar e tampouco “*força de lei*” às resoluções expedidas.

Duas são as limitações impostas ao Conselho no que tange a expedição de resoluções:

1) Em face da *reserva de lei*, o Conselho não poderá emitir regulamentos - *dentre eles resoluções* -, com caráter geral e abstrato. Consoante exposto, regulamentos serão expedidos levando-se em consideração situações concretas e individualizadas, bem como serão destinados a suprir necessidades atinentes a gestão administrativa, política judiciária e controle disciplinar dos integrantes do Poder Judiciário.

2) Os atos regulamentares expedidos não poderão incidir sobre direitos e garantias fundamentais conferidas aos cidadãos, isto é, a restrição de direitos e garantias fundamentais é matéria exclusiva de *lei* restando proibida a ingerência de atos regulamentares que versem sobre tais direitos.

Consoante artigo já referido de Lênio Luiz Streck, Ingo Wolfgang Sarlet e Clémerson Merlin Cléve¹²⁶: “(...) não se concebe – e é nesse sentido a lição do direito alemão – regulamentos de substituição de leis (...) e nem regulamentos de alteração das leis (...). É nesse sentido que se fala, com razão, de uma evolução do princípio da reserva legal para o de reserva parlamentar”.

Consequentemente, as resoluções expedidas pelo Conselho Nacional de Justiça somente poderão versar sobre situações concretas e fatuais, e ainda assim, desde que de caráter administrativo. E é legítimo que assim o seja pois, do contrário, transcrevendo palavras do Min. Marco Aurélio¹²⁷:

¹²⁵ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2004. p. 730 e ss.

¹²⁶ STRECK, Lênio Luiz; SARLET, Ingo Wolfgang et al. Os limites constitucionais das resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 888, 8 dez. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7694>> Acesso em: 22 fev. 2008.

¹²⁷ Ao posicionar-se contrário ao nepotismo, no voto proferido na ADI 1521-4/RS, em 12/03/1997, anos antes da edição da Resolução nº 07, do CNJ.

(...) Daqui a pouco, não vamos mais precisar do Congresso. Já basta o Executivo com as medidas provisórias. O Supremo é a última trincheira do cidadão que busca preservação de princípios. Ao CNJ compete apenas administrar, assim como ao Conselho Nacional do Ministério Público. Ao Legislativo compete legislar, aos conselhos compete administrar e conduzir a administração do MP e do Judiciário.

Assim, embora o parágrafo 4º., do artigo 103-B da Constituição Federal tenha destacado a competência do CNJ – *em especial para exercer o controle administrativo e ético-disciplinar dos integrantes do Poder Judiciário* -, certamente não conferiu àquele poder normativo mas, apenas regulamentar, fiscalizador e disciplinar.

Portanto, as resoluções expedidas pelo Conselho Nacional de Justiça não podem *criar* direitos e obrigações tampouco imiscuir-se na esfera dos direitos e garantias individuais ou coletivas, eis que não possuem força de lei.

Deste modo - *embora por vezes, seja impossível negar a repercussão pública e social de certas resoluções expedidas pelo Conselho Nacional de Justiça* -, o poder regulamentador que possui esbarra no princípio da reserva legal e na impossibilidade de inovar pois, “qualquer resolução que signifique inovação será inconstitucional”¹²⁸.

4 MEDIDAS APROXIMATÓRIAS ENTRE JUDICIÁRIO E SOCIEDADE PERPETRADAS PELO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Ultrapassadas as resistências ao Conselho Nacional de Justiça e, em que pese tenha sido ele implementado de forma diversa daquela originariamente prevista, fato é que referido órgão é uma realidade no ordenamento jurídico cumprindo perquirir *faticamente* em que medida o Conselho Nacional, nos três anos de sua implementação, está contribuindo para a aproximação entre o Poder Judiciário e a sociedade e, em quais vertentes tem atuado.

No intuito de cumprir objetivo investigatório a que se propôs o desenvolvimento desta dissertação mas, sem a pretensão de esgotar aqui a análise de todos os atos, decisões, resoluções e regulamentos expedidos pelo CNJ desde sua implementação, optou-se por analisar a repercussão social de algumas das principais resoluções por ele expedidas.

¹²⁸ STRECK, Lenio Luiz; SARLET, Ingo Wolfgang et al. Os limites constitucionais das resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 888, 8 dez. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7694>> Acesso em: 22 fev. 2008.

As fontes adiante explicitadas foram colhidas junto a reconhecidos instrumentos da mídia¹²⁹, bem como no [sítio](#) do próprio Conselho Nacional de Justiça e do Supremo Tribunal Federal e de outros Tribunais, bem como em artigos *on line*, todos indicados no corpo deste texto.

4.1 MEDIDAS DISCIPLINARES

4.1.1 Democratização e transparência – *Accountability*

Uma das primeiras vertentes de atuação do CNJ no intuito de aproximar Judiciário e sociedade foi, certamente, a de atuar como fomentador de maior transparência nas decisões exaradas pelo Poder Judiciário, *conditio sine qua non* para o exercício da democracia¹³⁰.

Sabe-se que há uma estreita relação entre democracia e Judiciário, a ponto de se aduzir não ser possível a prática da democracia sem uma organização judiciária independente, transparente e capaz de atuar com eficiência na salvaguarda dos direitos fundamentais da pessoa humana, atribuindo-se “um papel fundamental ao Poder Judiciário na preservação do Estado de Direito, como expressão de democracia”¹³¹.

Mas, embora o Judiciário cumpra sua função de preservar o sistema democrático, poucos são aqueles que afirmam ser necessária a *democratização* do Poder Judiciário.

Quando se fala em *democratização do Judiciário* fala-se, especialmente¹³², da necessidade de alteração de atitude deste Poder no relacionamento com a sociedade. A exigência fundamental para democratização do Poder Judiciário é a mudança no relacionamento deste Poder com o povo, aqui incluída a necessidade de *transparência* em sua atuação que, certamente, ensejará a proximidade de seus membros com a sociedade, única forma de compreendê-la e auxiliá-la..

¹²⁹ Indicados oportunamente no transcorrer do texto.

¹³⁰ Aliás, referentemente a opinião popular sobre o sistema democrático, a pesquisa realizada pelo *Centro de Pesquisa de Opinião Pública DATAUnB*, no 8º Relatório de Atividades a respeito da *Imagem do Judiciário junto a População Brasileira*, constatou a baixa confiança na democracia, a ponto de 55,5% dos entrevistados considerarem que esta possui disputas demais (fls. 19), o que acaba também por refletir na morosidade judiciária.

¹³¹ DALLARI, Dalmo de Abreu. **O poder dos juízes**. p. 143.

¹³² Quanto à democratização, também se aduz a necessidade de uma mudança interna tanto do ponto de vista organizacional quanto dos métodos utilizados.

Referentemente a esta mudança de comportamento que se faz necessária para a aproximação entre Poder Judiciário e sociedade civil, já afirmava Dallari¹³³:

(...) é necessário mudar o relacionamento entre Judiciário com o povo. É preciso que os juízes, de todos os níveis, percebam que eles existem em função do povo, que é quem lhes dá legitimação para proferirem julgamentos e cujos interesses devem merecer permanente respeito e atenção.

Em respeito ao princípio da moralidade¹³⁴ que sujeita a prestação de todo o serviço público, dentre eles o jurisdicional, bem como frente ao novo paradigma socioambiental¹³⁵ é salutar que as decisões proferidas pelo Judiciário sejam transparentes, claras e facilmente compreendidas pela sociedade.

Para maior transparência das decisões e atos emanados se faz necessária maior publicidade destes, não somente no que tange as decisões e sentenças exaradas mas, outrossim e inclusive, no que tange as decisões administrativas internas e de caráter disciplinar.

Convém ressaltar também que a necessidade de transparência dos atos judiciais, em todas as esferas e não somente na sua vertente disciplinar, supera a previsão de preceito constitucional. Embora os serviços públicos sejam regidos, precisamente, pelos princípios descritos no artigo 37 da Carta Magna, entende-se que outros, apesar de não expressos no texto constitucional, serão exigidos da Administração Pública, haja vista que correlatos com o princípio da moralidade e eficiência.

Dentre estes, correlatos, consoante já mencionado, cita-se o princípio da transparência que remete a outro, conhecido como *accountability*¹³⁶, palavra inglesa muito utilizada atualmente, sem tradução exata para língua portuguesa, que se refere à responsabilidade dos prestadores de serviços públicos a prestar contas aqueles que lhes outorgaram o poder de gerir o bem público, figurando portanto, como autêntico mecanismo de controle social.

Para o economista Blênio César Severo Peixe¹³⁷, especialista em finanças públicas e controladoria governamental, a melhor tradução para o termo *accountability* é:

(...) responsabilidade ou (...) melhor ainda imputabilidade (...) obrigação de que alguém responda pelo que faz (...) obrigação dos agentes do Estado em responder

¹³³ Ibid. p. 144.

¹³⁴ Inseto no artigo 37 da Constituição da República.

¹³⁵ Na busca pela democratização e transparência do Poder Judiciário, visando à realização de Justiça.

¹³⁶ Termo que remete à obrigação de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a instâncias controladoras ou a seus representados. Disponível em: <www.wikipedia.org> Acesso em: 21 set. 2008.

¹³⁷ PEIXE, Blênio César Severo. **Finanças públicas: controladoria governamental**. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2002.

por suas decisões, ações e omissões, o que já é universalmente consagrado como norma nas sociedades mais desenvolvidas.

Accountability significa, portanto, a obrigação de prestar contas dos resultados auferidos em função do poder que se detém, requisito decorrente do princípio da transparência, perfeitamente aplicável ao Judiciário.

Andréas Schedler¹³⁸ ao analisar o conceito do termo *accountability* identifica-o como sendo bidimensional, ou seja, traduzido: *a*) na capacidade de resposta dos governos (*answerability*) compreendida na obrigação dos agentes públicos informarem e explicarem seus atos e, *b*) na capacidade de punição (*enforcement*) para aqueles que violaram deveres públicos.

Portanto, “a noção de *accountability* pressupõe a existência do poder e a necessidade de que este seja controlado. Isso constitui sua razão de ser”¹³⁹.

Dentre as espécies de *accountability* destacam-se o *horizontal* – que atua como mecanismo de controle interno e o *vertical* – que figura como mecanismo de controle externo, no Brasil, consubstancia-se nas eleições, mediante o exercício do voto.

Embora o Poder Judiciário figure como poder autônomo e independente, aos seus integrantes também é imposta a necessidade de expedir atos e decisões transparentes e, conseqüentemente, de prestar contas de sua atuação aos jurisdicionados, haja vista que figuram como prestadores de serviço público de alta relevância, diga-se.

Destaque-se que a atuação do Conselho Nacional de Justiça tem sido no sentido de fomentar a transparência¹⁴⁰, exigindo dos Juízos e Tribunais brasileiros periódica prestação de contas, inclusive no aspecto financeiro. Exemplo disso são os relatórios anuais intitulados *Justiça em Números*¹⁴¹, dentre outros disponibilizados no sítio do Conselho.

Neste contexto, o Conselho Nacional de Justiça pode ser visto como instrumento de *accountability* horizontal¹⁴² figurando como órgão interno do Poder Judiciário cujas funções

¹³⁸ SCHEDLER, Andréas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, Andréas Schedler; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (Eds.) **The self-restraining state. Power and accountability in new democracies**. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999.

¹³⁹ CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Governança e accountability: algumas notas introdutórias. Disponível em: <http://www.ceas.sc.gov.br/downloads/accountability_1.doc> Acesso em: 19 dez. 2008.

¹⁴⁰ Embora o caminho a percorrer ainda ser longo, haja vista que para efetividade plena, a *accountability* requer o acesso do cidadão à informação e à documentação relativas aos atos públicos, as formas pelas quais o dinheiro que lhes foi entregue em forma de tributos, esta sendo utilizado em seu nome.

¹⁴¹ Já em sua quarta edição.

¹⁴² Que difere da *accountability* vertical que é aquela originada nas eleições governamentais (dimensão eleitoral) “o que significa premiar ou punir um governante nas eleições” segundo palavras de FÊU, Carlos Henrique. Controle interno na administração pública: um eficaz instrumento de accountability. **Jus Navigandi**, Teresina,

vão desde a supervisão até a imposição de sanções legais e disciplinares contra atos delituosos de seus congêneres.

Saliente-se que a noção de *accountability* horizontal pressupõe uma relação entre iguais e, neste particular, reside o desafio para a efetivação do controle: é indispensável que se outorgue ao órgão controlador, no caso ao Conselho, recursos institucionais indispensáveis como a autonomia administrativa e financeira, bem como a existência e divulgação de informações confiáveis e adequadas sobre o sistema gerenciado.

Carla Bronzo Ladeira Carneiro¹⁴³ salienta que:

o grau de governança democrática de um estado depende, diretamente, do quantum de *accountability* existente na sociedade, depende da natureza e abrangência do controle público sobre a ação governamental, porque o princípio da soberania popular, alma da democracia, pressupõe não apenas o governo do povo e para o povo, mas também pelo povo.

Ao atuar como forma de *accountability* horizontal o Conselho Nacional de Justiça desempenha papel fiscalizatório e controlador fundamental na prática da boa governança, indispensável para a concretude dos princípios básicos da democracia.

E a preocupação do Conselho Nacional em zelar pela transparência dos atos expedidos, bem como pelo respeito ao princípio da moralidade no Poder Judiciário, em franco processo de democratização, denota-se na expedição de algumas resoluções, especialmente as Resoluções de ns. 06 e 07 adiante analisadas.

4.1.2 Resolução n. 6 – critério de promoção

Em 13 de setembro de 2005, o CNJ proferiu a **Resolução nº 6**, por intermédio da qual recomenda que a votação para promoção e acesso de magistrado, por merecimento, aos Tribunais de 2º Grau se dê em sessão pública, em votação nominal, aberta e fundamentada (art. 1º) e, não mais por voto secreto.

Denota-se, portanto, a preocupação do Conselho Nacional de Justiça em estimular e privilegiar a transparência também na escolha dos integrantes a ocupar os Tribunais, recomendando que a votação seja aberta, fundamentados os votos, bem como reafirmados sempre que necessário.

ano 7, n. 119, 31 out. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4370>>. Acesso em: 21 set. 2008.

¹⁴³ CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Op.cit.

Aliás, recentemente o Conselho recomendou também que as votações nos Tribunais para formar a lista tríplice do *quinto constitucional*¹⁴⁴ também deverão ser públicas, abertas, nominais e fundamentadas¹⁴⁵, levando em consideração os critérios objetivos de notório saber jurídico e reputação ilibada dos candidatos, estendendo a incidência da Resolução nº 06.

Em respeito ao princípio da transparência, para o CNJ, quando o Tribunal escolher e votar a lista tríplice, deverá fazê-lo de forma aberta e justificada. Os desembargadores deverão nomear seu voto e justificar a escolha, de modo a torná-la clara e objetiva¹⁴⁶.

Vale destacar que até a promulgação da Emenda Constitucional nº 45/2004, como não havia regra específica para a seleção destinada ao *quinto constitucional*, os Tribunais não se sentiam obrigados a tornar pública a escolha realizada. Após a Emenda da Reforma e, especificamente diante do controle exercido pelo CNJ, fixou-se a regra geral de que mesmo as decisões administrativas dos Tribunais – *nela incluída a formação da lista tríplice referente ao quinto constitucional* - deverão ser motivadas e efetivadas em sessões públicas.

Em outras palavras: em respeito a transparência dos atos públicos, a publicidade tornou-se regra até mesmo nos julgamentos de atos administrativos.

Para ilustrar a afirmação supra, transcreve-se abaixo decisão proferida pelo Conselho Nacional de Justiça, ao julgar o Pedido de Providências nº 4.973, formulado pela Associação dos Advogados de Campina Grande/PB, na votação para formação de lista tríplice destinada ao preenchimento de vaga do quinto constitucional:

EMENTA. QUINTO CONSTITUCIONAL. ACESSO A TRIBUNAL DE JUSTIÇA DOS ESTADOS. LISTA TRÍLICE FORMAÇÃO PUBLICIDADE DA SESSAO E MOTIVACAO DA DECISÃO. ARTIGO 93, INCISO X, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. **A Emenda Constitucional nº. 45, de 8 de dezembro de 2004, que desencadeou a reforma do Poder Judiciário, consagrou, de vez, o princípio da publicidade e transparência nas decisões judiciais e administrativas por ele proferidas, que passaram a ser**

¹⁴⁴ O *quinto constitucional* previsto no artigo 94 da Constituição Federal da República, prevê que 20% (vinte por cento) ou um quinto das vagas dos tribunais devem ser ocupadas por advogados e membros do Ministério Público. Os órgãos que representam respectivas classes elaboram uma lista sêxtupla e a encaminham para os tribunais que, então, selecionarão três nomes (lista tríplice) e encaminharão para o Poder Executivo nomear um deles para a vaga.

¹⁴⁵ Por razões óbvias, a recomendação do Conselho Nacional de Justiça não foi vista com bons olhos por alguns desembargadores, temerosos de eventual mal-estar e constrangimento gerado ante ao voto aberto.

¹⁴⁶ A votação aberta e fundamentada para a vaga do quinto constitucional pode demonstrar critérios nada ortodoxos de escolha, como ocorrido na Paraíba/PB, na qual os desembargadores elegeram como argumentos de escolha: elogio de um Ministro do STJ recebido por um candidato, a posse de tal candidato, como juiz, ter ocorrido no dia de Nossa Senhora Aparecida, dentre outros similares.

obrigatoriamente realizadas em sessão pública, mediante votos abertos, nominais e fundamentados. Em respeito a esses postulados constitucionais, **é indispensável que a formação da lista tríplice dos candidatos que concorrerão às vagas destinadas aos advogados e membros do Ministério Público se faça não só em sessão pública, mas, também, por meio de votação aberta, nominal e fundamentada, à semelhança do que ocorre com a promoção por merecimento de magistrados aos Tribunais de segundo grau** (Resolução CNJ nº. 6/2005, art. 1º). (grifo nosso)

No que tange as decisões de caráter disciplinar, saliente-se ser de interesse público o conhecimento de eventual falta cometida por Magistrado(s), bem como de sua punição, ainda mais diante das exigências de moralidade e publicidade que atingem todos os setores públicos.

A transparência das punições dos membros faltosos talvez seja a única forma de se combater a imagem comum nas corporações em geral que, o caráter sigiloso conferido a tais punições, deve-se ao fato de que estas jamais ocorrem ou são “suaves, como reflexo de uma solidariedade corporativa”¹⁴⁷.

Dalmo de Abreu Dallaria salienta que *“a obstinação do Poder Judiciário em ocultar no todo ou em grande parte suas práticas administrativas vem alimentando a suspeita de que coisas graves estão sendo ocultadas do povo”*¹⁴⁸.

E a clareza pretendida deve remeter não somente aos atos decisórios expedidos pelo magistrado mas, inclusive, no que tange a forma de escolha e composição dos tribunais que também deverão primar pelo respeito ao requisito da transparência, o que atesta a benéfica atuação do Conselho Nacional de Justiça em busca de maior aproximação entre Judiciário e sociedade.

4.1.3 Resolução n. 7 – Vedação ao nepotismo

Como órgão responsável pelo controle disciplinar dos integrantes do Poder Judiciário e no afã de auferir maior êxito no tocante ao requisito da transparência da escolha dos servidores em exercício de cargo comissionado¹⁴⁹, logo no início da primeira gestão, o Conselho assumiu o difícil encargo de combater prática até então rotineira, que ofende(ia) princípios constitucionais delineados no artigo 37 da Constituição Federal: o nepotismo no

¹⁴⁷ DALLARI, Dalmo de Abreu. **O poder dos juízes**. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 150.

¹⁴⁸ Ibid. p. 151.

¹⁴⁹ Segundo Celso Antonio Bandeira de Melo cargos em comissão são os “cargos de provimento em comissão ou aqueles cujo provimento dispensa concurso público, são vocacionados para serem ocupados em caráter provisório por pessoa de confiança da autoridade competente para preenchê-lo, a qual também pode exonerar “ad nutum”, isto é, livremente, quem os esteja titularizando”. MELLO, Celso Antonio Bandeira. **Curso de direito administrativo**. 17. ed., São Paulo: Malheiros, 2004. p 277.

