

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO – IDP
MESTRADO EM DIREITO CONSTITUCIONAL**

MARIANA PENHA GONÇALVES TEIXEIRA

**PODER JUDICIÁRIO, FEDERALISMO E A ATUAÇÃO DO CONSELHO
NACIONAL DE JUSTIÇA: A COEXISTÊNCIA ENTRE AUTONOMIA E
CONTROLE.**

**BRASÍLIA,
MARÇO 2016**

MARIANA PENHA GONÇALVES TEIXEIRA

**PODER JUDICIÁRIO, FEDERALISMO E A ATUAÇÃO DO CONSELHO
NACIONAL DE JUSTIÇA.**

Trabalho de Dissertação apresentado ao Curso de Pós-Graduação em Direito como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito na linha de pesquisa de Poder Judiciário, Federalismo e Atuação do Conselho Nacional de Justiça.

Orientador: Gilmar Ferreira Mendes

**BRASÍLIA,
MARÇO 2016**

Mariana Penha Gonçalves Teixeira

Poder Judiciário, Federalismo e a Atuação do Conselho Nacional de Justiça

Trabalho de Dissertação apresentado ao Curso de Pós-Graduação em Direito como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito na linha de pesquisa de Poder Judiciário, Federalismo e Atuação do Conselho Nacional de Justiça.

Brasília-DF, 6 de março de 2016.

Prof. Dr. Gilmar Ferreira Mendes
Professor Orientador

Membro da Banca Examinadora

Membro da Banca Examinadora

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Elidia e Alberto, pelo apoio de uma vida inteira, pelo exemplo, amor e dedicação empregados na minha educação e por sempre incentivarem minha formação superior e meus estudos.

Ao meu marido, Samuel, pela compreensão, paciência, carinho e amor durante o mestrado.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo identificar se o Conselho Nacional de Justiça – CNJ, no exercício de suas atribuições constitucionais, pode ser considerado um órgão capaz de colaborar para o fortalecimento da autonomia dos tribunais de justiça. O Poder Judiciário brasileiro se desenvolveu durante a história, assim como o federalismo introduzido pela Proclamação da República em 1889. Essa evolução do federalismo brasileiro gerou reflexos tanto na relação entre os estados-membros e a União quanto na relação entre os órgãos que compõem a estrutura do Poder Judiciário. Dessas relações surge o que se chama de tensão federativa. A intitulada reforma do Judiciário, implementada pela Emenda Constitucional nº 45/2004, que criou o CNJ, foi essencial como resposta para questões referentes aos problemas institucionais e para o controle do Poder Judiciário. Apesar de ter a sua competência reconhecida como concorrente pelo Supremo Tribunal Federal, o CNJ tem buscado compatibilizar a sua atuação com a dos Tribunais, com o objetivo de trabalhar em conjunto com as Corregedorias locais. Portanto a procura pela estabilidade e o necessário equilíbrio entre a atuação do CNJ e a dos Tribunais e órgãos de controle locais é o que fortalece o federalismo judicial brasileiro.

Palavras-chave: Poder Judiciário no Brasil – federalismo – conselhos de justiça – Conselho Nacional de Justiça – autonomia – controle.

ABSTRACT

The aim of this study is identify whether the National Judicial Council, in the exercise of his constitutional powers, can be considered an able agent to collaborate to strengthen the independence of the Courts of Justice. The Brazilian Judiciary has developed throughout history, as well as federalism introduced by the proclamation of the Republic in 1889. This evolution of Brazilian federalism generated reflections both in the relationship between states and the Union as the relationship between the organs that make up the judiciary structure. These relationships arise what we call federal tension. The titled judicial reform, implemented by Constitutional Amendment nº. 45/2004, which established the National Judicial Council, was instrumental in response to questions regarding the institutional problems and control of the judiciary. Despite having their competence recognized as a competitor by the Supreme Court, the National Judicial Council has sought to harmonize its actions with the actions of the courts, in order to work together with local internal affairs. Therefore, the search for stability and the necessary balance between the performances of the *CNJ* and the Courts is what strengthens the Brazilian judicial federalism.

Key Words: Brazilian judicial power – federalism – justice councils – National Judicial Council – autonomy – control.

LISTA DE ABREVIATURAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

AGU – Advocacia-Geral da União

AMAB – Associação dos Magistrados da Bahia

AMB – Associação dos Magistrados Brasileiros

Art. – Artigo

ASSOMASUL – Associação dos Municípios do Estado do Mato Grosso do Sul

CF – Constituição da República Federativa do Brasil

CJF – Conselho da Justiça Federal

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

EC – Emenda Constitucional

EUA – Estados Unidos da América

Inc. – Inciso

LOMAN – Lei Orgânica da Magistratura Nacional

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

PAD – Procedimento Administrativo Disciplinar

PCA – Procedimento de Controle Administrativo

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

PP – Pedido de Providências

REVDIS – Pedido de Revisão Disciplinar

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1. HISTÓRICO DO PODER JUDICIÁRIO NO BRASIL	12
1.1 BRASIL COLÔNIA.	12
1.2 BRASIL IMPÉRIO.	14
1.3 BRASIL REPÚBLICA.....	17
1.3.1 <i>A Constituição de 1934</i>	21
1.3.2 <i>A Constituição de 1937</i>	25
1.3.3 <i>A Constituição de 1946</i>	28
1.3.4 <i>O Regime Militar</i>	30
1.4 A CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	37
2. CONSELHOS DE JUSTIÇA: HISTÓRICO E MODELOS	43
2.1 O INÍCIO DOS CONSELHOS DE JUSTIÇA.	43
2.2 CONSELHOS DE JUSTIÇA NA ATUALIDADE.	45
2.3 PANORAMA DOS CONSELHOS DE JUSTIÇA NA AMÉRICA LATINA.	52
3. FEDERALISMO, PODER JUDICIÁRIO E A CRIAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA	62
3.1 FEDERALISMO: ALGUMAS DEFINIÇÕES.	62
3.2 A TENSÃO FEDERATIVA DO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO.....	66
3.3 CRISE DO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO E A CRIAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA.....	81
3.4 A ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA NO JULGAMENTO DA ADI Nº 3.367 - DF.	87
4. O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA COMO ÓRGÃO FORTALECEDOR DO FEDERALISMO JUDICIAL BRASILEIRO	97
4.1 AS ATRIBUIÇÕES DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA.....	98
4.2 A COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E A ANÁLISE DA RESOLUÇÃO Nº 135 DO CNJ PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.....	100

4.3 Os CONSELHOS DE MAGISTRATURA E AS CORREGEDORIAS-GERAIS DE JUSTIÇA DOS ESTADOS.	109
4.4 A COEXISTÊNCIA ENTRE A AUTONOMIA E O CONTROLE: A ATUAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA.	112
CONSIDERAÇÕES FINAIS	128
REFERÊNCIAS	131

INTRODUÇÃO

A criação do Conselho Nacional de Justiça, por meio da reforma do Poder Judiciário, trouxe uma proposta de revigoração não apenas da estrutura do Poder Judiciário, mas também de mudança e estabelecimento de novos critérios de administração judiciária e controle das atividades realizadas pelos tribunais, renovando ainda a ideia de responsabilidade dos magistrados.

Ademais esse órgão nacional de controle, de natureza administrativo-constitucional, disciplinado no artigo 103-B da Constituição Federal de 1988, além de ter como atribuição o controle administrativo e financeiro do Poder Judiciário, bem como a fiscalização do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, sua função primordial é a de zelar pela autonomia do Poder Judiciário.