âmbito do Poder Judiciário e o fez mediante a expedição da Resolução nº 07¹⁵⁰, de 18/10/2005¹⁵¹.

Etimologicamente, nepotismo deriva do latim *nepos*, *nepotis*, significando, respectivamente, neto, sobrinho. *Nepos* também indica os descendentes, a posteridade, podendo ser igualmente utilizado no sentido de dissipador, pródigo, perdulário e devasso¹⁵².

O termo *nepotismo* pode ser compreendido como sinônimo de favoritismo e preferencialismo, ou seja, nomeação de pessoas levando em consideração critérios meramente subjetivos, tais como relações de parentesco ou afinidade, concedendo a uns privilégios e favores que não são conferidos aos demais, em franca violação ao princípio da impessoalidade já que privilegiados interesses individuais em detrimento do coletivo.

Sabe-se, há muito, que o preferencialismo e o favoritismo na nomeação de pessoas para o exercício de funções públicas de confiança, levando em consideração critérios meramente subjetivos - *tais como relações de parentesco ou afinidade* -, sempre foi um grave mal que acomete(ia) o ordenamento jurídico.

Historicamente, já na Roma antiga dava-se o nome de nepotismo à autoridade que os sobrinhos e outros parentes do Papa exerciam na administração pública eclesiástica.

No Brasil, a pernicioso prática de nomear parentes próximos para cargos em comissão sempre esteve presente na política nacional, desde a chegada dos portugueses, alastrando-se no período colonial e enraizando-se profundamente na cultura política nacional¹⁵³. Exemplo da prática do nepotismo em terras além-mar é o registro na carta escrita ao rei de Portugal, por Pero Vaz de Caminha, por intermédio da qual nominado escrivão solicitava a nomeação de um sobrinho para um determinado cargo da administração pública.

Atualmente, o favorecimento de parentes por parte de alguém que exerce o poder na esfera pública ganhou significado pejorativo. Isto porque favorecer alguém no âmbito da Administração Pública, em detrimento do interesse público, configura verdadeiro atentado à

¹⁵⁰ Atualizada posteriormente pelas Resoluções 9, de 6 de dezembro de 2005, e 21, de 29 de agosto de 2006; e, posteriormente, o Enunciado Administrativo 1.

¹⁵¹ Saliente-se que o combate ao nepotismo não é matéria nova para o Direito, tampouco para os poderes do Estado. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, inciso II previa que “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração”. Já no ano de 1999, a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) propunha, em norma de conteúdo semelhante ao da Resolução n. 07, por intermédio da qual propugnava pelo regime de vedação absoluta para prática do nepotismo no âmbito dos três Poderes.

¹⁵² TORRINHA, Francisco. **Dicionário latino português**. 3. ed. Porto: Gráficos Reunidos, 1986. p. 550-551.

¹⁵³ MAGALHÃES, Elsa Pestana. **A História do Brasil – do Descobrimento à Independência**. São Paulo: Ed. Girassol, 2008, p. 38.

moralidade administrativa, bem como aos demais preceitos previstos no artigo 37 da Constituição da República, o que é inadmissível.

Portanto, o sentido pejorativo imputado ao nepotismo tem origem na ausência de transparência nos critérios de escolha e nomeação que, em regra, não perquirem a capacidade, titulação ou experiência do candidato mas, outrossim, suas relações familiares e por vezes, políticas, o que gera(va) descrédito social.

Descrédito corroborado na pesquisa realizada em maio/2005 pelo *Centro de Pesquisa de Opinião Pública DATAUnB*, no 8º Relatório de Atividades a respeito da *Imagem do Judiciário junto a População Brasileira*¹⁵⁴, na qual 76,4% dos entrevistados afirmaram acreditar haver corrupção no Poder Judiciário!

Efetivamente, torna-se difícil para a sociedade conferir crédito a uma instituição – *sem olvidar que o magistrado represente o Judiciário* - na qual sensível parcela de seus assessores e auxiliares são nomeados com base em critérios altamente subjetivos e, por vezes, em retribuição a favorecimentos.

Ressaltando a importância da tutela do bem público, o constituinte dispôs o princípio da *moralidade* como uma espécie de baliza à atuação do administrador público.

Mais do que uma distinção entre o que é moral e imoral, ético e antiético, o princípio da moralidade direciona ao próprio espírito humano. Remete ao cotidiano e a vida do cidadão perante a sociedade. Conduz, enfim, a harmonia entre a conduta, o direito e a moral.

Sobre a existência de uma moral institucional que vai além da mera análise da legalidade, Maria Sylvia Di Pietro¹⁵⁵ assevera:

implica saber distinguir não só o bem e o mal, o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, mas também entre o honesto e o desonesto; há uma moral institucional, contida na lei, imposta pelo Poder Legislativo, e há a moral administrativa que é imposta dentro e vigora no próprio ambiente institucional e condiciona a utilização de qualquer poder jurídico, mesmo o discricionário.

Pode-se, portanto, aludir que a moralidade administrativa significa agir segundo padrões éticos de probidade, decoro, honradez, dignidade e boa-fé. Moralidade que não se coaduna com a indicação de pessoas para o preenchimento de cargos públicos, levando em consideração critérios exclusivamente subjetivos como o grau de parentesco ou retribuições de favores.

¹⁵⁴ CENTRO DE PESQUISA DE OPINIÃO PÚBLICA DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB). Disponível em: <www.unb.br/dataunb/> Acesso em: 18 nov. 2008. p. 45.

¹⁵⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 17. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2004. p. 74-78.

Além de violar preceitos morais, a prática do nepotismo também ofende ao princípio da *eficiência*, constitucionalizado por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998. Isto porque, como as nomeações de parentes para cargos comissionados contemplam, em regra, pessoas sem interesse no desempenho da função pública e sem a necessária capacitação técnica, a qualidade e eficácia dos serviços públicos prestados é afetada.

Infelizmente, apesar de violar princípios constitucionais que regem a prestação de serviços públicos e não obstante o significado pejorativo e imoral que apresenta e representa, acredita-se que o nepotismo esteja presente em todas as esferas e níveis do Poder Judiciário.

Diante deste cenário, foi em boa hora que o Conselho Nacional de Justiça expediu a Resolução nº 07, proibindo o exercício de cargo de provimento em comissão ou de função gratificada, no âmbito de Tribunais ou Juízos¹⁵⁶, por cônjuge, companheiro ou parente, em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, dos respectivos membros ou juízes vinculados, bem como dos servidores investidos em cargo de direção ou de assessoramento.

4.1.3.1 Análise dos termos da Resolução n. 7

No intuito de evitar manobras jurídicas, a Resolução é suficientemente ampla e inequívoca ao, no artigo 2º., tipificar de forma exemplificativa¹⁵⁷, as hipóteses de nepotismo ou de conduta imoral no âmbito da administração pública.

No inciso I, veda-se a prática nepótica de se nomear, para cargo de provimento em comissão ou de função gratificada “no âmbito da jurisdição de cada Tribunal ou Juízo, cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, dos respectivos membros ou juízes vinculados”.

Eis aqui o *nepotismo direto ou explícito*, forma mais usual do nepotismo que consiste na nomeação, para cargos de livre nomeação, de parentes de magistrados de primeiro ou de segundo grau de jurisdição de um determinado Tribunal ou Juízo. A percepção de sua ocorrência é mais fácil não apenas diante da proximidade do grau de parentesco entre nomeante e nomeado mas, também, pelo fato destes trabalharem no mesmo espaço administrativo (juízo, vara, Tribunal, etc.)

¹⁵⁶ Note-se também que a Resolução n. 07 além de proibir a prática do nepotismo “no âmbito de todos os órgãos do Poder Judiciário”, determinou que serão “nulos os atos assim caracterizados” (art. 1º., da Resolução). Portanto, a resolução não proíbe apenas a prática do nepotismo. Vai além para, de forma expressa e inequívoca, considerar nulo todo e qualquer ato já praticado ou que venha a ser praticado em afronta ao comando ali prescrito.

¹⁵⁷ Razão do termo “dentre outras” constante no *caput* do artigo 2º., da Resolução nº 07/2005.

De acordo com o inciso I, a proibição alcança os filhos, cônjuge ou companheiro(a) e os parentes até terceiro grau (inclusive), seja o parentesco civil ou por afinidade, não havendo dificuldade quanto à interpretação do conteúdo do dispositivo, bastando recorrer às normas do Código Civil para se chegar à definição jurídica das diversas hipóteses de parentesco.

O inciso II descreve outra forma de nepotismo vedada pela Resolução nº 07: *o nepotismo indireto, por reciprocidade, dissimulado ou cruzado* e que consiste no ajuste entre dois ou mais magistrados de tribunais ou juízos diversos para beneficiar, com cargos de confiança, parentes recíprocos.

O inciso II refere-se ao “ajuste para burlar a regra do inciso anterior mediante reciprocidade nas nomeações ou designações”. Citando exemplo de João José Leal¹⁵⁸, “é o caso do filho de um juiz federal nomeado para exercer cargo de provimento em comissão no âmbito da Justiça Estadual, em troca da nomeação da esposa de um juiz de direito para cargo da mesma natureza, na Justiça Federal. Esta será sem dúvida, uma hipótese de difícil controle”.

Na seqüência, o inciso III veda a nomeação de parentes de qualquer servidor investido em cargo de assessoramento ou de direção para exercer cargos de provimento em comissão ou de função gratificada, na área do respectivo Tribunal ou Juízo. Aqui, a proibição não se destina ao parente próximo de magistrado e sim aos parentes, no mesmo grau e linha de parentesco referida no inciso I, de funcionário administrativo já investido em cargo de assessoramento ou de direção.

Segundo João José Leal¹⁵⁹:

não seria isonômico proibir o nepotismo em relação aos parentes do magistrado e permitir que possa ser praticado para favorecer os parentes daqueles que exercem cargos administrativos de assessoramento ou de direção. São comissionados que exercem inegável poder político-administrativo e que já são beneficiados por exercerem cargo de confiança. Por isso, justifica-se a vedação, pois muitos destes assessores ou diretores têm usado esse poder político para beneficiar seus parentes, com o privilégio de um cargo em comissão cuja nomeação está nas mãos do juiz ou tribunal que o distinguiu com um cargo de confiança.

¹⁵⁸ LEAL, João José. Resolução nº 07/05 do Conselho Nacional de Justiça: fim do nepotismo no Poder Judiciário? Disponível em: <http://ultimainstancia.uol.com.br/ensaios/ler_noticia.php?idNoticia=21168> Acesso em: 9 mar. 2008.

¹⁵⁹ LEAL, João José. Resolução nº 07/05 do Conselho Nacional de Justiça: fim do nepotismo no Poder Judiciário? Disponível em: <http://ultimainstancia.uol.com.br/ensaios/ler_noticia.php?idNoticia=21168> Acesso em: 9 mar. 2008.

Por sua vez, o inciso IV proíbe a contratação, em caráter temporário e excepcional, dos mesmos parentes já mencionados, seja de magistrados ou de servidor em cargo de direção e de assessoramento. Nesta hipótese, enquadra-se a figura freqüente dos funcionários admitidos sem prévio concurso público.

Finalmente, o inciso V considera nepotismo a contratação, em casos excepcionais de dispensa ou inexigibilidade de licitação, de pessoa jurídica da qual sejam sócios os mencionados parentes “dos membros ou juízes vinculados, ou servidor em cargo de direção ou de assessoramento”.

Convém ressaltar que o parágrafo 1º, do artigo 1º, da Resolução estabelece uma exceção no que tange aos parentes dos magistrados, determinando que tais poderão permanecer ou vir a ocupar cargos de provimento efetivo das carreiras judiciárias desde que admitidos em concurso público.

Tais parentes poderão ser nomeados para exercer cargo de provimento em comissão, *desde que* observados certos requisitos: compatibilidade do grau de escolaridade, qualificação profissional, entre outros. Porém, em nenhuma hipótese, o nomeado poderá servir subordinado ao magistrado nomeante.

A determinação é válida pois, uma das formas de burlar a proibição do nepotismo foi a de parentes próximos ingressarem na administração judiciária, mediante concurso, para cargos de serviços gerais e, em seguida, sem qualquer critério relacionado à qualificação, competência e merecimento, serem nomeados para relevantes cargos de provimento em comissão ou de função gratificada.

Finalmente, referida resolução determina também a exoneração, em 90 (noventa) dias, no âmbito de todos os tribunais, de cônjuges, companheiros ou parentes em linha reta, colaterais ou por afinidade, até terceiro grau, de juízes ou de servidores de direção e assessoramento (vedando, inclusive, contratação cruzada entre magistrados, o conhecido *nepotismo cruzado*).

Tamanho foi o alcance da medida, que restou proibida até mesmo contratação e manutenção de prestadoras de serviço que possuam parentes de magistrados no quadro funcional.

Assim, todos aqueles que se encontravam nesta situação irregular na data em que resolução passou a vigor, não poderão invocar a tese do direito adquirido, razão pela qual deverão(iam) ser exonerados no prazo de 90 dias¹⁶⁰.

Eis as hipóteses exemplificativas de alcance da Resolução nº 07, por meio da qual o Conselho Nacional de Justiça deu o pioneiro e corajoso passo no sentido de combater um dos maiores problemas do serviço judiciário – bem como público em geral –, proclamando ser o nepotismo incompatível com as normas constitucionais de impessoalidade, moralidade, transparência e eficiência do serviço público.

Ao proibir a prática do nepotismo no Poder Judiciário, o Conselho não está apenas impedindo que determinadas pessoas sejam nomeadas aos cargos públicos comissionados e de confiança, mas também atendendo a moral administrativa e oportunizando que outras pessoas possam desempenhar estas funções de chefia e assessoramento, sem o manto protecionista do parentesco.

Evidentemente que, embora tenha sido muito bem recebida socialmente, referida resolução gerou muita polêmica no meio jurídico.

Seus opositores acusaram o Conselho Nacional de Justiça de, ao editá-la, extrapolar suas atribuições legais e de agir inconstitucionalmente, na medida em que estaria *legislando através de resoluções* e, assim, invadindo a competência privativa do Poder Legislativo. Segundo aqueles, não existiria lei proibindo as nomeações e, sendo assim, tais seriam absolutamente lícitas, haja vista que ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei, garantia expressa na Constituição. Sendo assim, caberia ao Poder Legislativo, e não ao CNJ, disciplinar a matéria em lei específica, proibindo ou não as nomeações.

Em razão da enorme quantidade de processos ajuizados por servidores exonerados, que questionavam a constitucionalidade da Resolução nº 07, o Plenário do Supremo Tribunal Federal concedeu liminar *erga omnes* e com força vinculante¹⁶¹ suspendendo os julgamentos

¹⁶⁰ Como se viu à época do esgotamento do prazo de 90 dias conferido pela Resolução nº 07, fartos foram os mandados de segurança propostos por parentes de magistrados que se encontravam na situação mencionada. Entretanto, não obstante, de início, tenham sido deferidas algumas medidas liminares de manutenção de tais pessoas nos cargos públicos, posteriormente, tais liminares restaram cassadas tendo em vista o reconhecimento, pelo Judiciário i) da competência e legitimidade do CNJ para emitir a Resolução nº 07 e, ii) da ausência de direito adquirido dos autores do *mandamus*.

¹⁶¹ Nos autos Medida Cautelar em Ação Direta de Constitucionalidade nº 12-6 do Distrito Federal (ADC/MC/12-6/DF), tendo como relator o eminente ministro Carlos Ayres Britto.

destes processos¹⁶², até o encerramento da polêmica em 16/02/2006, quando o Supremo Tribunal Federal, pelo expressivo placar de nove contra um¹⁶³, reconheceu a legitimidade da Resolução nº 07 aduzindo, para tanto que, ao expedi-la o Conselho atuou nos limites e rigores de sua competência legal, não se imiscuindo na competência privativa do Poder Legislativo.

As razões fáticas e políticas que levaram o Supremo Tribunal Federal a ratificar a Resolução expedida pelo Conselho Nacional de Justiça, indicadas no voto do ministro relator, devem-se a ausência de fiscalização, por parte das autoridades competentes, no que tange a assiduidade, a desqualificação técnica para o exercício da função e a falta de critérios objetivos na escolha do ocupante dos cargos em comissão, o que teria levado o CNJ a expedir regulamento proibindo a contratação por Juízes de seus parentes.

4.1.3.2 Outros atos confirmatórios da legitimidade e constitucionalidade da Resolução n. 7

Outros atos sucederam e ratificaram a Resolução nº 07 exarada pelo CNJ como, por exemplo, o *Enunciado Administrativo nº 1*, proferido em 28/05/2008, no qual o CNJ determina expressamente que as limitações impostas por referida Resolução também se aplicarão aos titulares de cartórios não concursados¹⁶⁴.

Entretanto, ato dos mais relevantes, sem dúvida, foi a exarção pelo Supremo Tribunal Federal¹⁶⁵, em 21 de agosto de 2008, da *Súmula Vinculante nº 13* por intermédio da qual a Suprema Corte brasileira assentou que:

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.

¹⁶² Interessante notar que, na época, não obstante a liminar concedida pelo STF, alguns Tribunais de Justiça, em flagrante desrespeito a ordem, continuaram a conceder liminares em Mandados de Segurança determinando o retorno do servidor ao cargo, sob o argumento, em especial, de que se tratava de nomeação ocorrida há mais de cinco anos da data da expedição da Resolução 7/2005 e, portanto, imune a controle por parte do Conselho Nacional de Justiça.

¹⁶³ Voto vencido de autoria do Ministro Marco Aurélio de Mello.

¹⁶⁴ Segundo informações constantes no site do cnj (www.cnj.jus.br), medida foi tomada com relação ao Pedido de Providências 861, julgado em março de 2008, que constatou denúncia de irregularidades nos cartórios de Goiás com a nomeação de parentes de magistrados para ocuparem a titularidade de serventias lucrativas. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&task=view&id=4067&Itemid=167> Acesso em: 11 out. 2008.

¹⁶⁵ Originada no acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 579.951-4/RN¹⁶⁵, promovido pelo Ministério Público do Rio Grande do Norte, em razão da contratação de parentes no município de Água Nova/RN, tendo como relator o Ministro Ricardo Lewandowski.

Na redação do acórdão ensejador da mencionada Súmula Vinculante nº 13, o Ministro Relator Ricardo Lewandowski, salientou que a “a vedação do nepotismo não exige a edição de lei formal para coibir esta prática (...) eis que decorre diretamente dos princípios contidos no artigo 37, caput, da Constituição Federal”.

A decisão supra transcrita é de extrema relevância no combate ao nepotismo¹⁶⁶ haja vista que reconhece, expressa e inequivocamente, que referida prática ofende aos princípios da moralidade e impessoalidade apregoados na Carta Federal que, *auto-aplicáveis*, dispensam a elaboração de lei ordinária para disciplinar e vedar essa perniciosa prática¹⁶⁷.

Saliente-se que, hodiernamente, já não se discute mais a força normativa dos princípios constitucionais, dotados de eficácia jurídica concreta, e que há muito deixaram de ser vistos como fenômenos *metajurídicos*.

J.J. Gomes Canotilho¹⁶⁸ já afirmava que os princípios, longe de configurarem meras recomendações de caráter moral ou ético, são regras jurídicas de caráter prescritivo, hierarquicamente superior às demais e positivamente vinculantes. Ronald Dworkin¹⁶⁹ também salientava que “violar um princípio é muito mais grave do que transgredir uma norma”.

Neste aspecto, o posicionamento enfático do Supremo Tribunal Federal contra a prática do nepotismo, mediante expedição da Súmula Vinculante nº 13, veio em excelente momento, fortificando e estendendo a Resolução nº 07 do CNJ, aos demais Poderes estatais.

Reconheça-se também que a oposição do STF à prática nepótica não é recente, mas vem de tempos passados, haja vista considerá-la ilegítima e incompatível com o sistema republicano e democrático de gestão dos interesses e bens públicos.

Entretanto, o pró-ativismo da Suprema Corte em convolar tal entendimento numa *súmula com efeito vinculativo* aplicável à todos os Poderes e em todas as suas esferas é medida que confirma, em definitivo, a competência outorgada ao CNJ haja vista que, além de reconhecer a legalidade da Resolução nº 07, estendeu seu alcance para os poderes Executivo e Legislativo.