No entanto vários foram os questionamentos acerca da atuação do CNJ e da possibilidade de interferência na autonomia dos tribunais. Os choques entre os defensores desse novo órgão de controle nacional e seus adversários foram marcados por diferentes concepções sobre suas atividades, sendo separados entre os que acreditavam no funcionamento do modelo original e outros que sustentavam o desgaste na estrutura e na prestação de serviços pelo Poder Judiciário. Dentre as discussões, a seguinte problemática se destacou: se o trabalho realizado pelo CNJ macularia o federalismo brasileiro.

Diante desse contexto, a presente pesquisa analisa a relação entre o exercício da função constitucional do CNJ e o federalismo judiciário brasileiro, mais precisamente em como a estrutura federal do Brasil se reflete na organização e no funcionamento do Poder Judiciário, de modo a gerar o que se denomina tensão federativa.

Assim a hipótese de trabalho consiste em identificar a influência do federalismo no Poder Judiciário brasileiro, sob um aspecto específico: como a criação e o trabalho realizado pelo CNJ tem o condão de fortalecer o federalismo judiciário brasileiro pelo do estímulo para o bom funcionamento das corregedorias

dos tribunais locais e do reconhecimento da autonomia de sua atuação tanto no âmbito disciplinar quanto no âmbito administrativo.

Para elaboração do argumento, serão abordados os aspectos históricos referentes ao Poder Judiciário e ao federalismo brasileiro; adicionado a eles será estudado o modelo latino-europeu, com sua origem franco-italiana de controle do Judiciário, que influenciou a construção do modelo brasileiro. Além disso, serão apresentados outros conselhos de justiça criados na América Latina.

Como técnica de pesquisa, foi utilizada a exploração bibliográfica, por meio da análise da ampla literatura acerca dos temas selecionados, bem como a exposição de dados obtidos por meio de pesquisa documental, principalmente com relação à estrutura dos órgãos de controle instituídos nos países arrolados e à atuação do CNJ.

Para tanto o primeiro capítulo tratará do federalismo brasileiro, com enfoque no desenvolvimento do Poder Judiciário. Serão demonstradas as diversas fases pelas quais passou o Judiciário no Brasil por um breve retrospecto da história, desde o período colonial até a promulgação da Constituição de 1988.

No segundo capítulo, será estudado o surgimento e o desenvolvimento dos conselhos de justiça que serviram como referência para o modelo brasileiro, assim como será apresentado um panorama dos conselhos de magistratura latino-americanos.

No terceiro capítulo, serão apresentados elementos essenciais do federalismo, como também serão descritos os principais aspectos de sua estrutura. Ainda serão apresentadas as diversas visões acerca do tema, demonstrando que não existe um modelo particular de federação ou de estado federal. Será realizada uma descrição das principais características do Poder Judiciário brasileiro e o reflexo que esse federalismo produziu na sua organização e no seu funcionamento.

Nesse capítulo também será explorada a contextualização do CNJ, iniciando-se com um sucinto diagnóstico do Poder Judiciário no período anterior à reforma que se deu no Judiciário, seguindo com a demonstração da necessidade de mudanças na situação que se encontrava esse Poder, a qual ocorreu com a elaboração e a promulgação da Emenda Constitucional nº 45.

Ao final será analisada a constitucionalidade da criação do CNJ examinando-se os principais argumentos lançados no julgamento da Ação Direta de

Inconstitucionalidade nº 3.367/DF. Nesse julgamento o Supremo Tribunal Federal apreciou a adequação da criação do CNJ em face da questão da separação de poderes e do princípio federativo, como também da possível interferência desse Conselho na independência do Poder Judiciário.

No quarto capítulo, será tratada a matéria relacionada com as atribuições do CNJ, mais especificamente suas competências disciplinar e administrativa. Com relação à competência disciplinar, será apresentada a análise da discussão acerca da constitucionalidade da Resolução nº 135 do CNJ, a qual prevê o Procedimento Administrativo Disciplinar aplicável aos magistrados, que foi realizada no referendo da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4638.

Serão feitas também algumas considerações sobre os conselhos de magistratura e as corregedorias-gerais de justiça dos estados e na sequência haverá exposição das decisões proferidas, no âmbito do CNJ, para que seja demonstrada a realidade da relação entre esse Conselho e os tribunais locais, no âmbito de sua competência administrativa e disciplinar, e se essa relação é de interferência ou complementaridade.

1. HISTÓRICO DO PODER JUDICIÁRIO NO BRASIL.

A formação histórica da organização do Poder Judiciário no Brasil, desde a fase colonial até hoje, é de grande importância para compreensão da organização desse Poder atualmente e para se entender conjuntura em que se instituiu o CNJ.

A história do Poder Judiciário pode ser contada em etapas: desde os tempos da colônia, passando pela I República, pelos turbulentos anos 1930, quando surgiu o Governo Provisório, a Constituição de 1934 e a Carta de 1937, com o Estado Novo; depois de 1946, com a instituição da República Nova pela Ditadura Militar instalada em 1964; e por fim pela Constituição de 1988.

O Poder Judiciário brasileiro já passou por sete constituições e já foi caracterizado como imperial, unitário, federativo, dual e republicano. Nessas fases se relacionou com outros Poderes e com os entes que faziam e ainda fazem parte da federação de diversas formas.¹

Dessa forma far-se-á a seguir um relato histórico da formação e da evolução do Poder Judiciário brasileiro para que se possam entender os principais acontecimentos que moldaram essa instituição até os dias atuais.

1.1 Brasil Colônia.

No período colonial, por volta de 1530, Dom João III incumbiu Martim Afonso de Souza, considerado o primeiro juiz do Brasil, de ir até a terra recém-achada com o objetivo de colonizá-la e distribuir a justiça, mas sem jurisdição em relação aos fidalgos. Martim Afonso fundou então vilas e instituiu um sistema de

¹ WERNER, José Guilherme Vasi. **Dez anos do CNJ: entre controle administrativo e disciplinar e hierarquização do Judiciário**. In. STOCCO, Rui; PENALVA, Janaína. Organizadores. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 195.

governo, nomeando juizes ordinários, vereadores e tabeliães; contudo na época o governador era quem detinha a jurisdição de sua província.²

Após a divisão da colônia em capitânias hereditárias, os donatários passaram a ser incumbidos de jurisdição, e, com o advento da Governadoria-Geral, experimentou-se uma maior centralização de poder e uma distinção maior de funções.³

O primeiro tribunal do Brasil, apesar de formalmente criado em 1587, somente foi instalado em 1609 e foi intitulado Tribunal de Relação da Bahia. Ele era composto por desembargadores sob a presidência do Governador-Geral do Brasil, e essa figura detinha o poder revisional. Em 1751 foi estabelecido um segundo tribunal de apelação no Rio de Janeiro, o chamado Tribunal de Relação do Rio de Janeiro.⁴

Nessa época a justiça no Brasil funcionava da seguinte forma: os juizes de fora (bacharéis letrados) eram nomeados pelo rei para garantir a aplicação das ordenações gerais do reino (destacadamente as Ordenações Manoelinas de 1520 e as Filipinas de 1603); a segunda instância era chamada de ouvidoria, de cuja autoridade mor era o ouvidor, figura essa que detinha jurisdição sobre a comarca, que era constituída de diversas vilas. Assim o ouvidor recebia não somente recursos das decisões proferidas pelos juizes inferiores, como também das ações iniciais previstas na lei.⁵

Ives Gandra da Silva Filho destaca que o Regimento de 17 de dezembro de 1548 pode ser considerado a “Primeira Constituição Brasileira”, pois organizava, sob o império da lei, a vida na colônia. Tal Regimento devia ser aplicado executivamente pelo Governador-Geral e judicialmente pelo Ouvidor-Geral, primeira autoridade judiciária da colônia. Em adição existiam os ouvidores das comarcas que tratavam das contendas jurídicas das vilas e cujas decisões poderiam ser discutidas no Tribunal de Relação da Bahia.⁶

² ARAÚJO, Rosalina Corrêa de. **O Estado e o Poder Judiciário no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000, p. 52-53.

³ ARAÚJO, Rosalina Corrêa de, loc.cit.

⁴ ARAÚJO, Rosalina Corrêa de. **O Estado e o Poder Judiciário no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000, p. 52-53.

⁵ WHELING, Arno; WHELING, Maria José. **Formação do Brasil Colonial**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1994, p. 155-156.

⁶ MARTINS FILHO, Ives Gandra. **O Controle Disciplinar da Magistratura e o Perfil Ético do Magistrado**. São Paulo: Saraiva, 2016 (Série IDP), p. 29.

Os tribunais de relação se encontravam numa instância acima do ouvidor, os quais eram competentes para receber apelações e agravos e também podiam exercer atividades extrajudiciais quando determinado pelos governadores e vice-reis.

Um grande avanço para a organização do Poder Judiciário se deu em 1808, quando o Príncipe Regente, Dom João VI, após a publicação do Alvará de 10 de maio de 1808, que converteu o Tribunal de Relação do Rio em Casa de Suplicação do Brasil, a qual era composta de vinte e três desembargadores e cujas decisões possuíam força vinculante para as instâncias inferiores.⁷

Com relação ao início da atividade de controle da magistratura no Brasil, as Ordenações Afonsinas (1500 a 1521) faziam referência ao chamado corregedor da corte e ao corregedor das comarcas, sendo que aquele seguia a Corte para onde ela se deslocasse, tomando ciência dos feitos e dos desembargos, e este visitava as comarcas para fiscalizar as atividades dos tabeliães e tinha como competências a determinação de prisões e a execução de tarefas administrativas.⁸

Não se tem notícias sobre as atividades dos corregedores na época das Ordenações Manoelinas. Já as Ordenações Filipinas especificaram mais claramente as atribuições dos corregedores: eles podiam investigar, fiscalizar, administrar os conselhos das comarcas e punir os magistrados e servidores que cometessem algum tipo de infração funcional; também eram munidos de competência para julgar as causas que tinham como acusados os juízes, decidir recursos, processar criminosos e fiscalizar as eleições municipais.⁹

1.2 Brasil Império.

⁷ SAMPAIO, José Adércio Leite. **O Conselho Nacional de Justiça e a Independência do Judiciário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 27.

⁸ FREITAS, Vladimir Passos. Corregedorias do Poder Judiciário. Coordenador Vladimir Passos de Freitas. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, p. 31, 2003.

⁹ CARDOSO, Antonio Pessoa. **Corregedorias Gerais da Justiça**. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI160228,91041-Corregedorias+gerais+da+Justica>>. Acesso em: janeiro 2016.

Após a Proclamação da Independência do Brasil, que ocorreu em 7 de setembro de 1822, foi outorgada a Constituição imperial em 1824, que adotou a forma unitária de Estado, sendo este definido como uma associação política de todos os brasileiros, e essa nova Constituição proibiu qualquer outro laço de união ou federação. Foram reconhecidas constitucionalmente as câmaras dos municípios, o Senado foi instituído como órgão representante das províncias no Poder Legislativo e as províncias passaram a conter conselhos-gerais com competência para debater os seus próprios negócios.¹⁰

A Constituição de 1824 também instituiu o chamado Poder Judicial entre os quatro Poderes do Estado¹¹, proclamado como independente pelo seu artigo 151, que era composto por juízes e jurados, e entre suas atribuições estavam as matérias cíveis e criminais. Os jurados se pronunciavam sobre os fatos e os juízes aplicavam a lei, e estes deveriam ser obrigatoriamente bacharéis em direito, os quais eram nomeados pelo imperador.¹²

Outrossim, foram instaladas quatro Relações para o julgamento de causas em segunda e última instância nas seguintes capitais: Bahia, Maranhão, Pernambuco e Rio de Janeiro. Na capital do império, foi instituído o Supremo Tribunal de Justiça, composto por juízes letrados, advindos das Relações por suas antiguidades e condecorados com o título de conselheiro.¹³

Segundo Koerner o sistema judicial herdado da metrópole foi reformulado na década que se seguiu à da independência, primeiramente foi adotada uma legislação liberal e descentralizadora, que tinha como personagens principais os juízes de paz e o tribunal do júri, em virtude das leis da justiça de paz, do Código Criminal e do Código de Processo Criminal.¹⁴

No entanto com o advento da Lei 261, de 3 de dezembro de 1841, conhecida como a Reforma de 1841, tal sistema sofreu um regresso, uma vez que

¹⁰ COSTA, Luís Alberto da. Da Autonomia à Participação: Breves Reflexões sobre o Federalismo Brasileiro na Perspectiva do Constitucionalismo Social Dirigente. **Revista Faculdade de Direito**, Fortaleza, v. 34, nº 2, p. 217-246, p. 224-225, jul/dez 2013.

¹¹ Os outros Poderes eram o Executivo, o Legislativo e o Moderador; este se sobrepunha aos demais Poderes e era privativo do imperador.

¹² SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 36. ed., 2013, p. 77.

¹³ MATHIAS, Carlos Fernando. **Notas para uma História do Judiciário no Brasil**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2009, p. 139-140.

¹⁴ KOERNER, Andrei. **Judiciário e cidadania na Constituição da República brasileira (1841-1920)**, Curitiba: Juruá, 2010, p. 34.

os poderes atribuídos pela legislação liberal às autoridades locais foram redistribuídos entre magistrados profissionais e autoridades policiais nomeadas pelo governo central. Ainda mecanismos que atuavam em favor do clientelismo exercido pelos chefes locais e pelos seus representantes também foram mantidos, como a possibilidade de indicação ou transferência de funcionários.¹⁵

Dessa forma Koerner sustenta que, durante a ordem política praticada no Segundo Reinado (período entre 1831 até 1889), o poder judicial era diferenciado apenas funcionalmente do poder imperial, pois ao Judiciário era vedado o julgamento de qualquer matéria que envolvesse o poder político. Os magistrados também eram incumbidos de intermediar a comunicação entre o poder central e as localidades, como representantes do poder imperial, como integrantes de partidos políticos, como aliados dos interesses dominantes da sociedade escravista e também como juízes.¹⁶

Nesse período, que perdurou até 1881, aos magistrados era permitida a atuação e o ingresso na carreira política. Dessa forma os juízes exerciam o papel de conciliador dos conflitos sociais e a função política.

Com relação ao regime das correições em 1851 no Decreto nº 834, baixado por Eusébio de Queiroz, elas foram regulamentadas dispondo sobre os empregados a elas sujeitos; o tempo e forma de realização; os autos, os livros e os demais papéis que deveriam ser apresentados; as competências do juiz de direito em correição quanto ao criminal e ao civil; e as penas disciplinares.¹⁷

Em 1871 foi realizada uma reforma judiciária, que melhorou a padronização da ascensão na carreira, como também instituiu alguns direitos como a inamovibilidade e a irredutibilidade dos vencimentos dos membros do Judiciário. A reforma ainda separou as funções de polícia das judiciais e expandiu o número de posições de juízes de direito em face dos juízes municipais não letrados. Além disso

¹⁵ FRANCA, Germiniano da. O Poder Judiciário no Brasil, Rio de Janeiro: Typog. do *Jornal do Commercio*, p. 29, 1931.

¹⁶ KOERNER, Andrei. **Judiciário e cidadania na Constituição da República brasileira (1841-1920)**, Curitiba: Juruá, 2010, p. 35.