¹⁶⁶ A vedação constante na Súmula Vinculante nº 13, segundo o Supremo Tribunal Federal, não se aplicará, em tese, as indicações para cargos políticos como ministros e secretários, nos quais a nomeação de parentes continua sendo permitida.

¹⁶⁷ ALVES, Carolina Fátima de Souza; BARBOSA, Claudia Maria. Conselho Nacional de Justiça: o exercício da função fiscalizadora do Poder Judiciário. Breves considerações. **EOS, Revista Jurídica da Faculdade de Direito Dom Bosco**, ISSN 1980-730, abr. 2008.

¹⁶⁸ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional**. 5. ed. Coimbra: Almedina, 1991. Apud BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 243-244.

¹⁶⁹ Ibid. Apud BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 238.

Saliente-se também que ao expressar que são auto-aplicáveis os princípios constitucionais da moralidade, impessoalidade e eficiência, o STF não se imiscuiu na função criativa destinada ao Poder Legislativo mas, outrossim, somente consagrou o espaço normativo de referidos preceitos, fixando o sentido semântico acerca do conteúdo jurídico de tais princípios, demarcando-lhes o âmbito de sua aplicação.

Interessante notar também que a farta veiculação pública da Resolução nº 07 do Conselho e a enorme repercussão da Súmula Vinculante nº 13 proferida pelo STF¹⁷⁰, parece indicar que os setores sociais posicionaram-se favoráveis aos referidos atos, o que demonstra que a tentativa de aproximação entre sociedade e Judiciário, patrocinada pelo CNJ via Resolução nº 7, auferiu resultados sociais positivos, inclusive influenciando a Suprema Corte brasileira na exarcação de súmula vinculativa proibitória do nepotismo e extensiva aos demais Poderes do Estado.

Há de se ressaltar também que até a edição da Resolução nº 07, com espeque no texto constitucional então vigente, era legítimo o preenchimento de cargos em comissão¹⁷¹ sem o devido concurso público.

O que causa perplexidade a alguns é o fato de que, o CNJ, mesmo sem possuir poder legislativo, editou regulamento – *reconhecido como legítimo pelo órgão de cúpula do Judiciário* - que revogou a parte final do inciso II, do artigo 37, da CF/88 supra grifado, determinando que, a partir de então, também os cargos em comissão (*ou de confiança*) não mais poderão ser preenchidos por parentes ou pessoas vinculadas ao juízes ou membros do Judiciário, diante da vedação absoluta à prática do nepotismo.

Diante deste cenário, alguns tribunais posicionaram-se contrários a Resolução n. 07¹⁷² por compreenderem que, embora o Supremo Tribunal Federal tenha reconhecido a legitimidade e validade desta, não haveria como negar a temeridade de tal reconhecimento pois, aduzem, a continuar nesse trôpego passo, se o CNJ pôde *legislar* sobre a forma de preenchimento dos cargos em comissão, também o INCRA, por exemplo, poderia legislar sobre reforma agrária, e a FUNAI sobre o regime jurídico a ser aplicado aos indígenas, sem que haja necessidade dos competentes canais legislativos.

Outros, entretanto, em maioria, possuem visão distinta.

¹⁷⁰ Inclusive com matéria intitulada *A calma é só aparente ...* VEJA, São Paulo, p. 60-65, 27 ago. 2008.

¹⁷¹ Segundo Celso Antonio Bandeira de Mello¹⁷¹ cargos em comissão são os “cargos de provimento em comissão ou aqueles cujo provimento dispensa concurso público, são vocacionados para serem ocupados em caráter provisório por pessoa de confiança da autoridade competente para preenchê-lo, a qual também pode exonerar “ad nutum”, isto é, livremente, quem os esteja titularizando”.

¹⁷² Dentre estes menciona-se os Tribunais de Justiça dos Estados do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte e Goiás. (Notícia veiculada em 24.11.2005 no sítio www.stf.jus.br Acesso em: 11 set. 2008).

Consideram que o Conselho não extrapolou sua competência ao editar a Resolução nº 07 mas, sim, foi deveras benevolente com os ocupantes de cargos em comissão haja vista que a determinação de exoneração dos servidores em 90 dias (*artigo 5º, da Resolução*) não pode ser vista como medida arbitrária e repentina já que, concedeu àqueles razoável prazo para que buscassem sua recolocação profissional, minimizando os efeitos da dispensa.

Na redação da Resolução 07, especificamente o seu artigo 5º, fica claro que o CNJ rejeita a tese de existência de direito adquirido pelos já ocupantes desses cargos em comissão, se nomeados em função de parentesco próximo de magistrado vinculado ao Juízo ou Tribunal.

Mesmo porque, não se conquista direito a partir de ato administrativo de natureza precária ou sujeito ao poder discricionário de seu instituidor.

Assim, se a autoridade nomeante perdeu, com a Resolução nº 07, o poder discricionário de nomear um parente para exercer cargo de provimento em comissão – *cargo exercido de forma precária porque sujeito à eventual demissão ad nutum* - fica evidente que seu beneficiário não possui direito adquirido de nele permanecer, diante da proibição expressa da nova norma jurídica.

Feitas tais ressalvas, não obstante a existência de opiniões contrárias à Resolução, fato é que o Supremo Tribunal Federal reconheceu a legitimidade e constitucionalidade desta, consolidando-a através da edição da *Súmula Vinculante nº 13*¹⁷³, por intermédio da qual reafirma que contratação de servidor fundamentada em critérios subjetivos viola os preceitos que regem a Administração Pública.

O posicionamento enfático do Supremo Tribunal Federal contra o nepotismo, mediante a expedição da *Súmula Vinculante nº 13*, além de fortificar a Resolução nº 07 do CNJ, estendeu seus preceitos aos demais Poderes estatais que, até este momento, não se viam atingidos pela discussão.

Isto porque, é bom destacar, o nepotismo não aflige somente o Poder Judiciário.

Em artigo publicado, João José Leal e Rodrigo José Leal¹⁷⁴ afirmam que “no Poder Legislativo, verifica-se que a situação é ainda mais nepótica e escandalosa. Tanto que, após

¹⁷³ Curiosamente, na mesma data em que o Supremo Tribunal Federal aprovou a *Súmula Vinculante nº 13*, proibindo o nepotismo nos Três Poderes, o veículo de comunicação *Folha On Line*, informou ter surgido no Congresso a discussão sobre a criação de uma “cota” para contratação de parentes. A idéia, por enquanto sem autoria, está sendo discutida nos corredores da Câmara e do Senado mas, espera-se, que não seja levada adiante. O presidente da Câmara, Arlindo Chinaglia (PT-SP), afirmou ao jornal que o Congresso vai cumprir à risca a decisão do STF de proibir a prática do nepotismo no país, sem brechas para mudanças na decisão do tribunal. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u436419.shtml>> Acesso em: 12 out. 2008.

¹⁷⁴ LEAL, João José; LEAL, Rodrigo José. Supremo Tribunal Federal e o nepotismo “top”. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 12, n. 1891, 4 set. 2008. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=11679>> Acesso em: 1º out. 2008.

decisão do STF, há grande expectativa em relação à exoneração dos inúmeros parentes de senadores, deputados e vereadores ocupando cargos comissionados. Ainda não se tem notícia dessa esperada onda moralizadora de exonerações” no Legislativo¹⁷⁵.

Fácil é concluir que o pioneirismo do CNJ ao expedir a Resolução nº 07 que, atendendo aos anseios sociais de moralização do Judiciário, veda a prática do nepotismo no âmbito deste Poder, bem como aos titulares de cartórios não concursados (*Enunciado Administrativo nº 1*) fomentou a exarcação da Súmula Vinculante nº 13 pelo Supremo Tribunal Federal, estendendo a proibição de tal prática aos demais poderes do Estado, em todos os seus níveis.

Entretanto, o efetivo cumprimento da Resolução e, agora, da Súmula Vinculante nº 13, ainda são questões que necessitam ser averiguadas profundamente, mormente diante da enorme resistência dos Tribunais estaduais e dos demais Poderes no cumprimento das ordens expedidas.

A título exemplificativo, em fevereiro/2006, a Ordem dos Advogados do Brasil divulgou no sítio *Consultor Jurídico*¹⁷⁶ mapeamento dos cargos providos em comissão, por intermédio do qual identificou a existência de 1.854 parentes de até terceiro grau na Justiça dos vinte Estados e do Distrito Federal. Pelo balanço, até a data da realização da pesquisa, 460 (23%) tinham sido exonerados e 701 (37%) permaneciam nos cargos graças a liminares. Os outros 39% não foram exonerados por decisões dos próprios tribunais¹⁷⁷.

Não foi por outra razão que o Conselho Nacional de Justiça, na 48.^a Sessão Ordinária, realizada em 25 de setembro de 2007, decidiu solicitar informações aos Tribunais quanto ao efetivo cumprimento das determinações contidas na Resolução 7/2005, cujos resultados ainda não foram divulgados.

Quanto a repercussão social da medida, releva notar que a farta veiculação pública da Resolução nº 07, bem como da Súmula Vinculante nº 13¹⁷⁸, parece indicar que os setores sociais posicionaram-se favoráveis aos referidos atos, o que atesta que a tentativa de aproximação entre sociedade e Judiciário, patrocinada pelo CNJ via Resolução nº 7, auferiu

¹⁷⁵ Parcela considerável da comunidade jurídica compreende que com a decisão do STF supramencionada, a proibição do nepotismo vige para todo o país, nos três poderes, e em nível federal, estadual e municipal.

¹⁷⁶ Artigo publicado em 20 de fevereiro de 2006, no sítio *Consultor Jurídico*, intitulado *É constitucional: STF julga constitucional resolução 07 do CNJ*. Disponível em: <www.conjur.com.br> Acesso em: 9 mar. 2008.

¹⁷⁷ Mencionada pesquisa apontou a Justiça de Minas Gerais como a campeã em conceder pedidos de liminares em favor dos ocupantes de referidos cargos. Foram detectados 200 funcionários indicados por membros do Poder Judiciário e concedidas 200 liminares. No sentido contrário, no Acre há somente uma pessoa indicada, já demitida.

¹⁷⁸ Inclusive com matéria intitulada *A calma é só aparente...* (VEJA, São Paulo, p. 60-65, 27 ago. 2008).

resultados sociais positivos, inclusive influenciando a Suprema Corte brasileira na exarcação de súmula vinculativa proibitória do nepotismo extensiva aos demais Poderes do Estado.

4.2 MEDIDAS DE CONTROLE ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO

4.2.1 Transparência e moralidade - Resoluções nº 13 e 14 – Fixação de teto salarial da magistratura¹⁷⁹

No exercício da função atinente a gestão administrativa e financeira do Judiciário, outorgada nos incisos I e II, do parágrafo 4º., do artigo 103-B, da Constituição Federal e, no intuito de conferir transparência as formas de remuneração conferidas a Magistratura Nacional, envolta em diversos benefícios e privilégios, em 21/03/2006, Conselho Nacional de Justiça proferiu as *Resoluções nºs 13 e 14*, causadoras de enorme impacto no meio judiciário e social, haja vista ter fixado o limite salarial para os exercentes da Magistratura¹⁸⁰, o que há muito se solicitava ante a diversidade de subsídios estabelecidos aleatoriamente por cada Estado da federação.

Cumprido salientar que, previamente a expedição das resoluções ora analisadas, tanto o inciso XI, do artigo 37 da Constituição Federal¹⁸¹, quanto a Lei nº 11.143, de 26/07/2005, já determinavam o teto salarial no serviço público, incluindo o Judiciário, como sendo o valor auferido pelos ministros do Supremo Tribunal Federal.

Entretanto, “a ausência de uma regra única abria brechas para que algumas remunerações ultrapassassem esse limite. Esse é o caso, por exemplo, de leis estaduais que admitiam o acúmulo de gratificações¹⁸²” que, podiam totalizar 40 tipos diferentes entre representações ou adicionais aos vencimentos dos magistrados.

¹⁷⁹ Em 2/1/2009 o Conselho Nacional de Justiça publicou decisão que alterou profundamente as Resoluções 13 e 14 excluindo a incidência do teto remuneratório para verbas recebidas pelos servidores do Poder Judiciário resultantes da acumulação de cargos. Segundo notícia veiculada no site do CNJ (Disponível em: <www.cnj.jus.br> Acesso em: 9 jan. 2009.), a mudança no entendimento de referida instituição tomou como base decisão do Supremo Tribunal Federal segundo a qual o teto remuneratório não incide nos vencimentos dos magistrados que exerçam cumulativamente o magistério ou recebem gratificação pelo exercício de função eleitoral. Não oferecer o mesmo tratamento aos servidores do Judiciário ofenderia o princípio da isonomia, permitindo tratamentos diferentes entre magistrados e servidores.

¹⁸⁰ Nos termos do art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, combinado com o seu art. 93, inciso V, no âmbito do Poder Judiciário da União, fixou o valor do teto remuneratório como sendo o subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal que corresponde a R\$ 24.500,00 (vinte e quatro mil e quinhentos reais) e, no âmbito do Poder Judiciário dos Estados o teto remuneratório é o valor do subsídio de Desembargador do Tribunal de Justiça, que não pode exceder a 90,25% (noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento) do subsídio mensal de Ministro do Supremo Tribunal Federal.

¹⁸¹ Com redação dada pela Emenda Constitucional nº 41/2003.

¹⁸² Notícia veiculada no site do CNJ, em 7/3/2006, intitulada *CNJ deve definir teto salarial do Judiciário na próxima terça-feira*. Disponível em:

Pesquisa realizada e divulgada no sítio eletrônico do CNJ demonstrava que, à época da expedição das Resoluções (março/2006), existiam 2.978 juízes¹⁸³ e funcionários no Judiciário pátrio recebendo acima do teto salarial. Em média, tais sujeitos auferiam “cerca de R\$ 3.491,00 acima do limite permitido pela Constituição Federal e pela Resolução 13/2006. O maior salário apurado seria de R\$ 34.800,00, mais de R\$ 10 mil acima do teto constitucional¹⁸⁴” e era pago pelo Tribunal de Justiça de São Paulo.

Frente a este cenário, após ter provocado intenso debate e, inclusive, mediante prévia oitiva e manifestação dos representantes de tribunais e associações de classe que também opinaram previamente a expedição das resoluções¹⁸⁵, o Conselho Nacional de Justiça expediu as Resoluções nº 13 e 14 no intuito de disciplinar a matéria referente a remuneração dos integrantes do Poder Judiciário, preenchendo e colocando termo as falhas legais existentes.

Amparadas na previsão contida no inciso XI, do artigo 37 da Constituição da República e, considerando o limite remuneratório fixado no artigo 3º., da Lei 11.143/2005, em 21/03/2006, via Resoluções 13 e 14, aplicáveis em âmbito nacional, ou seja, aos ministros dos Tribunais Superiores, desembargadores, juízes e servidores do Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça fixou teto remuneratório para os integrantes do Judiciário vinculados aos Estados ou a União.

Após intensas análises e pesquisas realizadas, os limites foram fixados da seguinte forma: no âmbito do Poder Judiciário da *União*, em acatamento e ratificação ao previsto no inciso XI, do artigo 37 da Constituição Federal, o valor do teto remuneratório permaneceu como sendo o subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal correspondente a R\$ 24.500,00 (*art. 1º., Res. 13 e art. 1º., Res. 14*). No âmbito do Poder Judiciário dos *Estados*, o teto remuneratório foi fixado como sendo o valor auferido por Desembargador do Tribunal de

<http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&task=view&id=2207&Itemid=167. Acesso em: 16 nov. 2008.

¹⁸³ “Foram encontradas irregularidades em 19 Tribunais de Justiça (2.857 casos) e no Tribunal Regional Federal da 5ª Região (121 casos), totalizando 2.978 casos de magistrados/servidores irregulares em um universo de 188.674 magistrados e servidores, ou seja, 1,5% do total. Parte destes magistrados continua percebendo a remuneração integral por conta de liminares obtidas em instâncias superiores.” BARBOSA, Cláudia Maria; COSTA, Guilherme da. Reforma do Judiciário para quê? O papel do Conselho Nacional de Justiça na construção e condução de uma política pública para o sistema judicial brasileiro. In: CONGRESSO NACIONAL DE SOCIOLOGÍA JURÍDICA: DERECHO, DEMOCRACIA Y SOCIEDAD, 8., 2007, Santa Fé, Argentina. **Anais eletrônicos**. Santa Fé, Argentina: Sociedad Argentina de Sociología Jurídica e Universidad Nacional del Litoral - facultad de ciencias jurídicas y sociales, 2007. Disponível em: <<http://www.sasju.org.ar/encuentros/viii/sasju2008/Comision05/Barbosa.pdf>> Acesso em: 18 nov. 2008.

¹⁸⁴ LEAL, João José. Teto salarial da magistratura, interpretação conforme a Constituição e jurisprudência do STF em desconformidade com o CNJ. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 11, n. 1376, 8 abr. 2007. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9553>> Acesso em: 17 nov. 2008.

¹⁸⁵ Saliente-se a criação, em novembro/2005, de comissão interna ao CNJ destinada exclusivamente a análise da fixação de teto remuneratório do Judiciário, consoante informado na notícia descrita na nota supra.

Justiça que não poderá exceder a 90,25% do subsídio mensal de Ministro do Supremo Tribunal Federal¹⁸⁶. (*art. 2º, Res. 13; parágrafo único, do artigo 1º, da Res. 14*).

Apesar da limitação, o CNJ definiu situações em que a remuneração dos magistrados poderia ultrapassar o teto salarial fixado: o exercício do magistério; a atuação como juiz eleitoral; benefícios previdenciários e verbas indenizatórias, como o auxílio-mudança ou auxílio-transporte.

As demais gratificações e/ou verbas adicionais eventuais poderiam ser recebidas desde que, somadas ao subsídio mensal, não ultrapassassem o teto fixado para União e Estados.

Urge salientar que, na busca por maior celeridade na adaptação dos tribunais as novas normativas, referidas resoluções também estabeleciam prazo – *até junho/2006* – para que todos os Tribunais do país se ajustassem ao novo teto salarial, inclusive reduzindo remunerações que estivessem em desacordo com o limite fixado.

Entretanto, a grande maioria dos tribunais estaduais ofereceu resistência a determinação contida nas Resoluções, levando o Conselho Nacional de Justiça a, em 31 de janeiro de 2007, após reconhecer a desobediência civil-administrativa daqueles, determinar o imediato enquadramento nos limites fixados nas Resoluções.

Desgostosa com a atitude veemente do Conselho Nacional de Justiça, a AMB (Associação dos Magistrados Brasileiros) impetrou ação direta de inconstitucionalidade, com pedido cautelar, frente ao Supremo Tribunal Federal¹⁸⁷, requerendo a declaração de inconstitucionalidade de algumas normas contidas nas Resoluções nº 13 e 14¹⁸⁸, sob o argumento de que a criação de um subteto para a magistratura estadual, além de discriminatória, feriria o princípio da isonomia, do pacto federativo e da unicidade do Poder Judiciário.

4.2.2 Conseqüências da propositura da ADIN nº 3854-1/DF – A questão do “subteto” da magistratura estadual

Inobstante a ADIn proposta questionar exclusivamente a legitimidade constitucional de um subteto para a magistratura estadual – *não combatendo as demais determinações contidas nas Resoluções 13 e 14* - resolveu o CNJ aguardar o seu julgamento.

¹⁸⁶ O que equivale a R\$ 22.111,25.

¹⁸⁷ Que recebeu o numero 3854-1/DF, tendo como requerido o Congresso Nacional e o Conselho Nacional de Justiça e, como relator, o Ministro Cezar Peluso..

¹⁸⁸ Precisamente no que tange ao artigo 2º. da Resolução 13 e artigo 1º., parágrafo único, da Resolução 14.

Em 28.02.2007, o Pleno do Supremo Tribunal Federal¹⁸⁹, no exercício do controle jurisdicional dos atos expedidos pelo CNJ (art. 102, I, “r”, da CF/88), em “juízo prévio e sumário”¹⁹⁰ do pleito cautelar formulado na ADIN, sob o argumento de que a fixação de um subteto para a magistratura estadual ofende o princípio da isonomia, deferiu a liminar pleiteada excluindo a submissão dos membros da magistratura estadual ao subteto de remuneração, bem como suspendendo a eficácia do artigo 2º., da Resolução nº 13, e do artigo 1º., parágrafo único da Resolução nº 14.