¹⁷ BRASIL. Decreto nº 834 de 2 de outubro de 1851. Art. 25. São sujeitos á correição os Juizes Municipais e de Orphãos, Delegados, Subdelegados, Juizes de Paz, Promotores Publicos, Promotores dos Residuos, Curadores Geraes e Thesoureiro dos Orphãos, Solicitadores dos Residuos, Tabelliães, Escrivães, Distribuidores, Contadores, Partidores, Avaliadores, Depositarios Publicos, Officiaes de Justiça, Carcereiros e Porteiros. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-834-2-outubro-1851-559565-publicacaooriginal-81859-pe.html>>. Acesso em: janeiro 2016.

a reforma também implementou novos tribunais de relação, dentre eles o de São Paulo.¹⁸

Em 1881 outra inovação ocorreu, quando da publicação da lei eleitoral, de origem do projeto de Rui Barbosa, a qual proibiu que os magistrados com postos eletivos exercessem seus cargos e recebessem vencimentos e promoções no Judiciário.¹⁹

Nesse período o que se verificou foi uma ampliação das características burocráticas da carreira, uma vez que delimitou fronteiras com a política, mas preservou a nomeação de fora para dentro, não dando autonomia aos juízes para selecionar seus pares.²⁰

1.3 Brasil República.

Com a Proclamação da República em 1889, ocorreu a instituição do federalismo pelo Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, quando as antigas províncias foram transformadas em estados-membros.²¹

Como salientado por Paulo Bonavides e Paes de Andrade, o Brasil antes caracterizado como um sistema unitário e centralizador – que asfixiava as regiões periféricas do país – com a Proclamação da República, a autonomia das antigas províncias foi ampliada a tal grau de descentralização, que a mudança do regime as alterou para estados e fez da sua união um laço perpétuo chamado federação.²²

¹⁸ NEQUETE, Lenine. **O Poder Judiciário no Brasil a partir da Independência I – Império**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2000, p. 78-79.

¹⁹ BONELLI, Maria da Glória. Os desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e a construção do profissionalismo, 1873-1997. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 44, nº 2, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582001000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: janeiro 2016.

²⁰ BONELLI, Maria da Glória. Os desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e a construção do profissionalismo, 1873-1997. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 44, nº 2, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582001000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: janeiro 2016.

²¹ BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 31.

²² BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes. **História Constitucional do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991, 3. ed. p. 250.

Outra valiosa transformação ocorreu em 1890, quando foi publicado o Decreto nº 848 criando a justiça federal e convertendo o Supremo Tribunal de Justiça no Supremo Tribunal Federal, com o fito de estabelecer, de maneira inovadora, a organização judiciária federal.²³

Nessa nova configuração, as atribuições do STF foram ampliadas, tendo como competência o conhecimento, de forma privativa e originária, dos processos criminais contra o Presidente da República nos crimes comuns, e, nestes e nos de responsabilidade, não conexos com os do Presidente, os ministros de Estado, ou, nos dois delitos, sem exceção, os ministros diplomáticos. Além disso, sendo o Tribunal de abrangência federal, este também haveria de julgar as causas e os conflitos entre a União e os estados, ou entre estes, bem como os litígios e as reclamações entre nações estrangeiras e a União ou os estados.²⁴

De outro modo, as competências da justiça federal estavam dispostas no artigo 60 do referido Decreto, as quais eram muito semelhantes as da atual justiça federal; o diferencial estava no disposto do artigo 62, que proibia a intervenção das justiças dos estados nas questões submetidas aos tribunais federais, como também não permitia a anulação, alteração ou suspensão de suas sentenças e ordens, reciprocamente. Ainda também não era admitida a intervenção da justiça federal nas questões submetidas aos tribunais dos estados.²⁵

Fica clara assim a caracterização dual da justiça brasileira, sendo os limites das atribuições de cada tribunal indubitavelmente demarcados pelo Decreto 848/1890. Tal Decreto regulamentou a organização do Poder Judiciário federal de forma que, quando a Constituição foi promulgada, a justiça federal já tinha sido implantada e regulamentada.

Na mesma linha, Carlos Fernando Mathias frisa que a Constituição de 1891, em seus artigos 55 a 62, apesar de pequenas alterações, adotou as disposições contidas no Decreto 848, quanto à organização do Poder Judiciário nele contidas.²⁶

²³ MATHIAS, Carlos Fernando. **Notas para uma História do Judiciário no Brasil**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2009, p. 216.

²⁴ SAMPAIO, José Adércio Leite. **O Conselho Nacional de Justiça e a Independência do Judiciário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 33.

²⁵ *Ibid.*, p. 34.

²⁶ MATHIAS, Carlos Fernando. **Notas para uma História do Judiciário no Brasil**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2009, p. 218-219.

Durante a Constituinte Republicana, a questão sobre a organização do Judiciário foi fortemente debatida, tendo sido abordada pelo ângulo dos limites do federalismo, uma vez que estava em discussão a questão atinente à competência federal ou estadual para legislar acerca dos direitos civil, comercial e penal, bem como sobre os seus respectivos processos.²⁷

Dessa forma foram formadas três correntes sobre o assunto: os dualistas, que defendiam que aos estados caberia a competência para legislar os direitos material e processual, como também defendiam a organização dual da magistratura; os unitaristas, que defendiam a unidade da justiça e a competência exclusiva da União para legislar sobre tais matérias; e os que defendiam um sistema misto, no qual os estados apenas poderiam legislar sobre o direito processual, organizando as suas respectivas magistraturas, e à União caberia legislar sobre o direito substantivo.²⁸

Entre os defensores de um sistema único o mais ilustre foi Rui Barbosa, pois, quando da sua primeira candidatura para o cargo de Presidente da República, escreveu a sua famosa Plataforma de 1910.²⁹

Nela Rui Barbosa ressalta que o princípio da unidade imposto pela Constituição da época aos códigos civil, criminal e mercantil colidia com a multiplicidade que foi estabelecida para as leis do processo e para a organização da justiça no Brasil. Barbosa ainda compara o sistema judicial americano com o brasileiro, assinalando que, nos Estados Unidos, onde cada estado é senhor de seu direito substantivo, nada mais lógico do que ser cada qual que aplique o direito processual e organize a sua própria magistratura. De outra forma, sendo o direito um só no Brasil, o mais razoável seria ser um só o sistema processual e ter o Judiciário um caráter uno.³⁰

Barbosa também aponta os problemas que surgiram de um sistema dual, ao destacar que a evolução da variedade na jurisprudência da época estava se tornando cada vez maior e incompatível, uma vez que os mesmos preceitos

²⁷ KOERNER, Andrei. **Judiciário e cidadania na Constituição da República brasileira (1841-1920)**, Curitiba: Juruá, 2010, p. 162.

²⁸ KOERNER, Andrei. **Judiciário e cidadania na Constituição da República brasileira (1841-1920)**, Curitiba: Juruá, 2010, p. 162.

²⁹ Rui Barbosa candidatou-se duas vezes ao cargo de Presidente da República: a primeira vez nas eleições de 1910, contra Hermes da Fonseca; e em 1919, contra Epiácio Pessoa. No entanto foi derrotado em ambas as vezes, sendo o período durante a primeira candidatura o marco inicial de sua campanha civilista.