A ementa da decisão foi assim redigida:

Magistratura. Remuneração. Limite ou teto remuneratório constitucional. Fixação diferenciada para os membros da magistratura federal e estadual. Inadmissibilidade. Caráter nacional do Poder Judiciário. Distinção arbitrária. Ofensa à regra constitucional da Igualdade ou Isonomia. Interpretação conforme dada ao artigo 37., inciso XI, e par. 12, da CF. Aparência de inconstitucionalidade do artigo 2º. da Resolução nº 13/2006 e do artigo 1º, parágrafo único, da Resolução nº 14/2006, ambas do Conselho Nacional de Justiça. Ação direta de inconstitucionalidade. Liminar deferida. Voto vencido em parte. Em sede liminar de ação direta, aparentam inconstitucionalidade normas que, editadas pelo Conselho Nacional da Magistratura, estabelecem tetos remuneratórios diferenciados para os membros da magistratura estadual e os da federal.

Sem a pretensão de analisar aqui os argumentos esposados na ADIn nº. 3854-1/DF, que se encontra *sub judice*, foi com surpresa que a sociedade e a comunidade jurídica receberam a decisão do Supremo Tribunal Federal no sentido de suspender atos expedidos pelo Conselho Nacional de Justiça, desautorizando-o.

Sem olvidar que o Conselho é composto e presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal - *que, portanto, participou da elaboração e aprovação das Resoluções nº 13 e 14* -, a surpresa reside no fato de que referidas resoluções foram elaboradas com base em julgamento anterior realizado no STF relacionado ao subsídio do Ministério Público¹⁹¹, no qual a Suprema Corte reconheceu a legalidade de fixação de subteto remuneratório para os integrantes do *parquet*¹⁹².

¹⁸⁹ Vencidos os ministros Joaquim Barbosa e Marco Aurélio.

¹⁹⁰ Palavras utilizadas pelo Ministro Relator Cezar Peluso, às fls. 729, do acórdão que deferiu a liminar pleiteada pela AMB, na ADIn proposta.

¹⁹¹ ADIn nº 3831, proposta pelo procurador-geral da República e presidente do CNMP, Antônio Fernando Souza.

¹⁹² O Ministro Cezar Peluso, no julgamento da ADIn nº 3854/1-DF promovida pela AMB, esclareceu que a vedação do subteto à magistratura estadual não poderia ser estendida ao Ministério Público porque o Poder Judiciário tem caráter nacional, diferentemente do MP, que não se submete a uma única regra.

Certamente, tal decisão liminar, além de “submeter o Conselho a uma verdadeira *capitis deminutio*”¹⁹³, ratifica a imagem do corporativismo existente no Judiciário brasileiro na medida em que, se de um lado assenta a validade jurídica do subteto para integrantes do Ministério Público, de outro, o nega para seus pares (magistratura estadual).

Essa situação de assimetria salarial, assegurada em nome de normas constitucionais como a da irredutibilidade de vencimentos, do direito adquirido e da coisa julgada, cria distorções remuneratórias que atentam contra princípios também constitucionais e de maior relevância político-jurídica como o da moralidade e da igualdade (e a sua interface da pessoalidade) e da justiça social.¹⁹⁴

Ao validar a percepção de vantagens remuneratórias de caráter pessoal e excepcional, ainda que o tenha feito em sede liminar e provisória, “o entendimento jurisprudencial da Suprema Corte contrariou o objetivo republicano de se construir uma sociedade livre, justa e solidária, que possa promover o bem de todos” (art. 3º., incisos I e IV, da CFRB)”.¹⁹⁴

Assim, sem olvidar a decisão provisória do STF, não se pode negar que o objetivo do Conselho Nacional de Justiça ao exarar as Resoluções nº 13 e 14, no cumprimento de sua função de controle administrativo e financeiro do Judiciário, foi conferir maior transparência a remuneração auferida pelos integrantes do Judiciário, colocando termo a infinidade de benefícios pessoais percebidos sob as mais diversas alcunhas, medida de aproximação entre Judiciário e sociedade que poderia estar surtindo efeitos não fosse a liminar conferida pela Corte Suprema, em verdadeiro processo de desautorização do Conselho.

4.3 MEDIDAS DE PLANEJAMENTO POLÍTICO E ESTRATÉGICO

4.3.1 Desburocratização e transparência de informações para efetivo e eficaz planejamento

Em tópico anterior, discorreu-se sobre a necessidade de transparência dos atos judiciais e administrativos praticados por integrantes do Judiciário como exigência para a democratização deste poder, para a realização do Estado Democrático de Direito, para a

¹⁹³ LEAL, João José. Teto salarial da magistratura, interpretação conforme a Constituição e jurisprudência do STF em desconformidade com o CNJ. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 11, n. 1376, 8 abr. 2007. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9553>>. Acesso em: 17 nov. 2008.

¹⁹⁴Ibid.

efetivação da moralidade apregoada pelo artigo 37 do texto constitucional, bem como para sua aproximação da sociedade civil, especialmente no que toca a aspectos disciplinares.

Contudo, a transparência não é condição exclusiva para a aplicação de medidas disciplinares e administrativas: a transparência é também requisito indispensável à gestão e planejamento do Poder Judiciário.

Isto porque, para que se possa proceder a um efetivo e exitoso planejamento se faz indispensável a prévia obtenção de informações e dados relativos a atual situação do Poder Judiciário, nos mais variados aspectos e setores¹⁹⁵. Em outras palavras: a transparência de informações referentes ao sistema judiciário é *conditio sine qua non* para o seu eficaz planejamento, objetivo almejado pelo Conselho e que pode ser constatado nos variados sistemas e programas por ele patrocinados e veiculados.

Exemplificativamente, menciona-se o *Banco Nacional de Dados da População Carcerária* – implementado em 02/03/2008 com o principal objetivo de coletar e disponibilizar dados sobre presos, visando a ressocialização –; o *Cadastro Nacional de Improbidade Administrativa* – implementado em 02/12/2008 com o fito de reunir informações sobre pessoas ou empresas condenadas na esfera cível pela má gestão de recursos públicos, no intuito de evitar que tais infratores voltem a ser reeleitos ou contratados pela administração pública; dentre outras ações.

Tais medidas parecem indicar que o Conselho Nacional de Justiça vem primando pela transparência tanto na obtenção quanto na divulgação de informações referentes ao Judiciário, visando otimizar o seu planejamento e, assim, torná-lo eficaz e pontual.

O Conselho Nacional de Justiça, desde sua efetiva implementação como órgão responsável pelo planejamento político estratégico do Judiciário, tem demonstrado grande preocupação com o excesso de formalismo e burocratização que afligem os serviços judiciários prestados.

E tal preocupação é motivada: embora alguns afirmem que o formalismo existente decorre da necessidade de se assegurar a aplicação uniforme da lei, inegável é a constatação de que a burocratização e o formalismo exacerbados possibilitam, quando senão fomentam, a corrupção¹⁹⁶ e a morosidade no sistema judiciário – *esta, um dos maiores males do sistema* -,

¹⁹⁵ Visando averiguar, por exemplo, se o número de juízes nas variadas instâncias é ou não suficiente para julgar as demandas apresentadas; se se faz necessária a criação de novos juízos (varas/comarcas), quais as ações a serem tomadas na ressocialização de presos; como se evitar e punir a improbidade administrativa, etc.

¹⁹⁶ Segundo DJANKOV S.; LA PORTA, R.; LOPES DE SINALES, F.; SHLEIFER, A., Courts: The Lex Mundi Project. National Bureau of Economic Research (NBER). Working Paper 8890, Apr. 2002, “a burocratização além de levar a um menor nível de crescimento do país, estimula a proliferação da corrupção tendo em vista que

levando a necessidade e urgência de sua desburocratização haja vista que, consoante Dallari, o “legalismo expulsa a justiça das decisões”¹⁹⁷.

A burocratização do Poder Judiciário não pode ser visualizada, única e exclusivamente, do ponto de vista das arcaicas previsões processuais – *civis e penais, bem como de leis extravagantes* – vistas, quase sempre, como único meio estimulador do formalismo exagerado e, assim, em consequência, da morosidade processual.

Em que pese o direito processual vigente possibilitar práticas procrastinatórias¹⁹⁸, a morosidade necessita ser visualizada – *e combatida* – também no que tange ao seu aspecto *interna corporis*, constatada diante da oposição de serventuários e Magistrados ao uso de equipamentos e tecnologias avançadas, na resistência à informatização dos serviços judiciários.

Pedro Madalena¹⁹⁹ comentando a respeito da necessidade de conscientização dos operadores do Direito para a adoção da informática como ferramenta essencial ao exercício da atividade judiciária, transcreve em seu livro trechos do artigo de autoria do juiz pernambucano *Demócrito Ramos Reinaldo Filho*²⁰⁰ que versa a respeito da reação negativa, de alguns, à modernização:

O homem sempre demonstrou uma tendência a reagir contra o novo, o revolucionário, enfim contrato tudo que, num primeiro momento, não esteja submetido ao seu domínio. É quase como um mecanismo de defesa, que dispara automaticamente, quando alguma coisa parece ameaçar sua segurança. Daí porque não é difícil entender o pensamento daqueles que se antepõem às inovações tecnológicas, sobretudo quando estas importam na modificação frenética da forma como as coisas se processam na sociedade. Partem de uma falsa noção que procura antagonizar homem e máquina como se os objetos técnicos nada contivessem da substância humana; como se não fossem criados e desenvolvidos pelo próprio homem, para ajudá-lo a melhorar o complexo mundo que ele mesmo criou.

A desburocratização que se requer e necessita, visando conferir maior celeridade a prática dos atos judiciais, não pode prescindir da segurança e do respeito a preceitos e direitos constitucionais eis que a celeridade que se busca com a desburocratização não se confunde com *sumariedade* mas, tanto uma quanto outra, só servem ao Direito e a Justiça enquanto

quanto mais centralizar for um sistema, quanto maior a concentração de poderes nas mãos de poucas pessoas, maior a chance da prática de atos corruptíveis”.

¹⁹⁷ DALLARI, Dalmo de Abreu. **O poder dos juízes**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 83.

¹⁹⁸ Contra as quais muito se tem reclamado, com pedidos de alteração nos Códigos Processuais vigentes, reduzindo, assim, ao máximo, as formalidades processuais que subvertem o direito e atrapalham a efetivação da Justiça.

¹⁹⁹ Madalena, Pedro. **Organização e informática no poder judiciário**. Curitiba: Juruá, 2003. p.121-122.

²⁰⁰ Disponível em: <<http://www.infojus.com.br/area1/democritofilho5.html>> Acesso em: 2 out. 2008.

atadas à garantias constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa²⁰¹.

Portanto, ainda que a desburocratização do Judiciário deva percorrer também outros cenários – *como a necessidade de mudanças nas codificações civis e penais vigentes* -, é inegável que sua modernização, via informatização, é uma forma de combater a burocracia judiciária.

Faz-se preciso, portanto, modernizar e informatizar o Poder Judiciário, necessidade também reconhecida pelo Legislativo ao promulgar a Lei nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a “informatização do processo judicial”.

É notório que, atualmente, não há Tribunal no Brasil que não esteja envolvido com aquisição de equipamentos, atualização de programas e sistemas, uso de *intranet* e *internet*, ampliando, assim, o acesso direto dos jurisdicionados às informações atualizadas.

Contudo, a informatização que se necessita não diz respeito somente a aquisição de equipamentos e sistemas modernos, tampouco a dotação de Tribunais e Comarcas com tecnologias de ponta mas, outrossim e principalmente, é necessário fomentar o uso destes instrumentos no cotidiano forense²⁰² como efetiva forma de conferir maior agilidade processual, bem como franco acesso à Justiça ao jurisdicionado.

O exercício forense tem demonstrado que, em algumas comarcas, devido a utilização de sistemas informatizados, já não se faz mais preciso aguardar na fila à espera de informações a serem prestadas por serventuário acerca do trâmite de algum processo: acesse-se no computador mais próximo, a mais nova informação. Não fossem esses investimentos em informática e modernização os Juízos e Tribunais já estariam inviabilizados. O Judiciário, como um dos Poderes do Estado, pilar da democracia, provavelmente já teria perdido sua credibilidade social.

²⁰¹ ALVES, Carolina Fátima de Souza; BARBOSA, Claudia Maria. PROJUDI: instrumento de combate à morosidade judiciária e de estímulo à transparência das decisões do Poder Judiciário. In: CONPEDI. 17., 2008, Brasília-DF. **Anais do XVII CONPEDI**. Brasília-DF, nov. 2008.

²⁰² No particular, transcreve-se trecho da palestra proferida pelo Ministro do STJ, dr. Edson Carvalho Vidigal, em 9/11/2001, no 53º Encontro do Colégio Permanente de Presidentes de Tribunais de Justiça do Brasil, em São Luís, Maranhão, sobre o tema *Desburocratização da Justiça*: “Tenho notado que, em muitas mesas, o computador tem servido mais como enfeite, acessório de decoração e charme. Não tem sido utilizado na abrangência de suas potencialidades, quando muito apenas como se fosse uma nova máquina de escrever. Ainda hoje, em muitos casos, o computador intimida. Há Juízes de caligrafia fácil e legível, que preferem continuar escrevendo seus rascunhos para o funcionário depois digitar. E ainda há Juízes, exímios datilógrafos, que batem tudo à máquina e depois mandam para o funcionário digitar. O computador então, para uns e outros, ainda é uma geringonça. Uns outros ainda não descobriram que o computador serve, no mínimo, para eliminar a intermediação burocrática que se opera, eliminando a relação que consome tempo entre eles, Juízes e o funcionário digitador”.

Pierpaolo Cruz Bottini²⁰³ em artigo escrito seguidamente à criação do Conselho Nacional de Justiça, no qual comenta os desafios a serem enfrentados por este, afirmava que:

Os problemas de administração judicial são acentuados pelo caráter federativo do Estado brasileiro, que implica na existência de diversas Justiças no país, nos âmbitos estadual e federal, para tratar de matéria comum, trabalhista, eleitoral, militar e outras. Se por um lado tal diversidade se faz necessária para atender às peculiaridades de cada região de um país continental como o Brasil, por outro é necessário organizar a troca de informações entre os órgãos judiciais, sob pena de manter a fragmentação da Justiça em ilhas incomunicáveis e impedir a resolução dos litígios de maneira satisfatória. Atualmente, as Justiças estaduais não se comunicam entre si, nem com a Justiça federal, e não trocam informações com órgãos e entidades de outros Poderes, não por falta de iniciativa ou vontade política, mas por falta de regulamentação que padronize os sistemas de transmissão de dados e de gestão organizacional. (...)

Diante do novo texto constitucional, fica evidente a importância do Conselho Nacional de Justiça para dinamizar a gestão da Justiça e possibilitar a integração dos sistemas judiciais do país, facilitar a prestação jurisdicional e garantir a transparência dos órgãos públicos que desempenham tarefas judicantes.

Dentro deste contexto, a informatização é, certamente, um dos principais fatores que tem possibilitado e viabilizado o julgamento de tão grande número de demandas que chegam ao Judiciário, de forma menos morosa, burocrática e custosa socialmente.

Entretanto, o controle da atividade pública mediante registro de operações em sistemas de informática demandava a criação de um procedimento *unificado* de supervisão e publicidade dos atos praticados.

Dentro deste contexto, deu-se a implementação pelo Conselho Nacional de Justiça do sistema de informatização *PROJUDI*, cuja análise será feita adiante, criado no intuito de estimular a celeridade processual e de possibilitar rápido acesso às informações processuais, bem como a prática de atos via *on line*, de forma célere, clara e transparente, além de funcionar como instrumento de supervisão dos atos praticados por juízes e serventuários.

Aliás, no que tange a transparência urge notar que a introdução da informatização dos atos judiciais também colaborará no combate a corrupção, reduzindo significativamente o espaço para a prática de atos corruptíveis eis que possibilitará ao cidadão visualizar a consumação dos procedimentos administrativos e judiciais.

Contudo, a desburocratização judiciária que se deseja, não se limita ao incentivo à informatização do aparelho judiciário, tampouco à necessidade de reformas processuais e legislativas.

²⁰³ BOTTINI, Pierpaolo Cruz. Os desafios do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <http://www.abdir.com.br/doutrina/ver.asp?art_id=273&categoria=TGD> Acesso em: 2 ago. 2008.

Sérgio Renault e Pierpaolo Cruz Bottini²⁰⁴ salientam que o grande volume de processos em tramitação, a “judicialização da vida cotidiana, ou seja, a necessidade de participação do Poder Judiciário em atos que dispensariam sua atenção” bem como a “ausência de uma cultura de conciliação no direito brasileiro” são também fatores responsáveis pela excessiva burocratização judiciária.

E o combate a burocratização pode ser efetuado mesmo sem as reformas legislativas supra mencionadas. Afinal, sabe-se que o Direito, embora figure como norteador das condutas humanas e sociais, não consegue prever todas as possibilidades de atos e omissões lesivos a serem regidos pela norma jurídica. Neste sentido, prevê o ordenamento que, havendo lacunas legislativas ou mesmo omissão do legislador será permitido ao julgador valer-se de outras fontes normativas para apreciar a questão que lhe é apresentada²⁰⁵.

Não se faz necessário, portanto, aguardar passivamente que o legislador proceda às reformas processuais tão aclamadas e aguardadas: basta boa vontade e esforço do Judiciário, para que se dê, senão a mudança da situação atual, sua sensível melhora.

E foi com este intuito inovador e em benefício da cidadania que o Conselho Nacional de Justiça implementou o *Movimento pela Conciliação* sob o slogan “*Conciliar é Legal*”, originado no “*Dia Nacional da Conciliação*”²⁰⁶ – analisado adiante –, por intermédio do qual numa determinada semana do mês de dezembro do ano civil, o Judiciário nacional se mobiliza no intuito de conciliar os litigantes, colocando termo litígios que poderiam tramitar durante anos, e o fazendo de forma satisfatória para as partes envolvidas.

O favorecimento e estímulo ao uso da conciliação – *mecanismo alternativo de resolução de conflito* - no âmbito do Judiciário, pode ser visualizado como instrumento que busca informalizar e desburocratizar o sistema judiciário brasileiro, conferindo agilidade e pacifismo na solução de conflitos apresentados.

Assim, passa-se adiante a análise do sistema *PROJUDI* bem como do *Movimento pela Conciliação*, projetos criados, incentivados e implementados pelo Conselho Nacional de Justiça no exercício de sua função planejadora visando a democratização dos serviços prestados pelo Judiciário à sociedade.

²⁰⁴ RENAULT, Sérgio Rabello Tamm; BOTTINI, Pierpaolo Cruz (Coord.) **A nova execução dos títulos judiciais**: comentários à lei nº. 11.232/2005. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 2-4.

²⁰⁵ Art. 126, CPC – “O juiz não se exime de sentenciar ou despachar alegando lacuna ou obscuridade da lei. No julgamento da lide caber-lhe-à aplicar as normas legais; não as havendo, recorrerá a analogia, aos costumes e aos princípios gerais do direito”.

²⁰⁶ Realizado em agosto/2006, que contou com a participação de todos os tribunais do país.