³⁰ BARBOSA, Ruy. **Plataforma**. 2. ed. Bahia: Pap. Central, 1910, p. 22-23.

legislativos passavam em vinte e uma judicaturas autônomas e por outras tantas aplicações dissidentes, o que degenerava a jurisprudência o que ele chamou de “aglomerado caótico de antagonismos irreduzíveis”, e tudo isso só ocorreu como consequência da falta de uma autoridade comum que os eliminasse.³¹

De outro lado, como defensor da dualidade da justiça brasileira, Pedro Lessa³² defendia que a organização constitucional federativa era inerente à dualidade da justiça, sendo que a extinção da faculdade, na época concedida aos estados, para legislar sobre o direito e sua organização do Judiciário, seria o mesmo que mutilar o regime federativo.³³

Ainda Lessa queria demonstrar que, apesar de parecer mais fácil para os juízes e advogados estudarem um só direito judiciário, ou seja, uma só organização judiciária e um só processo, conseqüentemente se verificaria que, dada a grande extensão geográfica, a quantidade de estados com diversidades culturais e sociais, no Brasil uma legislação uniformizada traria sérios inconvenientes. Desse modo, por causa da diversidade de organizações judiciárias, a conexão entre as leis judiciais e as leis processuais conseqüentemente demandaria uma diversidade de normas processuais.³⁴

Por conseguinte Lessa também destaca que se a União fosse competente para legislar acerca do direito processual de maneira geral, duas conseqüências poderiam surgir: ou o processo seria dissonante com a composição dos tribunais e com as atribuições conferidas aos juízes das diversas instâncias, ou a faculdade outorgada aos estados de elaborar as suas próprias leis de organização judiciária seria reduzida ao insignificante poder de criar lugares de judicatura, aumentá-los e diminuí-los.³⁵

³¹ BARBOSA, Ruy, loc. cit.

³² Pedro Lessa foi Ministro do Supremo Tribunal Federal de 1907 a 1921. Seus votos e manifestações no mais alto tribunal do país foram sempre brilhantes fontes de ciência jurídica, contribuindo para a interpretação da Constituição, destacando-se os que permitiram construir a famosa teoria brasileira do *habeas corpus*, que veio a culminar com o mandado de segurança. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/ministro/verMinistro.asp?periodo=stf&id=113>>. Acesso em: janeiro 2016.

³³ LESSA, Pedro. **Do Poder Judiciário**. Edição Fac-Similar. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2003, p. 5.

³⁴ Ibid., p. 6.

³⁵ Ibid., p. 7.

Já o sistema misto foi defendido por Antônio Gonçalves Chaves Júnior³⁶ de Minas Gerais. Segundo ele o direito deveria ser conservado, pois era uma espécie de vínculo de nacionalidade, uma força moral. No entanto as instituições judiciárias deveriam ser adaptadas à diversidade das condições materiais dos estados. Outro argumento apresentado (mas este de ordem política) era que reconhecer a autonomia dos estados para organizar seus poderes públicos e negar a instituição do Poder Judiciário por eles seria como violar essa autonomia.³⁷

Durante toda a vigência da Constituição de 1891, perduraram os debates com relação ao sistema dual de justiça, que terminou vencedor, sendo mantido até mesmo após a reforma constitucional de 1926. Tal reforma atribuiu mais poderes à União, principalmente ao Executivo, facilitando a decretação do estado de sítio e a intervenção nos estados. Com relação ao Poder Judiciário, ele também sofreu mudanças, tais como: a imputação aos juízes de impostos criados por lei e a restrição do *habeas corpus* aos casos de prisão ou constrangimento ilegal na liberdade de locomoção³⁸, contudo um fator positivo foi a extensão à justiça dos estados das garantias asseguradas aos magistrados federais.³⁹

Nesse período percebeu-se uma evolução da instituição judicial, que antes era considerada informal, sendo vista apenas como mediadora entre as políticas locais e o poder imperial, para um reconhecimento constitucional de sua estrutura e de suas atribuições.

1.3.1 A Constituição de 1934.

³⁶ Antônio Gonçalves Chaves Júnior foi Senador por Minas Gerais nos períodos de: 1894-1896, 1897-1899 e 1900-1902. Disponível em: < <http://www25.senado.leg.br/web/senadores/senador/-/perfil/2855>>. Acesso em: janeiro 2016.

³⁷ KOERNER, Andrei. **Judiciário e cidadania na Constituição da República brasileira (1841-1920)**, Curitiba: Juruá, 2010, p. 165.

³⁸ Constituição Brasileira de 1891, em seu artigo 72, §22, estabelecia: “dar-se-á *habeas corpus* sempre que o indivíduo sofrer violência, ou coação, por ilegalidade ou abuso de poder.”

³⁹ SAMPAIO, José Adércio Leite. **O Conselho Nacional de Justiça e a Independência do Judiciário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p.37.

A grande crise econômica, iniciada com a quebra da bolsa de valores de Nova Iorque em 1929, aliada aos embates entre as oligarquias estaduais e as revoltas das Forças Armadas contra o governo central, causou a queda do regime estabelecido pela Constituição de 1891.⁴⁰

Assim, por causa da Revolução de 1930, oficialmente terminou o período da Primeira República ou República Velha e, tendo Getúlio Vargas como chefe, o Presidente Washington Luís é deposto. Por conseguinte o recém-instalado Governo Provisório instituiu o Decreto nº 19.398/1930, o qual extinguiu a Constituição republicana e designou interventores para os estados.

O Supremo também foi atacado e, a um só tempo, compulsoriamente foram aposentados cinco ministros, reduzindo para onze o número de membros do Tribunal. Ainda o Governo Provisório nomeou seis ministros para o Supremo sem aprovação do Senado.⁴¹

Em 1933 foi instalada a Assembleia Constituinte, os debates sobre a nova Constituição foram iniciados e a questão da unidade ou dualidade da justiça voltou à discussão. Elaborado pela Comissão do Itamaraty, o Anteprojeto de 1933 acolheu a tese da unificação da justiça, atribuindo aos estados apenas a justiça de primeira instância, assim como administrativamente o provimento dos encargos e da remuneração.⁴²

Como consequência a Constituição de 1934 acabou por considerar órgãos do Poder Judiciário: a Corte Suprema, esta substituindo o Supremo Tribunal Federal; os juízes e tribunais federais; os juízes e tribunais eleitorais; e os juízes e tribunais militares, ramos já instituídos em 1932.⁴³

Percebeu-se então que, apesar de os juízes e os tribunais estaduais não estarem presentes na lista dos órgãos do Poder Judiciário, eles foram previstos nos artigos 104 e 105 da Constituição de 1934⁴⁴.

⁴⁰ BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 38-39.

⁴¹ NEQUETE, Lenine. **O Poder Judiciário no Brasil a partir da Independência II – República**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2000, p.67.

⁴² SALAZAR, Alcino. **Poder Judiciário Bases para Reorganização**. São Paulo: Forense, 1975, p. 86-87.

⁴³ MATHIAS, Carlos Fernando. **Notas para uma História do Judiciário no Brasil**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2009, p. 268-269.

⁴⁴ NEQUETE, Lenine. **O Poder Judiciário no Brasil a partir da Independência II – República**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2000, p. 70-71.

⁴⁴ BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934. Diário Oficial de 16.7.1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso

No que concerne ao relacionamento entre a justiça da União e a dos estados, estes não podiam reciprocamente intervir nas questões submetidas aos tribunais e juízes respectivos, nem lhes anular, alterar ou suspender as decisões ou ordens, salvo os casos expressos na Constituição.⁴⁵

Ocorreu a introdução da representação interventiva, a qual poderia ser proposta pelo Procurador-Geral da República quando houvesse ofensa aos princípios previstos no artigo 7º, inc. I, alíneas a a h da Constituição.⁴⁶

Aos tribunais foi deferida a autonomia administrativa, no artigo 67, o qual autorizava: a) elaborar os seus regimentos internos, organizar as suas

em: janeiro 2016. Art. 104 - Compete aos Estados legislar sobre a sua divisão e organização judiciárias e prover os respectivos cargos, observados os preceitos dos arts. 64 a 72 da Constituição, mesmo quanto à requisição de força federal, ainda os princípios seguintes:

- a) investidura nos primeiros graus, mediante concurso organizado pela Corte de Apelação, fazendo-se a classificação, sempre que possível, em lista tríplice;
- b) investidura, nos graus superiores, mediante acesso por antigüidade de classe, e por merecimento, ressalvado o disposto no § 6º;
- c) inalterabilidade da divisão e organização judiciária, dentro de cinco anos da data da lei que a estabelecer, salvo proposta motivada da Corte de Apelação;
- d) inalterabilidade do número de Juízes da Corte de Apelação, a não ser proposta da mesma Corte;
- e) fixação dos vencimentos dos Desembargadores das Cortes de Apelação, em quantia não inferior à que percebam os Secretários de Estado; e os dos demais Juízes, com diferença não excedente a trinta por cento de uma para outra categoria, pagando-se aos da categoria mais retribuída não menos de dois terços dos vencimentos dos Desembargadores;
- f) competência privativa da Corte de Apelação para o processo e julgamento dos Juízes inferiores, nos crimes comuns e nos de responsabilidade.

§ 1º - Em caso de mudança da sede dos Juízes, é facultado ao Juiz remover-se com ela, ou pedir disponibilidade com vencimentos integrais.

§ 2º - Nos casos de promoção por antigüidade, decidirá preliminarmente a Corte de Apelação, em escrutínio secreto, se deve ser proposto o Juiz mais antigo; e, se três quartos dos votos dos Juízes efetivos forem pela negativa, proceder-se-á à votação relativamente ao imediato em antigüidade, e assim por diante, até se fixar a indicação.

§ 3º - Para promoção por merecimento, o Tribunal organizará lista tríplice por votação em escrutínio secreto.

§ 4º - Os Estados poderão manter a Justiça de Paz eletiva, fixando-lhe a competência, com ressalva de recurso das suas decisões para a Justiça comum.

§ 5º - O limite de idade poderá ser reduzido até 60 anos para a aposentadoria compulsória dos Juízes e até 25 anos, para a primeira nomeação.

§ 6º - Na composição dos Tribunais superiores serão reservados lugares, correspondentes a um quinto do número total, para que sejam preenchidos por advogados, ou membros do Ministério Público de notório merecimento e reputação ilibada, escolhidos de lista tríplice, organizada na forma do § 3º.

§ 7º - Os Estados pedirão criar Juízes com investidura limitada a certo tempo e competência para julgamento das causas de pequeno valor, preparo das excedentes da sua alçada e substituição dos Juízes vitalícios.

Art. 105 - A Justiça do Distrito Federal e as dos Territórios serão organizadas por lei federal, observados preceito do artigo precedente, no que lhes forem aplicáveis, e o disposto no parágrafo único do art. 64.

⁴⁵ BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934. Diário Oficial de 16.7.1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: janeiro 2016. Art. 70 - A Justiça da União e a dos Estados não podem reciprocamente intervir em questões submetidas aos Tribunais e Juízes respectivos, nem lhes anular, alterar ou suspender as decisões, ou ordens, salvo os casos expressos na Constituição.

⁴⁶ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 9ª edição, revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 2.327.

secretarias, os seus cartórios e os seus serviços auxiliares, e propor ao Poder Legislativo a criação ou a supressão de empregos e a fixação dos respectivos vencimentos; b) conceder licença, nos termos da lei, aos seus membros, aos juízes e serventuários que lhes fossem imediatamente subordinados; e c) nomear, substituir e demitir os funcionários das suas secretarias, dos seus cartórios e de seus serviços auxiliares, observados os preceitos legais.⁴⁷

Aos juízes estaduais a Constituição de 1934 detalhou regras estatutárias acerca da investidura, sendo que ela se daria, nos primeiros graus, mediante concurso organizado pela corte de apelação. Nos casos de promoção por antiguidade, o tribunal decidiria primeiramente, em escrutínio secreto, se seria proposto o juiz mais antigo; e, se três quartos dos votos dos juízes efetivos fossem pela negativa, proceder-se-ia à votação do imediatamente mais antigo, e assim por diante. No que tange à promoção por merecimento, o tribunal fazia uma lista tríplice, sendo a sua votação secreta.⁴⁸

Maria Tereza Sadeck destaca que a Constituição de 1934 pode ser considerada a primeira resposta constitucional à crise do Judiciário, pois já havia pressões no sentido de dar maior celeridade aos julgamentos, como também havia discussões acerca da dualidade da justiça.⁴⁹

No tocante ao problema da celeridade, já tinha sido objeto de intervenções do Governo Provisório, que existiu nos anos de 1930 a 1934. Em decreto editado em 1931, o Supremo Tribunal Federal sofreu modificações com o objetivo de acelerar os julgamentos. Para isso foram criadas turmas compostas por cinco ministros cada, que seriam acrescidas de mais dois quando houvesse questão constitucional em pauta.⁵⁰

Ainda sob a justificativa de agilidade, foram regulamentados pela Constituição de 1934 dois novos órgãos: a justiça militar e a justiça eleitoral. Nesse período foi também instituída a justiça do trabalho como órgão administrativo.⁵¹

⁴⁷ BRASIL, op. cit., loc. cit.

⁴⁸ BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934. Diário Oficial de 16.7.1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: janeiro 2016.

⁴⁹ SADECK, Maria Tereza. **A Organização do Poder Judiciário no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010, p. 5.

⁵⁰ Ibid., p. 6.

⁵¹ Ibid., loc. cit.

Concernente à forma federativa do Estado, Raul Machado Horta se refere à Constituição de 1934 como instituidora de um novo federalismo, pois inovou na técnica de organização do federalismo brasileiro, tanto na adoção de processos novos, quanto na ampliação da competência legislativa da União, enriquecida com os instrumentos do Estado intervencionista e com a incorporação das matérias anteriormente confiadas aos estados-membros. Ainda, pela primeira vez, são previstas competências concorrentes, as quais enfatizavam a solidariedade entre a União e os demais entes federados, contudo, devido a curta duração do texto constitucional, as inovações acabaram não sendo inteiramente implementadas.⁵²

Também foram constitucionalizadas questões econômicas e sociais, bem como foram alargadas as relações intergovernamentais por conta da autorização para que o governo federal concedesse aos entes federativos, inclusive para os municípios, recursos financeiros.

Logo veio o golpe de Estado, e Getúlio Vargas, que a pretexto de um suposto plano elaborado pelos comunistas (Plano Cohen) para a instalação de um governo pró-soviético, suspendeu as eleições presidenciais previstas para 1938.⁵³

1.3.2 A Constituição de 1937.

O Congresso foi fechado em 1937, e uma nova Constituição foi outorgada, chamada de polaca, por sua inspiração na Constituição autoritária da Polônia.

A Carta de 1937 tinha como peculiaridade a grande centralização de poder na figura do Presidente da República, como por exemplo, transferir para o Executivo o controle absoluto da economia nacional. Assim, por causa de tal centralização, não se pode dizer que a Constituição foi regularmente aplicada, pois o

⁵² HORTA, Raul Machado. Problemas do Federalismo. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais**, v. 9, p. 70, 1957.

⁵³ PENNA, Lincoln de Abreu. **Uma História da República**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1989, p. 204.