4.3.2 A informatização judicial por meio do *PROJUDI* e o custo econômico da lentidão judiciária²⁰⁷

Pesquisa realizada pela Universidade de Brasília (UnB) entre os anos de 2000 e 2004²⁰⁸, denominada *A imagem do Judiciário junto a população brasileira*, demonstrou que para a sociedade brasileira, o texto legislativo, a complexidade hierárquica e orgânica da

²⁰⁷ Inúmeras são as causas que podem ser apontadas para a morosidade enfrentada pelo Poder Judiciário brasileiro. As principais indicadas por Nóbrega, Silva e Alves são a) Estrutura organizacional precária e extremamente burocratizada: a saturação dos órgãos judiciários se deve, em parte, à sua estrutura organizacional precária e insuficiente, que se torna ainda mais grave diante do enorme volume de trabalho em todos os graus deste Poder a partir da promulgação de planos econômicos e, precisamente, com a promulgação da Constituição Federal, em 1988, além da existência de processos repetitivos, por vezes irrelevantes ou em nome de interesses escusos, o que demonstra a inexistência de *filtros seletivos*, de *critérios de seletividade* no Judiciário; b) Excesso de formalismo e dogmática: embora referidas doutrinas tenham se originado na ideologia liberal do século XIX, ainda persistem na mentalidade de juízes que, mais preocupados com as formalidades legais, acabam por relegar a justiça almejada a um segundo plano, admitindo, em nome do estrito respeito à forma, a eternização da demanda. No particular, válida e perspicaz a afirmação de Dalmo de Abreu Dallari a respeito da doutrina positivista, aduzindo que, nesta “a procura do justo foi eliminada, e o que sobrou foi um apanhado de normas técnico-formais, que, sob a aparência de rigor científico, reduzem o direito a uma superficialidade mesquinha. Essa concepção do direito é conveniente para quem prefere ter a consciência anestesiada e não se angustiar com a questão da justiça”.²⁰⁷; c) Precárias condições materiais e pessoais do Judiciário – Deficiência de planejamento: deficiência que abrange desde as instalações físicas precárias até as obsoletas organizações dos feitos que, em alguns locais, permanecem sendo organizados em fichários datilografados ou até manuscritos!. Dalmo de Abreu Dallari²⁰⁷ salienta que “juízes trabalhando em condições incompatíveis com a responsabilidade social da magistratura”, ou seja, em situações precárias, também inviabilizam a célere prestação jurisdicional. Quanto ao desaparelhamento do Judiciário e as suas precárias condições materiais, o Ministro Celso de Mello, quando presidente do Supremo Tribunal Federal, declarou em entrevista a revista *Veja* que “em alguns lugares do Brasil, a justiça está num estágio pré-histórico, pois falta até papel e caneta. Se falta isso, imagine o resto” (VEJA, São Paulo, n. 50, p. 58). No que tange a deficiência de pessoal, a morosidade é ainda fomentada pelo despreparo e desinteresse de alguns serventuários da Justiça que, sem precípuo conhecimento da importância da função desenvolvida e, juntamente com a sobrecarga de trabalho e escassez de recursos materiais, terminam – *quicá involuntariamente* –, por colaborar com a morosidade judicial; d) o uso arbitrário de medidas provisórias, pelo Poder Executivo, com fins legislativos: o ativismo legislativo do Poder Executivo, mediante a utilização arbitrária de medidas provisórias, tornou-se um poderoso instrumento de regulação da sociedade, principalmente em matérias de natureza econômica. Em levantamento realizado entre os anos de 1988 e 1994, constatou-se que 85% das leis aprovadas tiveram sua origem no Poder Executivo, e que 74 das 147 medidas provisórias do governo Sarney (50,3%) tiveram como objeto matéria econômica, e *tiveram também este objeto 85 das 157 do governo Collor (54,1%), 275 das 508 do governo Itamar Franco (54,1%), 1.096 das 1971 do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (55,6%)*; e) carência de magistrados: segundo os *Relatórios Anuais e Sistema Informatizado* do Supremo Tribunal Federal, no que tange a movimentação processual neste órgão, referente aos anos de 2000 a setembro/2008, o número de processos recebidos no período foi superior a 800.000 (oitocentos mil), o que demonstra o excessivo volume de trabalho destinado à Corte Suprema e, previamente enfrentado pelas instâncias ordinárias. Somente no ano de 2006 foram mais de 127.000 processos recebidos pelo Supremo Tribunal Federal que, se divididos entre os 11 Ministros que o compõem, significa dizer que cada um destes teria julgado 11.000 processos por ano ou, aproximadamente 30 (trinta) processos por dia! (NÓBREGA, Airton; SILVA, Antonio F. Álvares da; ALVES, Léo da Silva (Coord.) **Morosidade da justiça**: causas e soluções. Brasília: Consulex, 2001). Tais causas, embora não esgotem o tema, indicam que a infra-estrutura da Justiça brasileira necessita ser revitalizada (leia-se: informatização, desburocratização, aumento do número de juízes e comarcas, melhores condições estruturais, etc.) visando o eficaz combate a lentidão processual.

²⁰⁸ Disponível em: <www.cnj.jus.br> Acesso em: 25 out. 2008.

Justiça brasileira, aliadas à atuação dos juízes, são os principais responsáveis pelo tempo de duração da tramitação processual²⁰⁹.

Evidentemente que, diante deste quadro caótico, a sociedade aguardava uma atuação mais enfática e efetiva no intuito de fomentar a celeridade processual.

No cumprimento de sua função de órgão de *planejamento estratégico do Poder Judiciário*, o Conselho Nacional de Justiça também tem atuado no combate a um dos maiores problemas do sistema judiciário brasileiro, qual seja, a morosidade da Justiça.²¹⁰

Interessante notar que a morosidade judiciária atinge não somente as partes interessadas e envolvidas na demanda proposta mas, outrossim, alcança e reflete no desenvolvimento do país, inclusive para o fito de reduzir o seu crescimento econômico pois “qualquer que seja o custo público ou privado de um sistema disfuncional, este será sempre considerado excessivo”²¹¹.

No ano de 2006, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), órgão de estudos do Ministério do Planejamento divulgou relatório demonstrando que a ineficiência do Judiciário é responsável pela redução em 25% da taxa de crescimento de longo prazo do País²¹².

Ainda segundo o IPEA, com uma justiça eficiente o Brasil poderia crescer mais 0,8% ao ano e, assim, aumentar a produção nacional em até 14%. A taxa de desemprego cairia quase 9,5% e os investimentos aumentariam em 10,4%.

O economista Armando Castelar Pinheiro²¹³, do IPEA, debruçou-se profundamente na análise dessa questão e o que encontrou sugere a necessidade de uma profunda reflexão.

A ineficiência do Judiciário não preocupa apenas pelas injustiças que causa, particularmente entre os mais pobres. A literatura mostra que dela também resultam custos econômicos elevados. Quatro dos canais pelos quais a ineficiência do Judiciário impacta o desempenho econômico são o progresso tecnológico, a eficiência das firmas, o investimento e a qualidade da política econômica.

A partir de medições empíricas colhidas de entrevistas de campo nas empresas sobre o impacto econômico da ineficiência do Judiciário, Armando Castelar Pinheiro concluiu que a

²⁰⁹ Somadas, tais causas atingiram o índice de 64,2% de responsabilidade pela morosidade, sendo: 26,9% complexidade da justiça; 22,8% os juízes e 14,5% leis.

²¹⁰ Consoante dizia Rui Barbosa: “justiça atrasada não é justiça, senão injustiça qualificada”.

²¹¹ SILVEIRA, Fabiana Rodrigues. **A morosidade no poder judiciário e seus reflexos econômicos**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007. p. 68.

²¹² Notícia veiculada no sítio www.planejamento.gov.br, órgão vinculado ao Ministério do Planejamento. (Acesso em: 9 set. 2008).

²¹³ Notícia veiculada no sítio www.planejamento.gov.br, órgão vinculado ao Ministério do Planejamento. (Acesso em: 9 set. 2008).

existência de segurança jurídica levaria a um aumento da produção de 13,7%, de 9,4% do nível de emprego e de 10,4% dos investimentos na economia, salientando que “o impacto sobre o PIB seria dramático: a taxa de crescimento poderia ser cerca de 25% maior que a efetiva. Isso significa que o crescimento da economia brasileira neste ano seria de 1,88%, e não de 1,5%, conforme a estimava corrente”.

Na pesquisa realizada, referido economista afirma também que "por conta do mau funcionamento do Judiciário o Brasil cresce cerca de 20% mais devagar do que poderia crescer se tivesse uma Justiça de Primeiro Mundo."

Tal constatação é corroborada pelo economista José Alexandre Scheinkman, da Universidade de Princeton que atribui às incertezas jurídicas a responsabilidade pela queda de 60% dos investimentos estrangeiros no Brasil, arrematando que “o investimento direto desabou em todo o mundo, mas aqui caiu mais, também devido à estagnação da economia”.

Seqüelas da falta de qualidade do Judiciário estão presentes no cotidiano do cidadão brasileiro. Os riscos e os custos de transação pela forma de atuação do Judiciário praticamente inviabilizaram a existência de um mercado de crédito imobiliário no Brasil²¹⁴.

Sem garantia de que poderá receber o que emprestou de modo ágil e sem burocracia, visando ressarcir-se de eventuais inadimplências, as instituições financeiras acrescentam uma elevada taxa ao débito, conhecida como *spread*. Na prática, o *spread* atua como uma espécie de “imposto invisível” a ser suportado por todos contra a insegurança contratual, onerando ainda mais o consumidor.

Aliás, o prejuízo mencionado não é suportado exclusivamente pela esfera privada mas, outrossim e inclusive, pelo setor público o que pode ser facilmente constatado na dificuldade que o Estado enfrenta ao efetuar a cobrança de dívidas públicas e dos executivos fiscais, demandas morosas e, por vezes, ineficazes.

As constatações do IPEA são corroboradas no Relatório nº 32.789-BR, expedido pelo *Banco Mundial*²¹⁵, em 30 de dezembro de 2004, nominado como “Fazendo com que a

²¹⁴ Pesquisa realizada pelo IPEA remete ao estudo realizado por pesquisadores do Banco Central que dimensionaram o custo da relação entre o mercado de crédito e o sistema judicial. O custo para a recuperação de um empréstimo de até R\$ 1.000,00, por exemplo, segundo pesquisa do Banco Central mencionada pelo IPEA equivale ou supera tal quantia se forem cumpridas todas as fases processuais. No caso de um crédito de R\$ 50.000,00, a expectativa de recuperação não passa de 25% do valor emprestado. "A insegurança dos contratos e o funcionamento deficiente do sistema judicial fazem o bom tomador de crédito no Brasil arcar com um custo extraordinário, independentemente de seu histórico de crédito e de sua capacidade de pagamento", afirma o estudo do Banco Central.

²¹⁵ Organismo internacional concebido em 1944, na conferência de *Bretton Woods*, com o fim precípua de auxiliar na reconstrução da Europa após a II Guerra Mundial e, atualmente, com a meta de reduzir a pobreza dos países em desenvolvimento, mediante emissão de “recomendações” normativas na ordem internacional, sem força coercitiva explícita.

Justiça Conte – Medindo e aprimorando o desempenho do Judiciário no Brasil”²¹⁶ a respeito dos efeitos que a morosidade da justiça causa nos investimentos e, conseqüentemente, no crescimento do Brasil.

No intuito de verificar o desempenho do Poder Judiciário brasileiro e o impacto de suas decisões ou mesmo de sua lentidão sobre o setor privado, na análise patrocinada pelo Banco Mundial foram compulsadas, aleatoriamente, amostras de processos de cobrança de dívidas (execução e monitórias) e mandados de segurança ajuizados nas varas estaduais de São Paulo nos anos de 1996, 1998 e 2000, mediante acompanhamento destes processos desde sua abertura até o resultado final.

Referido relatório concluiu que a morosidade processual é a principal causa da descrença no Poder Judiciário a ponto de investidores internacionais recearem investir no Brasil tendo em vista a alta margem de risco no que tange a restituição dos valores investidos, fomentada pela ineficácia do Judiciário e originada na lentidão dos julgamentos.²¹⁷

A morosidade judiciária, portanto, não atinge somente aos envolvidos nas demandas privadas mas, outrossim, macula a imagem interna e externa do país, afetando sua credibilidade política, o que constitui um dos principais obstáculos para o seu desenvolvimento e crescimento econômico haja vista que afasta novos investimentos internacionais ou mesmo nacionais.

Inegável, portanto, a mútua influência entre o Direito e a Economia fazendo-se indispensável uma “reflexão sobre o papel institucional do Poder Judiciário frente aos desafios da globalização econômica”²¹⁸ mesmo porque “já não se pode conceber que uma decisão judicial seja produzida sem o mínimo conhecimento, por parte de quem decide, dos

²¹⁶ “Este relatório apresenta os resultados do segundo de dois estudos desenvolvidos sob o patrocínio do Banco Mundial sobre o sistema judiciário brasileiro (...). Ainda que por um lado as conclusões do estudo sejam qualificadas, devido ao reduzido universo considerado, **esse olhar singular sobre a forma como um judiciário estadual brasileiro trata de processos reais sugere que muitas reclamações comuns relacionadas ao desempenho do judiciário possuem origens e repercussões mais complexas do que em geral se reconhece**”. SUMÁRIO EXECUTIVO do relatório mencionado, p. 1.

²¹⁷ Outras conclusões do Relatório nº 32789-BR foram no sentido de que “as três alternativas mais prováveis para a solução da crise do Judiciário são: aumentar a eficiência do judiciário, reduzir a ineficiência de determinados órgãos extra-judiciários que condicionam as respostas dos juizes (por exemplo, registro de imóveis, advogados do governo, possivelmente o Ministério Público quanto ao tratamento que dá às demandas de ordem criminal), ou algum esforço para re-estruturar a própria demanda. Somente a primeira alternativa se presta à implementação pelo Judiciário apenas. As outras duas exigirão cooperação de outras organizações setoriais e extra-setoriais, além de outros ramos do governo”. (p.17)

²¹⁸ Ponderações do Banco Mundial no *Documento Técnico nº 319*, produzido acerca de um estudo do Poder Judiciário na América Latina e Caribe, publicado em julho/1996, elaborado por Maria Dakolias, no intuito de averiguar as razões da crise que assolam os sistemas judiciários na América Latina e Caribe e, assim, apontar recomendações.

efeitos (econômicos²¹⁹) que se projetam para além da simples aplicação da lei”²²⁰ ao caso concreto.

4.3.2.1 Atuação do PROJUDI no combate à morosidade do Poder Judiciário e como instrumento fomentador de sua transparência

Diante deste panorama preocupante, medidas mais enfáticas de planejamento estratégico foram perpetradas pelo Conselho Nacional de Justiça visando combater a morosidade judiciária.

Embora muito deva ainda ser planejado e realizado – *mormente diante da recente criação do Conselho e da gravidade das causas ensejadoras da lentidão judiciária que deverá combater* - não se pode olvidar que, pela primeira vez, um órgão vinculado ao Poder Judiciário passou a pensar a respeito da morosidade que o aflige visando alcançar formas e instrumentos de amenizá-la quando, senão, extingui-la do sistema judiciário.

Dentre outras alternativas que estão em estudo²²¹ e, em consonância com a Lei nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a “informatização do processo judicial”, destaca-se a política do Conselho de apoio a informatização do aparelho judiciário, mediante a criação e implementação do chamado *sistema de processo judicial eletrônico PROJUDI*, que se configura como ferramenta que auxiliará juízes e tribunais no cumprimento de suas funções de forma menos burocrática, mais célere e com maior transparência.

Embora a informatização judiciária tenha enfrentado ferrenhas críticas²²², como órgão instituído para exercer o planejamento estratégico do Poder Judiciário brasileiro o

²¹⁹ Citam-se, como exemplos de decisões judiciais com reflexos econômicos e sociais aquelas que determinaram a reposição das perdas provocadas pelos Planos Verão e Collor I nas contas do FGTS (RE 226855); o reconhecimento de que a União deve indenizar a empresa por prejuízos econômicos advindos do tabelamento de preços (RE 4222941); o pagamento antecipado do valor residual garantido não desnatura o contrato de *leasing* (ERESP 213828), dentre outras.

²²⁰ SILVEIRA, Fabiana Rodrigues. **A morosidade no poder judiciário e seus reflexos econômicos**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007. p. 82-83.

²²¹ Como o estímulo a utilização de métodos alternativos à jurisdição para solução de conflitos, a necessária reforma processual que, paulatinamente, vem sendo efetivada, bem como o projeto “*Conciliar é Legal*” fomentador da transação judicial, adiante analisado.

²²² No particular, menciona-se o artigo jurídico de Luís Flavio Borges D’Urso, intitulado *O interrogatório On-Line – uma desagradável justiça virtual* por intermédio do qual o autor tece severas críticas à operação virtual no Poder Judiciário sustentando que “os novos tempos traduzem muitas inovações e dentre elas, uma que afeta o homem preso. Trata-se do interrogatório explorativo on line, experiência que está sendo levada a efeito em São Paulo, negando a importância do momento do interrogatório do acusado, que deve ser pessoal e oral. Vozes de todos os cantos do País levantam-se contra essa experiência, pois sob o manto da modernidade e da economia, revela-se perversa e desumana, afastando o acusado da única oportunidade que tem ele de falar ao seu julgador, trazendo frieza e impessoalidade a um interrogatório que poderia, caso aceito, ser realizado por telégrafo, nada diferenciando-se deste. A ausência de voz, do corpo do “olho no olho”, redundaria prejuízo irreparável para a defesa e para a própria Justiça, que terá de confiar no Diretor do presídio ou n’outro funcionário, que fará ponte

Conselho Nacional de Justiça conferiu prioridade²²³ à idéia da implementação do *processo judicial eletrônico*²²⁴, base da *virtualidade judiciária*, inclusive estimulando o projeto de lei em tramitação no Congresso Nacional²²⁵.

Prova desta priorização foi a criação, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, da *Comissão de Informatização do Judiciário* e o desenvolvimento, sob seu patrocínio, do *software* em base livre²²⁶, nominado PROJUDI, disponibilizando-o gratuitamente aos tribunais mais atrasados tecnologicamente, além de comprometer-se a conferir suporte técnico, no que necessário ou cabível, acenando o CNJ, inclusive, com apoio também em equipamentos de *hardware*.

Mesmo diante de resistências e obstáculos sociais e culturais²²⁷, o primeiro órgão a implantar o sistema PROJUDI foi o Juizado Especial da Universidade Federal de Minas

tecnológica com o julgador”. D’URSO, Luis Flávio Borges. O interrogatório on line – uma desagradável justiça virtual. **Revista Jurídica**, Belo Horizonte: Del Rey, p. 11, dez. 1998.

²²³ Especificamente à época da assunção da Ministra Ellen Gracie à presidência do Supremo Tribunal Federal e do próprio CNJ, julgadora que sempre primou por buscar soluções para a lentidão judiciária.

²²⁴ Saliente-se que, já em dezembro/2004, o Relatório nº 32789-BR patrocinado pelo Banco Mundial supracitado, já indicava que “o Brasil é um líder regional na área de automação do judiciário(...)” (p. 2).

²²⁵ Provas da irreversibilidade do processo judicial já vinham ocorrendo antes da implementação da Comissão de Informatização, no CNJ. Como exemplo, menciona-se a realização, em Brasília (DF), nos dias 18 e 19 de setembro de 2006, do CONIP JUDICIÁRIO. Referido evento, patrocinado pelo Supremo Tribunal Federal, Conselho Nacional de Justiça e Tribunal Superior do Trabalho teve a inovação tecnológica e integração do Poder Judiciário como tema central. Em relevantes painéis, com a presença de representantes de todos os tribunais do país, debateu-se o processo eletrônico-virtual, a certificação digital, a interligação-integração de sistemas-bases e os portais do judiciário.

²²⁶ Anteriormente a implantação do sistema PROJUDI em software livre, discutia-se se o Poder Judiciário deveria adotar em suas operações o software proprietário ou o software livre e quais as conseqüências deste ato. Esta decisão estratégica tornou-se fundamental para a discussão da modernização e informatização do Judiciário, haja vista que viabilizaria o tão esperado processo eletrônico (*e-proc*), poderosa via de combate a morosidade judicial sem, contudo, pretender renunciar a segurança jurídica e a qualidade dos serviços prestados. Embora alguns embates desenvolvidos face a empresas privadas de produção de softwares, felizmente, acabou vencendo a opção do uso, pelo CNJ, de software livre, sem vinculação contratual a softwares “proprietários”. Na época da opção, o então Conselheiro Douglas Rodrigues chegou a afirmar que “O CNJ repudia a idéia de que os tribunais se tornem reféns de empresas de tecnologia; (...) precisamos alcançar a independência completa dos tribunais nessa área”. Assim, ao contrário do muito que se foi falado à época, a opção pelo software livre não foi uma opção “tupiniquim” mas, outrossim, baseada na experiência do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (que abrange os estados de Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina) que, na vanguarda, já utilizavam software livre nos juizados especiais federais, com retumbante sucesso operacional e a custos reduzidíssimos: na época, o sistema implantado pelo TRF da 4ª Região abrangia aproximadamente 400 mil processos, 3 milhões de documentos e 20.000 (vinte mil) usuários cadastrados. E somente 4 (quatro) funcionários responsáveis por toda a operação.