Presidente exercia seu governo por meio da edição e da aplicação dos seus próprios decretos-leis.⁵⁴

Isso ocorreu principalmente por causa do artigo 180, que dispunha que enquanto não se reunisse o parlamento nacional, o Presidente da República teria o poder de expedir decretos-leis sobre todas as matérias da competência legislativa da União.⁵⁵

Desse modo a forma de Estado foi modificada, e instalou-se o unitarismo, o que também contribuiu para o fortalecimento do poder presidencial. Além disso, na Constituição não foram mencionados os municípios como entes autônomos, e as receitas locais foram reduzidas.⁵⁶

Quanto ao Poder Judiciário, o artigo 90 da Constituição estabeleceu como seus órgãos: o Supremo Tribunal Federal; os juízes e tribunais dos estados e o do Distrito Federal e Territórios; e os juízes e tribunais militares; mas aboliu os juízes e tribunais federais.⁵⁷

O grande destaque se deu com a inclusão da justiça estadual no rol de órgãos do Poder Judiciário, o que serviu para corroborar com a ideia de uma única jurisdição. Assim as causas que antes eram de competência da justiça federal passaram a ser julgadas nos estados, acabando com os conflitos de jurisdição.⁵⁸

Ainda com relação à justiça estadual, ela foi deixada à sua própria autonomia, no entanto a Constituição preestabeleceu princípios de obediência necessários, tanto no tocante às garantias da magistratura quanto ao ingresso na carreira por meio de concurso organizado pelo Tribunal de Apelação. Além disso aos estados foi permitida a criação da justiça de paz eletiva, podendo fixar suas competências; e houve a inclusão de juízes com investidura limitada no tempo e na competência para julgamento das causas de pequeno valor. Quanto à competência

⁵⁴ CARVALHO, Ernani. Trajetória da revisão judicial no desenho constitucional brasileiro: tutela, autonomia e judicialização. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 12, nº 23, p. 176-207, p. 184, jan/abr 2010.

⁵⁵ BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937. Diário Oficial de 10.11.1937. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: janeiro 2016.

⁵⁶ FERRERI, Janice Helena. A Federação. In BASTOS, Celso. Por uma nova Federação. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, p. 30, 1995.

⁵⁷ BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937. Diário Oficial de 10.11.1937. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: janeiro 2016. Art. 90. São órgãos do Poder Judiciário: a) o Supremo Tribunal Federal; b) os Juízes e Tribunais dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; c) os Juízes e Tribunais militares.

⁵⁸ SAMPAIO, José Adércio Leite. **O Conselho Nacional de Justiça e a Independência do Judiciário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 47.

administrativa, o artigo 93 da Constituição autorizava a elaboração de seus respectivos regimentos internos.⁵⁹

O Supremo Tribunal Federal continuou com a sua formação por onze ministros, e esse número podendo ser elevado para até dezesseis por proposta do Tribunal. Os ministros eram nomeados pelo Presidente da República, com aprovação do Conselho Federal, dentre brasileiros natos de notável saber jurídico e reputação ilibada, com idade entre trinta e cinco e cinquenta e oito anos de idade.⁶⁰

Como limitadoras das atribuições do Poder Judiciário, duas disposições foram acrescentadas: uma que o vedava conhecer das questões exclusivamente políticas e outra que dispunha que, apenas por maioria absoluta dos votos da totalidade dos seus juizes, os tribunais poderiam declarar a inconstitucionalidade de uma lei ou de ato do Presidente da República. Esta tinha uma ressalva, que era no caso de ser declarada a inconstitucionalidade de uma lei que, a juízo do Presidente da República, fosse necessária ao bem-estar do povo, à promoção ou à defesa de interesse nacional de alta monta: poderia o Presidente submetê-la novamente ao exame do parlamento; e, se este a confirmasse, pelo do voto de dois terços em cada uma das suas Câmaras, a decisão do Tribunal ficaria sem efeito.⁶¹

⁵⁹ BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937. Diário Oficial de 10.11.1937. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: janeiro 2016.

Art. 93 - Compete aos Tribunais: a) elaborar os Regimentos Internos, organizar as Secretarias, os Cartórios e mais serviços auxiliares, e propor ao Poder Legislativo a criação ou supressão de empregos e a fixação dos vencimentos respectivos; b) conceder licença, nos termos da lei, aos seus membros, aos Juizes e serventuários, que lhes são imediatamente subordinados.

Art. 104 - Os Estados poderão criar a Justiça de Paz eletiva, fixando-lhe a competência, com a ressalva do recurso das suas decisões para a Justiça togada.

Art. 106 - Os Estados poderão criar Juizes com investidura limitada no tempo e competência para julgamento das causas de pequeno valor, preparo das que excederem da sua alçada e substituição dos Juizes vitalícios.

⁶⁰ BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937. Diário Oficial de 10.11.1937. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: janeiro 2016. Art. 97 - O Supremo Tribunal Federal, com sede na Capital da República e jurisdição em todo o território nacional, compõe-se de onze Ministros.

⁶¹ BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937. Artigos 94 e 96. Diário Oficial de 10.11.1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: janeiro 2016.

Art. 94 - É vedado ao Poder Judiciário conhecer de questões exclusivamente políticas.

Art. 96 - Só por maioria absoluta de votos da totalidade dos seus Juizes poderão os Tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou de ato do Presidente da República.

Por fim o governo de Getúlio Vargas acabou sendo abalado, após a entrada do Brasil na Segunda Guerra Mundial, e um movimento oposicionista logrou a sua retirada do poder em 1945. Em substituição a Vargas, a presidência foi assumida pelo General Eurico Gaspar Dutra, que convocou uma Assembleia Nacional Constituinte para elaboração do novo texto constitucional e, em 18 de setembro de 1946, adveio a nova Constituição brasileira.

1.3.3 A Constituição de 1946.

A Constituição de 1946, editada no pós-guerra, tinha no seu caráter o ideal socialdemocrata, com o objetivo de restabelecimento da forma federativa de Estado. Como proposta de descentralização, foi dada autonomia a estados e municípios. Inspirada na Constituição americana e na de Weimar, as competências da União foram discriminadas e foram estabelecidos os chamados poderes reservados aos estados-membros, admitindo-se ainda a legislação estadual supletiva ou complementar sobre matérias especificamente delimitadas.

A justiça estadual novamente não foi prevista no rol dos órgãos do Poder Judiciário, mas a Constituição dedicou a ela dispositivos próprios; também previu expressamente o Tribunal Federal de Recursos e transformou em justiça os juízes e tribunais do trabalho, os quais faziam parte do Executivo desde 1934.⁶²

É importante ressaltar que a Constituição de 1946 manteve o sistema dual da justiça originado na Constituição de 1891. Assim, ao lado da justiça federal, a justiça estadual ficou organizada sob a competência dos respectivos estados-membros. Ainda o texto constitucional permitiu a criação de tribunais de alçada, inferiores aos tribunais de justiça, com o objetivo de desafogar a justiça estadual.⁶³

⁶² BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946. Diário Oficial da União de 25.9.1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: janeiro 2016. Art. 94 - O Poder Judiciário é exercido pelos seguintes órgãos: I - Supremo Tribunal Federal; II - Tribunal Federal de Recursos; III - Juízes e Tribunais militares; IV - Juízes e Tribunais eleitorais; V - Juízes e Tribunais do trabalho.