²²⁷ “O homem sempre demonstrou uma tendência a reagir contra o novo, o revolucionário, enfim contra tudo que, num primeiro momento, não seja submetido ao seu domínio(...) Daí porque não é difícil entender o pensamento daqueles que se antepõem às inovações tecnológicas, sobretudo quando estas importam na modificação frenética da forma como as coisas se processam na sociedade.” REINALDO FILHO, Demócrito Ramos. Tecnologias da informação: novas linguagens do conhecimento. Disponível em: <<http://infojus.com.br/area1/democritofilho5.html>> Acesso em: 21 set. 2008.

Gerais (UFMG), no dia 07 de agosto de 2007, reduzindo a duração do trâmite processual de 100 dias para, em média, 74 dias²²⁸.

A celeridade obtida com a implantação de referido sistema eletrônico pode ser reputada a facilidade de acesso que o PROJUDI permite aos usuários, além de oferecer outra vantagem: os processos são acessíveis via *internet* à todas as partes envolvidas, bem como disponíveis a qualquer hora do dia.

Por meio do nome de usuário (*login*) e da senha de acesso, os advogados podem peticionar, protocolar documentos e acompanhar a tramitação dos processos, podendo também o juiz despachar diretamente no sistema.

Desse modo, é possível acessar o processo de qualquer lugar, e mesmo simultaneamente com outras pessoas. Basta se cadastrar. Todo o processo (*e-proc*) poderá ser consultado e impulsionado virtualmente, inclusive pelo magistrado, mediante o uso de *login* e senha especiais. Isso proporcionará maior celeridade, transparência e rapidez no trâmite processual.

Segundo Sérgio Renato Tejada Garcia, secretário geral do Conselho Nacional de Justiça, em nota lançada no site www.cnj.jus.br²³⁰:

Além de combater a morosidade processual, o processo virtual ainda melhora o acesso à Justiça e a transparência do Poder Judiciário. O processo eletrônico funciona através de um portal de internet no qual os usuários - magistrados, servidores da Justiça e advogados públicos e privados - são previamente cadastrados e identificados com login e senha. Comparecendo o cidadão na sede da Justiça, sua pretensão é lançada diretamente no sistema. Se preferir constituir advogado, este elaborará a petição inicial e, de seu próprio escritório, a encaminhará. Acionado o botão "enviar", seja pelo servidor da Justiça, seja pelo advogado, a petição inicial será distribuída instantaneamente e, nesse momento, o interessado receberá na tela do computador a informação de que o processo foi distribuído, que número obteve no protocolo, qual é a vara e qual juiz julgará a causa. Recebendo a ação virtual, o juiz, depois de verificar a regularidade da causa e decidir eventual pedido de liminar, determinará a citação do réu, que é feita também eletronicamente, clicando um botão. (...). Além de funcionar em tempo real, o processo eletrônico faz desaparecer todas as barreiras impostas pelo tempo e pela distância, podendo o processo ser acessado a todo o momento e por todos os interessados ao mesmo tempo e de qualquer lugar.

Saliente-se, contudo que, em proteção à intimidade, o acesso às informações contidas nos autos digitais será restrito às partes e advogados envolvidos na demanda,

²²⁸ Releva notar que, atualmente, das 27 Unidades Federadas, já incluído o Distrito Federal, 26 utilizam o PROJUDI como sistema de informatização judicial.

²²⁹ Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&task=view&id=4196&Itemid=167> Acesso em: 12 out. 2008.

²³⁰ Ibid.

consoante parâmetros já fixados pelo Conselho. Tais limites foram fixados após embate sob a prevalência da publicidade dos atos processuais (art. 93, IX, CF/88) *versus* direito a intimidade (art. 5º, IX, CF/88), donde se concluiu que a nova realidade tecnológica virtual não poderá comprometer o direito à intimidade das partes envolvidas na lide²³¹.

Aliás, como já observado por Patrícia Pinheiro²³² "na era da informação, o poder está nas mãos do indivíduo, mas precisa ser utilizado de modo ético e legal, sob pena de no exercício de alguns direitos estar-se infringindo outros, e isso não é tolerável em um ordenamento jurídico equilibrado".

Feita tal ressalva, impera destacar que além da redução do tempo de tramitação processual bem como nos custos com material de escritório (impressora, tinta, papel, etc.), o sistema PROJUDI também possibilitou a inserção digital e social de portadores de deficiências físicas, em especial para os deficientes visuais, haja vista que referido sistema pode ser programado para ler, em voz alta, a tramitação escrita na tela do computador, conferindo segurança e autonomia ao deficiente físico usuário do sistema.

Assim, de consumidor passivo de *softwares* privados, o Judiciário brasileiro transformou-se em ativo criador de si mesmo, de seus próprios sistemas de informação²³³. E o melhor: com uma equipe de informatização mais qualificada e em menor número, bem como com redução dos custos operacionais o que, certamente, fomentará uma cultura e tecnologia de softwares nacionais, uma maior integração administrativa entre os tribunais e mais rapidez para o usuário da Justiça.

Em artigo publicado no Jornal Diário do Amapá, em 27 de setembro de 2006, o Desembargador Raimundo Vales, já comentava que "vários fatos recentes demonstram que o processo judicial virtual, base da chamada "justiça sem papel", já é uma inexorável realidade no Brasil e não há mais fugir como dela".

²³¹ MIRANDA, Yuri Paulino de Miranda, Secretário da Corregedoria-Geral da Justiça do Tribunal de Justiça da Paraíba. A restrição de acesso aos autos digitais e a proteção à intimidade. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&task=view&id=4325&Itemid=129> Acesso em: 12 out. 2008.

²³² PINHEIRO, Patrícia Peck. **Direito digital**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 41-43.

²³³ Aliás, segundo Joaquim Falcão, membro do Conselho Nacional de Justiça, mestre em direito pela Universidade Harvard (EUA) e doutor em educação pela Universidade de Genebra (Suíça), professor de direito constitucional, diretor da Escola de Direito da FGV-RJ, em notícia inserta no *site* cnj.gov.br, intitulada *O Judiciário e o software livre* (Acesso em: 7 mar. 2008), não somente o Poder Judiciário está se beneficiando do uso de sistemas de software livre: empresas como EMBRAPA, DATAPREV, Marinha do Brasil, SERPRO, dentre outros, também estão utilizando software livre. No particular, "somente o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), que processa grande parte das informações do governo federal, já promoveu uma redução de custos de cerca de R\$ 14,8 milhões, tendo exigido, para implantação do sistema de software livre, investimentos em serviços e treinamento que totalizaram apenas R\$ 396 mil".

Além da criação do sistema PROJUDI, outro fato também pode ser apontado como fator de irreversibilidade do processo eletrônico-virtual no meio judiciário: o sucesso das Varas Virtuais já em funcionamento em alguns Tribunais. Embora, ainda, restritas aos Juizados Especiais (Federais e Estaduais) as experiências em curso demonstram que a virtualização, além de viável e factível, é primordial como fator de eficiência e produtividade do Judiciário.

Some-se a isso os sedutores números atribuídos a implementação das Varas Virtuais: no mesmo espaço de tempo podem produzir até 10 (dez) vezes mais do que as varas convencionais, com custo várias vezes menor.

Tais avanços por si só bastariam para o estímulo ao uso e aperfeiçoamento do PROJUDI. Contudo, sua eficácia não se restringe ao combate da morosidade judiciária.

O PROJUDI também poderá ser compreendido como instrumento fomentador de maior transparência das decisões proferidas haja vista que também poderá ser utilizado pelos Juízes na exarcação de atos e decisões o que, certamente, submeterá sua função a um controle social mais intenso, tanto no aspecto da justiça da decisão proferida, quanto no que concerne ao tempo destinado à emanção desta.

Experiências bem sucedidas nos Juizados Especiais Federais Previdenciários de vários Estados demonstraram ter havido, após implantação do PROJUDI, além de considerável redução no tempo de duração dos processos, um elevado nível de satisfação dos usuários do sistema diante da maior celeridade e transparência das decisões proferidas.

A *transparência* dos atos e decisões proferidas pelo Judiciário é fator primordial ao legítimo exercício de sua função. Embora a *transparência* não esteja prevista dentre os princípios que regem os atos administrativos²³⁴, por analogia, depreende-se que tal está inserida nos princípios da moralidade, impessoalidade e publicidade que também devem permear os atos jurisdicionais como condição de sua eficácia e legitimidade, razão da relevância da implantação com êxito do sistema PROJUDI, meio de tornar mais célere e transparente as decisões proferidas pelo Poder Judiciário.

Aliás, no que tange a transparência urge notar que a introdução da informatização dos atos judiciais também colaborará no combate a corrupção, reduzindo significativamente o espaço para a prática de atos corruptíveis eis que possibilitará ao cidadão visualizar a consumação dos procedimentos administrativos e judiciais.

²³⁴ Inseridos no artigo 37 da Constituição da República do Brasil.

Assim, muito além de figurar como instrumento de combate a morosidade processual, o processo virtual também aperfeiçoa o acesso à Justiça e a transparência do Poder Judiciário, tendo em vista que pode ser manejado em horário integral, com a ampla publicidade permitida pela rede mundial de computadores.

Portanto, a informatização do processo judicial virtual, via PROJUDI, constitui-se, inequivocamente, numa das mais inovadoras e revolucionárias mudanças vivenciadas pelo Judiciário brasileiro e que, certamente, implicará na readequação do papel de todos os seus operadores (juízes, serventuários, defensores e advogados) ao uso desta tecnologia, sob pena de permanecerem a margem do novo sistema.

Assim, embora muito haja ainda a se fazer no combate a morosidade judiciária, inegável que o primeiro passo neste sentido já foi dado. Somente um órgão de dimensão nacional e de competências centralizadas como o Conselho Nacional de Justiça poderia, sob tais aspectos, responder aos desafios da modernidade visando colocar termo às deficiências oriundas de visões e práticas fragmentárias na administração e planejamento do Poder Judiciário, aproximando-o da sociedade que dele necessita.

4.3.3 Implementação do Movimento pela Conciliação – projeto Conciliar é Legal

O planejamento político estratégico realizado pelo Conselho Nacional de Justiça visando o aperfeiçoamento do sistema judiciário e o combate à sua lentidão não se esgota no incentivo e apoio a informatização judicial.

A desburocratização que se pretende visa possibilitar franco e célere acesso, do jurisdicionado, ao Poder Judiciário. Para tanto, contudo, a desburocratização não pode se restringir a reformas legislativas nas codificações vigentes: consoante já exposto, é preciso agir imediatamente visando senão a real mudança da situação atual, a sua sensível melhora.

Uma das formas visualizadas pelo Conselho como meio para fomentar a celeridade processual sem, contudo, prejudicar os interesses envolvidos e tampouco violar a legislação vigente foi fomentar a *conciliação*²³⁵ mediante criação e implementação do *Movimento pela*

²³⁵ “É um meio alternativo de resolução de conflitos em que as partes confiam a uma terceira pessoa (neutra), o conciliador, a função de aproximá-las e orientá-las na construção de um acordo. O conciliador é uma pessoa da sociedade que atua, de forma voluntária e após treinamento específico, como facilitador do acordo entre os envolvidos, criando um contexto propício ao entendimento mútuo, à aproximação de interesses e à harmonização das relações. Conforme o momento em que for feito o acordo, a conciliação pode se dar na forma processual, quando a lide já está instaurada, ou pré-processual, também denominada informal, quando os conflitos ainda não foram jurisdicionalizados”. Disponível em: <http://www.conciliar.cnj.jus.br/cms/verTexto.asp?pagina=o_que_e_conciliacao> Acesso em: 23 jan. 2008.

Conciliação, denominado projeto *Conciliar é Legal*, inserido no pensamento estratégico do Conselho, por intermédio do qual se busca pacificar o conflito de forma rápida e condizente com os interesses dos envolvidos.

É indubitável que as próprias partes em desacordo, ainda que por intermédio de um agente externo, possuem melhores condições de obter a pacificação da contenda; razão do incentivo do Conselho a utilização do método conciliatório.

Ao favorecer e estimular a utilização, no Judiciário, de mecanismos alternativos de solução dos conflitos, o Conselho Nacional de Justiça caminha no sentido de informalizá-lo e desburocratizá-lo conferindo celeridade na resolução dos litígios, além de fazê-lo de forma pacífica e interessante aos envolvidos.

Aliás, não obstante a cultura litigiosa para resolução dos conflitos, não se pode olvidar que o estímulo à conciliação está inserto, dentre outras legislações, numa das primeiras frases transcritas no preâmbulo da Constituição Federal por intermédio da qual se salienta o comprometimento do Estado e da sociedade “na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias”.

Obviamente que esta declaração de princípios atinge a todos, indistintamente, inclusive ao Poder Judiciário, cujo objeto de trabalho é, precisamente, solver conflitos.

Prima facie, portanto, o Estado brasileiro não se opõe ao uso da conciliação²³⁶. Ao contrário, ele a estimula, seja ela realizada judicial ou extrajudicialmente. Aliás, não somente a conciliação é medida fomentada no sistema jurídico brasileiro mas, também, outros métodos alternativos para resolução de conflitos como a mediação e a arbitragem, por exemplo.

Entretanto, embora o estímulo constitucional e de outras legislações ordinárias, a cultura jurídica para o embate por vezes dificulta, quando senão inviabiliza, a rápida e justa solução do conflito. Tem-se muito maior apego ao uso do formalismo visando o “bom combate” técnico do que a busca pela resolução do conflito, o que gera, além de perda de tempo, variados e consideráveis custos processuais para a manutenção da lide junto ao Estado.

Este apego exacerbado às formalidades legais, sem preocupação com a justiça, é herança do positivismo jurídico desenvolvido no século XIX, especialmente pela influência de Hans Kelsen.

²³⁶ Utilizada, evidentemente, desde que preenchidos requisitos básicos como a capacidade das partes acordantes, a disponibilidade do direito objeto da conciliação e a livre opção dos envolvidos pela solução pacífica do conflito, mediante intermediação de magistrado ou integrante do Judiciário.

A respeito do apego e fomento a cultura da litigiosidade, o desembargador Marco Aurélio Buzzi e a juíza Mariella Nogueira, em artigo intitulado *Conciliar é Legal*, publicado no site no CNJ em 28/06/2006²³⁷, se manifestaram:

Vivemos hoje uma excessiva jurisdicionalização dos conflitos, com o conseqüente congestionamento do Judiciário, seja em razão do "hábito" de sempre acionar a Justiça, seja em razão da litigiosidade contida, da ineficiência e ausência do Estado ou da outorga de novos direitos ao cidadão. A questão é que sobram processos e litigantes em todos os quadrantes dos foros e tribunais do país e, ainda assim, se persiste nas práticas do modelo de delegar a uma terceira pessoa a capacidade de resolver conflitos, mesmo presentindo que nem sempre este é o melhor meio para a obtenção da tão aspirada, e a cada vez mais ameaçada, paz social.

E concluem:

Portanto, já é mais do que chegado o momento de a sociedade e das próprias instituições se valerem de métodos não adversariais de solução de conflitos, pois ninguém duvida que as próprias partes em desacordo, ainda que contando com um agente externo, tenham melhores chances de obter a superação da contenda. Por isso, trabalha-se no incentivo às práticas de conciliação e tem-se alcançado muitos avanços.

Diante deste cenário e sem olvidar das poucas críticas recebidas²³⁸ tampouco que outras medidas devam ser tomadas no combate a morosidade judiciária, não se pode negar que o projeto *Conciliar é Legal – cuja origem remonta ao Dia Nacional da Conciliação, realizado em 08 de dezembro de 2006*²³⁹ -, é medida inovadora que busca atender aos anseios sociais.

Para além de estimular o Judiciário a oferecer os serviços de conciliação, o *Movimento pela Conciliação* também objetiva incentivar a sociedade a fazer uso constante deste mecanismo. Nas palavras da Ministra Ellen Gracie, então Presidenta do Supremo Tribunal Federal e do CNJ²⁴⁰:

Conciliar é legal. E é, também, necessário. Ao implantar o Movimento pela Conciliação em agosto de 2006, o Conselho Nacional de Justiça teve por objetivo alterar a cultura da litigiosidade e promover a busca de soluções para os conflitos mediante a construção de acordos. Hoje, já decorrido um ano, mais do que comemorar uma data-marco, podemos demonstrar a consolidação do movimento como projeto permanente que conta com a participação de todos os tribunais do país.

²³⁷ Disponível em: <http://www.stf.gov.br/arquivo/cms/conciliarConteudoTextual/anexo/artigo_01.pdf> Acesso em: 22 out. 2008.

²³⁸ Que versam especificamente sobre a ausência de rigor formal na elaboração dos acordos, o que denota, ainda uma vez, a cultura da litigiosidade e legalismo extremamente arraigados no ordenamento jurídico brasileiro.

²³⁹ Dia Nacional da Justiça.

²⁴⁰ Em artigo intitulado *Conversar faz a diferença*, publicado em 3 dez. 2007. Disponível em: <http://ouro01.cnj.jus.br/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=3509>. Acesso em: 22 out. 2008.

Dalmo de Abreu Dallari²⁴¹ já afirmava que “a primeira grande reforma que deve ocorrer no Judiciário, e sem dúvida a mais importante de todas, é a mudança de mentalidade”. Isto porque, consoante renomado autor, embora a sociedade associe o Poder Judiciário com a *justiça*, fato é que “na grande maioria das decisões judiciais, sobretudo nos tribunais superiores, fica evidente que existe preocupação bem maior com a legalidade do que com a justiça”²⁴².

Assim, em critério de preferência, busca o CNJ disseminar a cultura da conciliação visando aumentar o índice de acordos realizados no Brasil que, hoje, varia de 30% a 35%, enquanto que, em países onde a conciliação faz parte da cultura social, o índice de acordos chega a 70%²⁴³.

E o incentivo ao Judiciário e a sociedade tem obtido resultados exitosos: o supracitado *Dia Nacional da Conciliação* mobilizou 55 tribunais em todo o país²⁴⁴, os quais realizaram 83.987 audiências conciliatórias²⁴⁵, com a efetivação de 46.493 acordos, num percentual de 55,36%²⁴⁶ de sucesso.

Aliás, tamanho foi o sucesso do projeto que o *Dia Nacional da Conciliação* transformou-se em *Semana Nacional da Conciliação* na qual, numa determinada semana do mês de dezembro do ano civil, o Judiciário nacional se mobiliza no intuito tentar conciliar os litigantes e, assim, colocar termo de forma satisfatória a litígios que poderiam tramitar durante anos.

²⁴¹ DALLARI, Dalmo de Abreu. Op. cit. p. 80.

²⁴² E conclui: “Extensas e minuciosas discussões teóricas, farta citação de autores e de jurisprudência, acolhimento ou refutação dos argumentos dos promotores e advogados, tudo isso gira em torno da escolha da lei aplicável e da melhor forma de interpretar um artigo, um parágrafo ou mesmo uma palavra (...) dando pouca ou nenhuma importância à questão da justiça. Não se percebe preocupação com os interesses e as angústias das pessoas que dependem das decisões (...). Ainda é comum ouvir-se um juiz afirmar, com orgulho vizinho da arrogância, que é ‘escravo da lei’ (Op. cit. p. 80)”.

²⁴³ “A Justiça de Conciliação favorece o processo de paz social ao fomentar a cultura do diálogo e tornar a Justiça mais efetiva e ágil, com a redução do número de conflitos litigiosos e do tempo para a análise dos processos judiciais. Atualmente, a taxa de conciliação do país ainda é baixa, entre 30% e 35%, enquanto nos países desenvolvidos esse índice chega a 70%. Para reverter essa situação, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) lançou no dia 23 de agosto de 2006 o Movimento pela Conciliação, que pretende difundir uma nova cultura no país para a resolução de conflitos. A implantação do projeto não depende de aprovação de nenhuma lei nem de investimentos financeiros, já que ele utiliza a estrutura administrativa do Judiciário.” Disponível em: <http://www.conciliar.cnj.jus.br/cms/verTexto.asp?pagina=o_que_e_conciliacao> Acesso em: 23 jan. 2008.

²⁴⁴ Dentre os quais, 52 realizaram “mutirão” de audiências. Disponível em: <www.conciliar.cnj.jus.br/conciliar/arquivos/relatoriofinal.pdf> Acesso em: 22 out. 2008.

²⁴⁵ Das 112.112 audiências que haviam sido designadas. Ibid.

²⁴⁶ Disponível em: <www.conciliar.cnj.jus.br/conciliar/arquivos/relatoriofinal.pdf> Acesso em: 22 out. 2008, p. 9. Disponível em: Veja o que os tribunais farão no dia da conciliação. **Revista eletrônica Consultor Jurídico**, 6 dez. 2006. Disponível em: <conjur.estadao.com.br/static/text/50792.1> Acesso em: 10 jun. 2007.

Na primeira *Semana Nacional de Conciliação* realizada entre os dias 03 a 08/12/2007, 53 tribunais em todo o país realizaram 227.564 audiências²⁴⁷ com a obtenção de 96.492 acordos, num percentual de 42,40% de sucesso, cujos valores acordados, somados, importam em R\$ 375 milhões de reais.

Os números veiculados no relatório expedido pelo Conselho além de demonstrarem o expressivo número de jurisdicionados atendidos na primeira Semana Nacional de Conciliação (411.000), também indicam o grau de envolvimento dos membros do Judiciário no projeto: a participação de mais de 20.000 servidores e colaboradores, bem como de 3.000 magistrados, o que demonstra a adesão do Judiciário ao *Movimento pela Conciliação*.

Regionalmente, os resultados divulgados pelos Tribunais pátrios referente a primeira Semana Nacional de Conciliação constata o sucesso do projeto²⁴⁸: o *Tribunal Regional Federal da 4ª Região* noticiou ter solucionado, via acordo, 90% dos processos de desapropriação relativos à duplicação da BR-101, com pagamento imediato aos proprietários das terras; o *Tribunal de Justiça de Minas Gerais* aduziu ter propiciado a conclusão de acordos em 93% dos conflitos envolvendo pagamentos de precatórios devidos por 16 dos municípios mineiros; o *Tribunal Regional Federal da 1ª Região* declarou que desenvolveu trabalho de conciliação junto à Caixa Econômica Federal, a Empresa Gestora de Ativos (EMGEA) e mutuários do Sistema Federal de Habitação (SFH) possibilitando a entrega de certificados de baixa de hipoteca de imóveis existentes.

Melhor resultado foi obtido na última *Semana Nacional de Conciliação*, realizada entre 01 a 05/12/2008: a participação de 56 tribunais, bem como de 16.627 magistrados e de 69.618 colaboradores, possibilitou a realização de 307.884 audiências em todo o país, com 130.424 acordos realizados²⁴⁹ cujos valores homologados totalizaram R\$ 974.046.020, consoante relatório expedido e inserto no sítio do Conselho Nacional de Justiça.

Convém destacar que o sucesso do projeto *Conciliar é Legal* se deve a alguns fatores especiais: o primeiro deles reside no fato de que previamente a sua realização, visando viabilizar acordos, representantes de tribunais e empresas – *que participam da grande maioria dos processos em tramitação* - reúnem-se para tratar de detalhes das audiências. Nestas reuniões, representantes das empresas comprometem-se a participar do evento com propostas

²⁴⁷ Das 303.638 audiências originariamente designadas. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&task=view&id=3776&Itemid=251> Acesso em: 22 out. 2008.

²⁴⁸ Em artigo de autoria da Ministra Ellen Gracie, do Supremo Tribunal Federal, intitulado *Conversar faz a diferença*, publicado em 3 dez. 2007. Disponível em: <http://ouro01.cnj.jus.br/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=3509> Acesso em: 22 out. 2008.

²⁴⁹ Num percentual de 42,4%, com atendimento a 629.590 jurisdicionados.

especiais de conciliação, bem como a encaminhar aos tribunais relação dos processos nos quais vislumbram a efetiva possibilidade de acordo.

Certamente, este detalhamento e análise prévia dos processos que estão aptos a conciliação, tem contribuído para o grande percentual de acordos realizados nas semanas de conciliação.

O segundo fator é a mitigação do rigor formal para a celebração do acordo²⁵⁰: a conciliação se traduz em simples acordos que poderão ser realizados tanto nos processos em tramitação quanto nos conflitos que sequer chegaram a se transformar em ações judiciais, sendo desenvolvida por meio de conciliadores voluntários, criteriosamente selecionados junto às próprias comunidades, após treinamento e sob a fiscalização, acompanhamento e supervisão do Judiciário (leia-se Magistrados e servidores), do Ministério Público e da Ordem dos Advogados do Brasil.

Vale destacar aqui as ações perpetradas pela Justiça do Trabalho do Paraná que, ao participar da segunda *Semana Nacional de Conciliação* promovida pelo CNJ, mobilizou diversas faculdades de Direito da Capital, além de servidores, advogados, procuradores do Trabalho e juízes, oferecendo a população 2.500 horários destinados a audiências conciliatórias, número que corresponde ao triplo de audiências que ocorrem diariamente nas vinte Varas do Trabalho da Capital paranaense²⁵¹.

O destaque do mutirão paranaense fica por conta da atuação dos acadêmicos de Direito de diversas instituições de ensino de Curitiba que, após treinamento oferecido pelo Tribunal Regional do Trabalho²⁵² e sob a supervisão deste, atuaram como conciliadores voluntários, fomentando a conciliação, bem como colocando em prática os conceitos teóricos apreendidos em sala de aula.

²⁵⁰ Embora seja de bom tom esclarecer, consoante artigo veiculado pelo o desembargador Marco Aurélio Buzzi e pela juíza Mariella Nogueira, supracitado, que “este movimento não prescinde dos advogados, promotores de justiça, juízes de direito, de entidades e lideranças civis. Mesmo sabendo que não é a solução definitiva para a grave questão do “tempo do processo” e de tantos outros males que afligem ao Judiciário, sem dúvida trata-se de boa alternativa que concorre para a melhoria do Sistema, constituindo-se em um instrumento que possibilita o real acesso de grandes contingentes populacionais excluídos, da nação, aos serviços, à tutela e à proteção do Estado- Jurisdição”.

²⁵¹ Em artigo intitulado *Justiça do Trabalho do PR oferece 2.500 horários para audiências na Semana de Conciliação*, publicado em 10 out. 2008. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=5236> Acesso em: 23 out. 2008.

²⁵² Segundo o coordenador do mutirão da Justiça do Trabalho no Paraná, desembargador Marcio Gapski “os alunos terão 70 horas inclusas na prática jurídica, das quais 46 horas treinando e se preparando para atender as pessoas. Teremos curso para essa formação na Escola de Administração Judiciária, além de um núcleo de profissionais que fará esse contato e orientação. Esses alunos terão acesso aos processos com um mês de antecedência para se preparar para o dia das audiências. Todas as audiências serão supervisionadas por juízes e servidores da Justiça do Trabalho do Paraná”. Ibid.

Noutras palavras: o projeto *Conciliar é Legal*, além servir como instrumento que busca conferir celeridade a resolução das querelas, atendendo aos anseios sociais, no Paraná também serve aos acadêmicos como uma especial situação concreta de aprendizagem. A respeito do mutirão realizado pela Justiça do Trabalho, em Curitiba, declarou a presidente do Tribunal Regional do Trabalho do Paraná, Rosalie Michael Bacila Batista²⁵³:

A melhor forma de se concluir um processo é por meio da conciliação, pois com o acordo todos saem satisfeitos. Nesse trabalho de mutirão, além de proporcionar maiores condições de acordos, também ofereceremos aos acadêmicos uma situação concreta de aprendizagem. Todos saem ganhando. A Justiça, por ter a sua finalidade cumprida, os acadêmicos pelo aprendizado, e a população, pela conclusão de seus processos.

A aderência ao projeto por todos os Estados da Federação também pode ser notada como sucesso do *Movimento pela Conciliação*: o Judiciário do Estado de São Paulo, por exemplo, além de participar das Semanas Conciliatórias e devido ao êxito destas, buscando a prevenção, criou setor especializado em viabilizar acordos em causas de menor complexidade - como demandas de cobrança, despejo, reparação de danos por acidente de trânsito e outras - antes mesmo que se transformem em processos judiciais²⁵⁴.

O Tribunal de Justiça do *Estado de Pernambuco* inaugurou *Mesa de Conciliação de Precatórios*, com a “expectativa de solucionar o pagamento de débitos judiciais de 46 municípios, que somam R\$ 62,6 milhões e estão em tramitação há mais de 10 anos (de 1995 a 2006)”²⁵⁵.

Os resultados e a participação ativa dos demais Estados Federados podem ser vislumbrados nos Relatórios expedidos pelo Conselho Nacional de Justiça, insertos em seu sítio, donde se conclui que o objetivo do *Movimento pela Conciliação – reduzir, mediante estímulo a conciliação, o número de processos que tramitam no Judiciário* – tem auferido êxito social e judicial.

²⁵³ Em artigo intitulado *Justiça do Trabalho do PR oferece 2.500 horários para audiências na Semana de Conciliação*, publicado em 10 out. 2008. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=5236> Acesso em: 23 out. 2008.

²⁵⁴ Ibid.

²⁵⁵ Em artigo intitulado *Tribunal de Justiça de Pernambuco inaugura Mesa de Conciliação de Precatórios*, publicado em 9 out. 2008, disponível em: <http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&task=view&id=5216&Itemid=167> Acesso em: 23 out. 2008., no qual afirma o coordenador da Mesa de Conciliação de Precatórios e assessor especial da Presidência, Eduardo Guillod, que “o uso da conciliação para agilizar os processos referentes a precatórios é uma das estratégias do TJPE para compatibilizar o direito legal dos credores com a disponibilidade financeira dos municípios, garantindo o pagamento das dívidas sem comprometer os serviços essenciais prestados à população pelo poder público”.

E o êxito obtido possui explicação: embora a sentença judicial continue sendo a solução buscada por muitos para colocar termo ao conflito, a sociedade já percebe que ela nem sempre significa o final da disputa entre as partes que, por vezes, permanece sem solução, o que revela a importância da adoção dos métodos não adversariais de solução dos conflitos, dentre eles, a conciliação.

Embora outras ações devam ser realizadas no combate a morosidade judiciária²⁵⁶, a decisão do Conselho Nacional de Justiça em apoiar e fomentar este empreendimento, sugerido por juízes e por segmentos da sociedade, sob o slogan "*Conciliar é legal*", conferindo maior celeridade à tramitação processual, demonstra sua preocupação em promover a aproximação entre Judiciário e sociedade, bem como a paz social possibilitando aos envolvidos em querelas que estas sejam solvidas de forma rápida e amigável, sob a supervisão do Judiciário, do Ministério Público e da Ordem dos Advogados do Brasil.

É o Poder Judiciário, por intermédio de um órgão que o integra, destinado também ao seu planejamento estratégico (CNJ), tentando cumprir seu papel social ao fomentar o uso de técnica de solução amigável dos conflitos, visando “diminuir a quantidade de processos e transferir à sociedade um ambiente mais harmônico e pacífico”²⁵⁷.

²⁵⁶ Como, por exemplo, a alteração do comportamento dos julgadores que, em grande número, ainda resistem ao fenômeno da conciliação.

²⁵⁷ Entrevista concedida pela Conselheira Andra Pacha, presidente da Comissão de Acesso à Justiça, Juizados Especiais e Conciliação, ao Programa Gestão Legal, do CNJ, veiculado diariamente às 10 horas na Rádio Justiça (104,7 FM), cujo trecho foi posteriormente inserido no artigo intitulado *Índice de acordos deverá aumentar na Semana Nacional de Conciliação*, publicado em 1º out. 2008. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&task=view&id=5014&Itemid=167> Acesso em: 23 out. 2008.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do contexto histórico da crise do Poder Judiciário confirmada em várias vertentes como na prática do nepotismo, em atos de corrupção, na morosidade judiciária como também na ausência de planejamento e na desatualizada estrutura administrativa, dentre outras mazelas, fazia-se imprescindível a criação de um órgão destinado ao seu controle e planejamento.

Assim, não obstante a forte resistência interna diante de sua criação e, ainda que sua implementação tenha se dado de forma distinta daquela originariamente prevista – *figurando o Conselho como órgão integrante do Poder Judiciário (art. 92-A, CF/88), submetido ao Supremo Tribunal Federal* – não se pode olvidar que a criação do Conselho Nacional de Justiça, além de esperada e bem vinda, representa o amadurecimento da sociedade brasileira diante do novo paradigma socioambiental e da constatação da necessidade de implementação de um organismo encarregado de racionalizar e gerir o sistema judiciário pátrio.

Transcorridos mais de três anos de sua efetiva implementação e atuação se pode afirmar que figura o Conselho Nacional como um dos principais e mais eficazes instrumentos previstos na reforma do Poder Judiciário implementada pela Emenda Constitucional nº 45/2004.

Tal constatação pode ser extraída da ampla repercussão jurídica e social das resoluções expedidas pelo Conselho, as quais versam sobre os mais variados temas (vedação do nepotismo, informatização do Judiciário, fixação de teto remuneratório aos seus integrantes, estímulo a conciliação, planejamento, etc), o que demonstra o amplo alcance de tais medidas.

Dentre as funções outorgadas pela Emenda Constitucional 45/2004, sem olvidar daquelas referentes ao controle administrativo-financeiro e disciplinar dos integrantes do Judiciário – *funções que reforçam as atividades já realizadas pelas corregedorias e tribunais* -, certamente, a que salta aos olhos, bem como deve ser vista como primordial é a que se refere ao planejamento político e estratégico do sistema judiciário brasileiro, figurando o Conselho como órgão fomentador de políticas públicas e condutor do planejamento estratégico do Poder Judiciário brasileiro visando concretizar os compromissos de celeridade, fortalecimento e acesso ao Judiciário relacionados no *Pacto por um Judiciário mais rápido e republicano* institucionalizado na Emenda mencionada.

Por intermédio do Conselho Nacional de Justiça o Judiciário passou a ser pensado de outra forma, para além da pacificação dos conflitos. Passou-se a pensá-lo como poder estatal

que, efetivamente, deverá cumprir o papel para o qual foi destinado: o de pacificar conflitos, porém, agora, de forma célere e transparente atendendo assim aos anseios da sociedade civil.

E mais do que isso: passou-se a planejar o Poder Judiciário, visando torná-lo mais ágil, desburocratizado e transparente. O desejo social de celeridade e desburocratização é tão forte quanto o anseio pela transparência de sua atuação, qualidades que o Conselho Nacional de Justiça tenta imprimir ao sistema judiciário brasileiro mediante expedição de atos e resoluções pontuais.

Sem olvidar que o estabelecimento de uma política pública, bem como o planejamento estratégico do Poder Judiciário exige um trabalho coordenado entre os três poderes, bem como o apoio da sociedade civil, não se pode negar que ações encabeçadas pelo Conselho Nacional de Justiça foram perpetradas neste sentido, algumas delas mencionadas exemplificativamente neste trabalho.

Contudo, mesmo que se possa, neste momento, afirmar que a atuação do Conselho Nacional de Justiça pode ser vista como exitosa, muitos são os desafios que deverá enfrentar.

O primeiro deles refere-se a questão de se averiguar se um órgão do padrão e formato do Conselho será mesmo capaz de controlar e realizar um eficaz planejamento do Poder Judiciário nacional.

A questão é relevante tendo em vista que se ansiava pela criação de um órgão de controle *externo* do Poder Judiciário, ou seja, com ampla autonomia para controlá-lo, totalmente desvinculado deste Poder.

Quando se fala em *controle* surge como premissa básica para sua eficácia e efetividade que o controlador não esteja subordinado ao controlado, o que não ocorreu quando da criação do Conselho Nacional de Justiça brasileiro cujas decisões poderão ser, todas, revistas pelo Supremo Tribunal Federal, órgão perante o qual se encontra hierarquicamente subordinado (art. 102, “r”, da Constituição Federal de 1988).

Indagar portanto, até quando e em que medida o *controle* exercido pelo Conselho (controlador) sobre o Judiciário (controlado) não sofrerá turbacões ou influências deste é questão das mais relevantes e que somente o transcurso do tempo poderá responder com maior exatidão.

O segundo grande desafio do Conselho é atuar de forma a combater um dos principais problemas do sistema judiciário atual: sua administração e ausência de planejamento. Sem olvidar que medidas já foram efetivadas neste intuito, os problemas de gestão e planejamento emergem diante da extensão continental do país, bem como frente a sua unicidade judiciária. Especialmente no que tange ao planejamento, a questão é ainda mais

sensível tendo em vista que o Conselho figura como o primeiro e principal organismo criado com o fito de planejar o sistema judiciário.

Aliás, embora sua autonomia figure como pressuposto da independência do Poder Judiciário, tal não deveria servir como impedimento para o exercício de ações conjuntas e planejadas visando a efetivação de políticas públicas mas, ao contrário, deveria fomentá-las, sob pena ineficiência do sistema.

Portanto, o desafio do Conselho no que tange a gestão e planejamento do Judiciário é enorme – *pode-se dizer, equivalente a extensão territorial brasileira* -, haja vista que deverá gerir e planejar o sistema judiciário de forma a atender os anseios de diversos e distintos jurisdicionados, dinamizando a gestão da Justiça, facilitando a prestação jurisdicional e garantindo a transparência dos órgãos judiciários, preservando sua autonomia e independência sem sacrificar o planejamento integrado.

Ainda dentro do contexto da dinamização e administração da justiça, outro desafio deverá ser enfrentado pelo Conselho: o de viabilizar a integração dos sistemas judiciais do país. Não obstante o sucesso do sistema PROJUDI que, além de modernizar, tencionou padronizar o sistema de comunicação interna do Judiciário, faz-se imprescindível organizar a troca de informações entre os órgãos judiciais. Segundo pesquisa realizada, atualmente as Justiças Estaduais não se comunicam com as Justiças Federais, tampouco com outros órgãos e Poderes²⁵⁸, quiçá não por falta de vontade política mas, outrossim, por ausência de regulamentação que padronize os sistemas de transmissão de dados e de gestão organizacional.

A estruturação do quadro de pessoal do Judiciário que, atualmente, não encontra padronização, é outro problema de gestão (ou de sua ausência) que também deverá ser focalizado, competindo ao Conselho fixar, após prévia oitiva de outros órgãos vinculados ao Judiciário bem como de instituições representativas de carreiras jurídicas, planos de cargos e salários condizentes com a realidade econômica atual.

Finalmente, a manutenção, o aprimoramento e a unificação de critérios específicos de dados estatísticos bem como a contínua e transparente emissão de relatórios referentes ao Poder Judiciário é fator preponderante que possibilitará uma visão global do desempenho da Justiça brasileira, permitindo a fixação de novas regras e metas com o objetivo de tornar mais célere e transparente os serviços jurisdicionais prestados.

²⁵⁸ BOTTINI, Pierpaolo Cruz. Os desafios do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <http://www.abdir.com.br/doutrina/ver.asp?art_id=273&categoria=TGD> Acesso em: 2 ago. 2008.

A pesquisa e análise das medidas apontadas no presente trabalho, especialmente no seu Capítulo III, permitem concluir que os primeiros passos no intuito de fortalecer e democratizar o Poder Judiciário, aprimorar a prestação jurisdicional, permitir amplo e rápido acesso do jurisdicionado à Justiça foram perpetrados pelo Conselho Nacional de Justiça que tem atuado como órgão fomentador e facilitador de uma maior aproximação entre o Judiciário e a sociedade civil.

Certamente, este continuará sendo o seu maior desafio: o de aproximar o Judiciário da sociedade para, assim, torná-lo mais forte e eficiente.

Para tanto, a democratização do Judiciário, possibilitando ainda maior acesso do jurisdicionado bem como maior transparência de sua atuação, é medida imprescindível para o êxito da aproximação desejada; mas nada suprirá a necessidade de permanente vigilância da sociedade sobre este Poder.

REFERÊNCIAS

- AIRTON NÓBREGA, Antonio F. Álvares da Silva; ALVES, Léo da Silva Alves (Coord.) **Morosidade da Justiça: Causas e Soluções**. Brasília: Consulex, 2001.
- ALVES, Carolina Fátima de Souza; BARBOSA, Cláudia Maria. Conselho Nacional de Justiça: o exercício da função fiscalizadora do Poder Judiciário. Breves considerações. **EOS - Revista Jurídica da Faculdade de Direito Dom Bosco**, ISSN 1980-730, abr. 2008.
- _____. PROJUDI: instrumento de combate à morosidade judiciária e de estímulo à transparência das decisões do Poder Judiciário. In: CONPEDI. 17. 2008, Brasília-DF. **Anais do XVII CONPEDI**. Brasília-DF, nov. 2008.
- BANCO MUNDIAL. Documento técnico. DAKOLIAS, María. **O setor judiciário na América Latina e no Caribe**: elementos para reforma. n. 319. 66p. Washington, D. C., 1996. p. 14.
- _____. Documento técnico. n. 319S. **El sector judicial en América Latina**: elementos da reforma. Washington, D. C., 1997.
- _____. Documento técnico. n. 280S. **Reforma judicial em América Latina y el Caribe**. Washington, D. C., 1997.
- _____. Relatório nº 32789-BR. Fazendo com que a justiça conte – medindo e aprimorando o desempenho do judiciário no Brasil.
- _____. Relatório técnico. DAKOLIAS, María; ROWAT, Malcolm; MALIK, Waleed. **Reforma judicial en América Latina y el Caribe**. Washington, D. C., 2004.
- BARBOSA, Cláudia Maria. A crise do poder judiciário inserida na crise do estado contemporâneo. In: SEMINÁRIO GEDIM/RED&S: os direitos nacionais face à globalização, 2001, Rio de Janeiro. **Direito e globalização**. v. 1. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. p. 157-173.
- _____. A reforma judiciária e seus desafios. In: SEMINÁRIO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA JURÍDICA. 3. 2007, Porto Alegre. **Anais do III Seminário Brasileiro de Sociologia Jurídica**. Porto Alegre, 2007.
- _____. Crise de função do poder judiciário no estado contemporâneo. In: ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - SECCIONAL PARANÁ (Org.) **Revista da Comissão da Mulher Advogada - seccional Paraná**, Curitiba, v. 1, 1. ed., p. 113-122, 2006.
- _____. Crise de função e legitimidade do poder judiciário brasileiro. Monografia (Obtenção do título de professor titular da Pontifícia Universidade Católica do Paraná), Curitiba, 2004.
- _____. Crise do poder judiciário: diagnóstico a partir das categorias função e legitimidade e propostas para uma reforma do poder judiciário no Brasil. Dissertação (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1999.
- _____. Poder Judiciário: reforma para quê? Disponível em: <www.ambito-juridico.com.br> Acesso em: 11 nov. 2008.
- _____. O supremo tribunal federal e as condições de independência do poder judiciário. **Revista da Academia de Direito Constitucional**, Curitiba-PR, Academia Brasileira de Direito Constitucional, n. 4, 2004, p. 43-61.
- _____. Reformar para quê? A necessidade de construção de uma política pública para o sistema judicial brasileiro. In: CONGRESSO 180 ANOS DO ENSINO DO DIREITO NO BRASIL E A DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA. Disponível em: <ambito-juridico.com.br> Acesso em: 27 mar. 2008.
- BARROSO, Luís Roberto. Constitucionalidade e legitimidade da criação do conselho nacional de justiça. In: **Interesse Público**, Porto Alegre, n. 30, p. 35, mar./abr. 2005.
- _____. Constitucionalidade e legitimidade da criação do conselho nacional de justiça. In: RANAULT, Sérgio Rabello Tamm; BOTTINI, Pierpaolo. **Reforma do judiciário**. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 53-85.

_____. Reforma do judiciário: primeiros reflexos sobre a emenda constitucional nº 45/2004. In: WAMBIER, Teresa A. Alvim et al (Coord.) **Constitucionalidade e legitimidade da criação do conselho nacional de justiça**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

_____. 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.

BERMUDES, Sérgio. **A reforma do judiciário pela emenda constitucional nº 45**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

BOBBIO, Norberto. **As ideologias e o poder em crise**. 4. ed. Brasília,DF: Editora UnB, 1990.

_____. **A era dos direitos**. 9. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

BOTTINI, Pierpaolo Cruz. Os desafios do conselho nacional de justiça. Disponível em: <http://www.abdir.com.br/doutrina/ver.asp?art_id=273&categoria=TGD> Acesso em: 2 ago. 2008.

BRASIL. **Constituição da república federativa do Brasil**. 1988.

_____. Lei Orgânica da Magistratura Nacional (LOMAN). Lei Complementar n. 35, de 14 de março de 1979.

BUZZI, Marco Aurélio; NOGUEIRA, Mariella. Conciliar é legal. Disponível em: <http://www.stf.gov.br/arquivo/cms/conciliarConteudoTextual/anexo/artigo_01.pdf> Acesso em: 22 out. 2008.

CAMARGO, Maria Auxiliadora Castro. Reforma do Judiciário. Tribunal Constitucional e Conselho Nacional de Justiça. Controles externos ou internos? **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 164, p. 373, out./dez. 2004.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Política, sistema jurídico e decisão judicial**. São Paulo: Max Limonad, 2002.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2004.

_____. **Direito constitucional**. 5. ed. Coimbra, 1991. Apud BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. São Paulo: Malheiros.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Governança e Accountability: algumas notas introdutórias. Disponível em: <http://www.ceas.sc.gov.br/downloads/accountability_1.doc> Acesso em: 19 dez. 2008.

CARVALHO, Amilton Bueno de. **Magistratura e direito alternativo**. 5. ed. Rio de Janeiro: Luam, 1997.

CARVALHO, Ernani Rodrigues de Carvalho. *Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem*. Revista de Sociologia e Política, n. 23, p.183, Curitiba, Nov. 2004.

CAVALCANTI, Clóvis. Uma tentativa de caracterização da economia ecológica. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/asc/V7n1/23541.pdf> Acesso em: 18 out. 2008.

CAVALCANTI, Mônica. Avaliação de políticas públicas e programas governamentais – uma abordagem conceitual. Disponível em: <<http://interfacesdesaberes.fafica.com/seer/ojs/include/getdoc.php?id=34&article=24&mode=pdf>> Acesso em: 18 jul. 2008.

CENTRO DE PESQUISA DE OPINIÃO PÚBLICA DATAUNB. Relatório de atividades a respeito da imagem do judiciário junto à população brasileira, 8., Brasília: UnB, 2005.

_____. Pesquisa sobre a imagem do Judiciário, maio 2005.

CHAVES, José Pericles. Reforma do Poder Judiciário, fatos históricos e alguns aspectos polêmicos. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto>> Acesso em: 22 jan. 2008.

CONGRESSO NACIONAL DE SOCIOLOGÍA JURÍDICA: DERECHO, DEMOCRACIA Y SOCIEDAD. 8., Santa Fé, Argentina. **Anais do 8º congresso nacional de sociología jurídica**: derecho, democracia y sociedad. Santa Fé, Argentina: Sociedad Argentina de Sociología Jurídica e Universidad Nacional del Litoral - facultad de ciencias jurídicas y sociales, 2007. Disponível em: <<http://www.sasju.org.ar/encuentros/viii/sasju2008/Comision05/Barbosa.pdf>> Acesso em: 18 mar. 2008.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. <www.cnj.jus.br>

_____. Cadastro nacional de improbidade administrativa. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&task=view&id=5657&Itemid=167> Acesso em: 11 dez. 2008

_____. Conselho Nacional de Justiça disponibilizará dados para ressocialização de detentos. Disponível em: <http://www.direitos.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=2543&Itemid=2> Acesso em: 11 dez. 2008.

_____. Índice de acordos deverá aumentar na Semana Nacional de Conciliação. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&task=view&id=5014&Itemid=167> Acesso em: 23 out. 2008.

_____. Justiça do Trabalho do PR oferece 2.500 horários para audiências na Semana de Conciliação. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=5236> Acesso em: 23 out. 2008.

_____. Tribunal de Justiça de Pernambuco inaugura Mesa de Conciliação de Precatórios. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&task=view&id=5216&Itemid=167> Acesso em: 23 out. 2008.

_____. CNJ deve definir teto salarial do Judiciário na próxima terça-feira. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&task=view&id=2207&Itemid=167> Acesso em: 16 nov. 2008.

_____. Conciliar é Legal. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&task=view&id=3776&Itemid=251> Acesso em: 22 out. 2008.

_____. Movimento pela Conciliação. Disponível em: <http://www.conciliar.cnj.jus.br/cms/verTexto.asp?pagina=o_que_e_conciliacao> Acesso em: 23 jan. 2008.

_____. Relatório Final do Movimento pela Conciliação referente ao ano de 2007. Disponível em: <www.conciliar.cnj.jus.br/conciliar/arquivos/relatoriofinal.pdf> Acesso em: 22 out. 2008.

_____. Relatório anual, 2005.

CONSULTOR JURÍDICO. Revista Eletrônica. 6 dez. 2006. Veja o que os tribunais farão no dia da conciliação. Disponível em: <www.conjur.estadao.com.br/static/text/50792.1> Acesso em: 10 jun. 2007.

COOLEY, Thomas M. **General principles of constitutional law**. 2. ed. Boston: Little, Brown an Company, 1891. (reimpr. 1998)

COSTA, Flavio Dino de Castro e. **Autogoverno e controle do judiciário no Brasil**: a proposta de criação do conselho nacional de justiça. Brasília: Brasília Jurídica, 2001. p. 27-58.

D'URSO, Luis Flávio Borges. O interrogatório on line – uma desagradável justiça virtual. **Revista Jurídica**, Belo Horizonte: Del Rey, p. 11, dez. 1998.

DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Brasília: UnB, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Juízes independentes, judiciário sob controle social. **Revista da Associação dos Magistrados do Estado do Rio de Janeiro**, n. 8, p. 33.

_____. **O poder dos juízes**. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 8-12.

_____. **Elementos de teoria geral do estado**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 185.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 74-78.

DJANKOV S.; LA PORTA, R; LOPES DE SINALES, F.; SHLEIFER, A. Courts: The Lex Mundi Project. National Bureau of Economic Research (NBER). **Working Paper**, 8890, Apr. 2002.

FABRICIO, Adroaldo Furtado. **Poder judiciário**: flagrantes institucionais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, 222p.

FARIA, Jose Eduardo. (Org.) **Direito e justiça**: a função social do judiciário. São Paulo: Ática, 1989, 205p.

FÊU, Carlos Henrique. Controle interno na administração pública: um eficaz instrumento de accountability. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 119, 31 out. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4370>> Acesso em: 21 set. 2008.

FILHO, Reinaldo; RAMOS, Demócrito. Tecnologias da informação: novas linguagens do conhecimento. Disponível em: <<http://infojus.com.br/area1/democritofilho5.html>> Acesso em: 21 set. 2008.

FISS, Owen. **Um novo processo civil**: estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade. Tradução de: Carlos Alberto de Salles. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

FLORES LENZ, Carlos Eduardo Thompson. O Conselho Nacional de Justiça e a administração do Poder Judiciário. **Revista de Processo**, n. 141. p. 264, nov. 2006.

FOLHA DE S. PAULO, 31 maio 2003, Caderno Brasil, A-13.

FREITAS, Vladimir de Passos O Conselho Nacional de Justiça: troca de gestão. Disponível em: <www.ibrajus.org.br> Acesso em: 7 fev. 2007.

FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER. **O terceiro poder em crise**: impasses e saídas. Rio de Janeiro, Cadernos Adenauer III, n. 6, 150p., fev. 2003.

GARCIA, Sérgio Renato Tejada. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&task=view&id=4196&Itemid=167> Acesso em: 12 out. 2008.

GOMEZ, Diego J. Duquelsky. Entre a lei e o direito: uma contribuição à teoria do direito alternativo. Tradução de: Amilton Bueno de Carvalho e Salo de Carvalho. Rio de Janeiro: Lume Juris, 2001. p. 17. Apud PEREIRA FILHO, Benedito Cerezzo. O poder do juiz: ontem e hoje. In: CONPEDI. Disponível em: <<http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/Anais/Benedito%20Cerezzo%20P%20Filho.pdf>> Acesso em: 8 nov. 2008.

GONÇALVES, Marcos Vinícius Rios. **Novo curso de direito processual civil**. 3. ed. v. 1. São Paulo: Saraiva, 2006.

GRAMSTRUP, Erik Frederico. Conselho Nacional de Justiça e controle externo: roteiro geral. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.) et al. **Reforma do judiciário**: primeiros ensaios críticos sobre a EC n. 45/2004. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

HORTA, Raul Machado. Apud SCALQUETTE, Ana Cláudia; SILVA, Luiz Toro da; FAGUNDES, Tatiana Penharrubia. Representatividade dos Estados e Pacto Federativo. **Revista Direito Mackenzie**, São Paulo, n. 1, 2002.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do estado**. Tradução de: Luiz Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes/Universidade de Brasília, 1990.

KREBS, Fernando Aurvalle. **A reforma do poder judiciário**. Curitiba: Juruá, 1998.

LEAL, João José. Resolução nº 07/05 do Conselho Nacional de Justiça: fim do nepotismo no Poder Judiciário? Disponível em: <www.cnj.jus.br> Acesso em: 9 mar. 2008.

_____. Teto salarial da magistratura, interpretação conforme a Constituição e jurisprudência do STF em desconformidade com o CNJ. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 11, n. 1376, 8 abr. 2007. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9553>> Acesso em: 17 nov. 2008.

LEAL, João José; LEAL, Rodrigo José. Supremo Tribunal Federal e o nepotismo “top”. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 12, n. 1891, 4 set. 2008. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=11679>> Acesso em: 1º out. 2008.

LEITNER, Gilson P. **Informatização da advocacia**: o computador auxiliando o trabalho do advogado. São Paulo: Saraiva, 1991.

LIMA FILHO, Francisco. **Acesso à justiça e os mecanismos extrajudiciais de solução de conflitos**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

LIMA LOPES, José Reinaldo de. Crise da norma jurídica e reforma do judiciário. In: FARIA, José Eduardo (Org.) **Direitos humanos, direitos sociais e justiça**. São Paulo: Malheiros, 2002.

LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

_____. Segundo tratado sobre o Governo Civil, XII, XIII, XIV. In: _____. **Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos**. Petrópolis: Vozes, 1994.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoria de la constitucion**. Tradução de: Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Editorial Ariel, 1976.

MADALENA, Pedro. **Organização e informática no poder judiciário**. Curitiba: Juruá, 2003.

MAGALHÃES, Elsa Pestana. **A História do Brasil – do Descobrimento à Independência**. São Paulo: Ed. Girassol, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MELLO, Celso Antonio Bandeira. **Curso de direito administrativo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MIRANDA, Yuri Paulino de., Secretário da Corregedoria-Geral da Justiça do Tribunal de Justiça da Paraíba. A restrição de acesso aos autos digitais e a proteção à intimidade. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&task=view&id=4325&Itemid=129> Acesso em: 12 out. 2008.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 20. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2006.

_____. A atuação do conselho nacional de justiça tem sido benéfica para o Poder Judiciário? - Sim. União pelo fortalecimento. **Folha de S. Paulo**, 25 mar. 2006. Tendências e debates.

NERY JÚNIOR, Nelson. **Princípios do processo civil na constituição federal**. 8. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

NERY, Ana Luiza Barreto de Andrade Fernandes. Observações iniciais sobre o conselho nacional de justiça. **Revista de Processo**, São Paulo: RT, n. 134, p. 125, abr. 2006.

NÓBREGA, Airton; SILVA, Antonio F. Álvares da; ALVES, Léo da Silva (Coord.) **Morosidade da justiça**: causas e soluções. Brasília: Consulex, 2001.

NORTHFLEET, Ellen Gracie. Conversar faz a diferença. Disponível em: <http://ouro01.cnj.jus.br/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=3509> Acesso em: 22 out. 2008.

_____. O direito brasileiro e os desafios da economia globalizada. **Academia Internacional de Direito e Economia**, 2003.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. É constitucional: STF julga constitucional resolução 07 do CNJ. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2006-fev-16/stf_julga_constitucional_resolucao_cnj> Acesso em: 9 mar. 2008.

PAULA FILHO, Rubem Lima de. Conselho Nacional de Justiça: justificativa de criação e conformação constitucional. Disponível em: <<http://www.ibrajus.org.br/revista/artigo.asp?idArtigo=69>> Acesso em: 16 jul. 2008.

PEIXE, Blênio César Severo. **Finanças públicas**: controladoria governamental. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2002.

PINHEIRO, Armando Castelar. Judiciário, reforma e economia: a visão dos magistrados. Disponível em: <www.planejamento.gov.br> e em: <http://www.febraban.org.br/Arquivo/Destaques/Armando_Castelar_Pinheiro2.pdf> Acesso em: 9 set. 2008.

PINHEIRO, Patrícia Peck. **Direito digital**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

POLETTI, Ronaldo. Morosidade da justiça: causas e soluções. **Consulex**, Brasília, n. 12, p. 18, dez. 1997.

REALE JUNIOR, Miguel. Valores fundamentais da reforma o Judiciário. **Revista do Advogado**, São Paulo, n. 75, p. 78-81, abr. 2004.

REINALDO FILHO, Demócrito Ramos. Tecnologias da informação: novas linguagens do conhecimento. Disponível em: <<http://infojus.com.br/area1/democritofilho5.html>> Acesso em: 21 set. 2008.

RENAULT, Sérgio Rabello Tamm; BOTTINI, Pierpaolo Cruz (Coord.) **A nova execução dos títulos judiciais**: comentários à lei nº. 11.232/2005. São Paulo: Saraiva, 2006.

RIBEIRO, Hércio. **Justiça e democracia**: judicialização da política e controle externo da magistratura. 1. ed. São Paulo: Síntese, 2001.

RIBEIRO, João Ubaldo. **Política**. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1998.

ROCHA, José de Albuquerque. **Estudos sobre o poder judiciário**. São Paulo: Malheiros, 1995.

SADEK, Maria Tereza; ARANTES, Rogério Bastos. A crise do judiciário e a visão dos juízes. **Revista USP**: Edusp, São Paulo, v. 14, p. 34-45, 1998.

SADEK, Maria Tereza. **Magistrados**: uma imagem em movimento. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **O conselho nacional de justiça e a independência do judiciário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 240.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A sociologia dos tribunais e a democratização da justiça. In: _____. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. 2. ed. Portugal, Porto: Edições Afrontamento, 1994.

SCHEDLER, Andréas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, Andréas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (Eds.) **The self-Restraining State. Power and Accountability in new democracies**. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SCHMITT, Carl. **Sobre el parlamentarismo**. 2. ed. Madri: Tecnos, 1996.

SILVA, Claudia Dantas Ferreira da. Administração judiciária: planejamento estratégico e a reforma do Judiciário brasileiro. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 976, 4 mar. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8062>> Acesso em: 11 dez. 2008.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

SILVEIRA, Fabiana Rodrigues. **A morosidade no poder judiciário e seus reflexos econômicos** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007.

SILVEIRA, Nery da. Aspectos institucionais e estruturais do poder judiciário brasileiro. In: TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo (Coord.) **O judiciário e a constituição**. São Paulo: Saraiva, 1994.

SLAKMON, Catherine; MACHADO, Maíra Rocha; BOTTINI, Pierpaolo Cruz (Orgs.) **Novas Direções na Governança da Justiça e da Segurança**. Brasília-DF: Ministério da Justiça, 2006.

STACCONE, Giuseppe. **Gramsci – 100 anos – Revolução e Política**. Petrópolis: Vozes, 1991.

STRECK, Lenio Luiz; SARLET, Ingo Wolfgang et al. Os limites constitucionais das resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 888, 8 dez. 2005. Disponível em: <www.jusnavigandi.com.br> Acesso em: 22 fev. 2008.

UCHOA, Marcelo Ribeiro. A Emenda Constitucional 45 e o Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <www.gomeseuchoa.adv.br> e em: <conpedi.org/manaus/arquivos/Anais/Marcelo> Acesso em: 30 ago. 2008.

_____. **Controle do Judiciário. Da expectativa à Concretização. O primeiro biênio do Conselho Nacional de Justiça**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008.

VEJA. O raio X da Justiça. São Paulo, n. 19, 1.904 ed, p. 44-47.

_____. A calma é só aparente... São Paulo, 27 ago. 2008, p. 60-65.

VELLOSO, Carlos Mário. Exame de Ordem é Constitucional. Entrevista de Nicanor Sena Passos. **Consulex**, Brasília, n. 8, 31 ago. 1997.

VERGOTINI, Giuseppe. **Diritto costituzionale**. 2. ed. Pádua: Cedam, 2000.

VIANNA, Luiz Werneck et al. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, set. 1999.

_____. **Corpo e Alma da Magistratura brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, ago. 1997.

ZAFFARONI, Eugênio Raúl. **Poder Judiciário – crises, acertos e desacertos**. Tradução de: Juarez Tavares. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 82-83.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)