⁶³ BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946. Diário Oficial da União de 25.9.1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso

O Supremo Tribunal Federal manteve a sua composição por onze ministros, podendo esse número ser elevado mediante proposta legislativa do Tribunal e as suas competências permaneceram basicamente as mesmas. Mudanças ocorreram na sua competência recursal ordinária, a qual englobou os mandados de segurança e os *habeas corpus* decididos em última instância pelos tribunais locais ou federais, quando fosse denegatória a decisão; as causas decididas por juízes locais, fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro, assim como as em que fossem partes um Estado estrangeiro e pessoa domiciliada no país; e os crimes políticos.⁶⁴

O Tribunal Federal de Recursos era composto por nove membros, sendo juízes nomeados pelo Presidente da República, depois da aprovação pelo Senado Federal. Suas competências originárias eram basicamente processar e julgar as ações rescisórias de seus acórdãos e os mandados de segurança, quando a autoridade coatora fosse ministro de Estado, o próprio Tribunal ou o seu presidente.⁶⁵

A nova Constituição também manteve a autonomia dos tribunais para eleger os seus presidentes e seus demais órgãos de direção; elaborar os seus regimentos internos e organizar os seus serviços auxiliares; assim como poderiam propor ao Poder Legislativo a criação ou a extinção de cargos e a fixação de seus

em: janeiro 2016. Art. 124 - Os Estados organizarão a sua Justiça, com observância dos arts. 95 a 97 e também dos seguintes princípios: (...) II - poderão ser criados Tribunais de Alçada inferior à dos Tribunais de Justiça;

⁶⁴ BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946. Diário Oficial da União de 25.9.1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: janeiro 2016. Art. 98 - O Supremo Tribunal Federal, com sede na Capital da República e jurisdição em todo o território nacional, compor-se-á de onze Ministros. Esse número, mediante proposta do próprio Tribunal, poderá ser elevado por lei.

(...)

Art. 101 - Ao Supremo Tribunal Federal compete:

II - julgar em recurso ordinário: a) os mandados de segurança e os *habeas corpus* decididos em última instância pelos Tribunais locais ou federais, quando denegatória a decisão; b) as causas decididas por Juízes locais, fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro, assim como as em que forem partes um Estado estrangeiro e pessoa domiciliada no País; c) os crimes políticos;

⁶⁵ BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946. Diário Oficial da União de 25.9.1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: janeiro 2016. Art. 103 - O Tribunal Federal de Recursos, com sede na Capital federal compor-se-á de nove Juízes, nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, sendo dois terços entre magistrados e um terço entre advogados e membros do Ministério Público, com os requisitos do art. 99.

vencimentos. Ainda os tribunais poderiam conceder licença e férias aos seus membros e aos juízes e serventuários que lhe fossem subordinados.⁶⁶

1.3.4 O Regime Militar.

Em abril de 1964, após o ato institucional nº 1, o Poder Judiciário foi seriamente comprometido, sendo considerado um retrocesso às conquistas previstas na Constituição de 1946, com o objetivo de adequá-lo aos parâmetros fundamentais da Revolução de 1964. Tal ato foi baixado após a tomada do poder pelos militares, os quais, com apoio de alguns segmentos da sociedade, depuseram o então Presidente da República, João Goulart, e iniciou-se o Regime Militar.⁶⁷

O ato institucional nº 2 restabeleceu a justiça federal também em primeiro grau, de forma que os seus membros seriam nomeados pelo Presidente da República e a sua competência permaneceu a mesma disposta na Constituição de 1934.⁶⁸

O número de ministros do Supremo Tribunal Federal passou para dezesseis, assim como aumentou o número de juízes do Tribunal Federal para treze, todos nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal.⁶⁹

⁶⁶ BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946. Diário Oficial da União de 25.9.1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: janeiro 2016. Art. 97 - Compete aos Tribunais: I - eleger seus presidentes e demais órgãos de direção; II - elaborar seus Regimentos Internos e organizar os serviços auxiliares, provendo-lhes os cargos na forma da lei; e bem assim propor ao Poder Legislativo competente a criação ou a extinção de cargos e a fixação dos respectivos vencimentos; III - conceder licença e férias, nos termos, da lei, aos seus membros e aos Juízes e serventuários que lhes forem imediatamente subordinados.

⁶⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira: Emenda Constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1969**. São Paulo: Saraiva, 1972, v. 1, artigos 1 a 45, p. 19

⁶⁸ BRASIL. Ato Institucional nº 2 de 2 de outubro de 1965. Mantém a Constituição Federal de 1946, as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as alterações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da Revolução de 31.3.1964, e dá outras providências. Diário Oficial da União 27.10.1965. Art. 20. - O provimento inicial dos cargos da Justiça federal far-se-á pelo Presidente da República dentre brasileiros de saber jurídico e reputação ilibada.

⁶⁹ BRASIL. Ato Institucional nº 2 de 2 de outubro de 1965. Mantém a Constituição Federal de 1946, as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as alterações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da Revolução de 31.3.1964, e dá outras providências. Diário Oficial da União 27.10.1965. . Art. 98 - O Supremo Tribunal Federal, com sede na Capital da República e jurisdição em todo o território nacional,

As garantias constitucionais e legais de vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade, como também a de exercício em funções por tempo certo, foram suspensas, podendo os titulares de tais garantias serem demitidos, removidos ou dispensados, como também poderiam ser postos em disponibilidade, aposentados, transferidos para reserva ou reformados, se demonstrassem incompatibilidade com os preceitos da Revolução.⁷⁰

O Presidente da República também tinha poderes para suspender sem limitações os direitos políticos de qualquer cidadão, pelo prazo de dez anos, e para cassar mandatos legislativos estaduais, federais e municipais.⁷¹

Os atos do comando supremo da revolução e os atos do governo federal foram retirados da apreciação judicial, como também os seus respectivos atos complementares e as resoluções das assembleias legislativas e da câmara de vereadores que tivessem cassado os mandatos eletivos ou declarado o impedimento de governadores, deputados, prefeitos ou vereadores.⁷²

Interessante ressaltar que em 1965 foi instituído o controle abstrato de normas estaduais e federais, ao lado da representação interventiva, pela Emenda nº 16.

compor-se-á de dezesseis Ministros. "Art. 103 - O Tribunal Federal de Recursos, com sede na Capital Federal, compor-se-á de treze Juízes nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, oito entre magistrados e cinco entre advogados e membros do Ministério Público, todos com os requisitos do artigo 99.

⁷⁰ MATHIAS, Carlos Fernando. **Notas para uma História do Judiciário no Brasil**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2009, p. 268-269.

⁷¹ BRASIL. Ato Institucional nº 2 de 2 de outubro de 1965. Mantém a Constituição Federal de 1946, as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as alterações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da Revolução de 31.3.1964, e dá outras providências. Diário Oficial da União 27.10.1965. Art. 15 - No interesse de preservar e consolidar a Revolução, o Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, e sem as limitações previstas na Constituição, poderá suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 (dez) anos e cassar mandatos legislativos federais, estaduais e municipais.

⁷² BRASIL. Ato Institucional nº 2 de 2 de outubro de 1965. Mantém a Constituição Federal de 1946, as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as alterações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da Revolução de 31.3.1964, e dá outras providências. Diário Oficial da União 27.10.1965. . Art. 19. Ficam excluídos da apreciação judicial:

I - os atos praticados pelo Comando Supremo da Revolução e pelo Governo federal, com fundamento no Ato Institucional de 9 de abril de 1964, no presente Ato Institucional e nos atos complementares deste;

II - as resoluções das Assembleias Legislativas e Câmara de Vereadores que hajam cassado mandatos eletivos ou declarado o impedimento de Governadores, Deputados, Prefeitos ou Vereadores, a partir de 31 de março de 1964, até a promulgação deste Ato.

Por conseguinte veio em 1966 o ato institucional nº 4, que revogou definitivamente a Constituição de 1946 e convocou o Congresso Nacional para se reunir e votar o projeto da nova Constituição.⁷³

A Constituição de 1967 foi aprovada em 21 de janeiro de 1967 e procurou encontrar uma maneira de garantir a segurança necessária à sobrevivência do Estado e ao mesmo tempo fomentar o desenvolvimento econômico e social.

No plano da federação, a Constituição centralizou poderes na União em detrimento dos estados, reduzindo o seu poder de auto-organização e impondo-lhes, além dos princípios já estabelecidos na Constituição anterior, a obrigação de copiar suas disposições em várias matérias.⁷⁴

Tantas foram as matérias enumeradas como de competência da União, que a competência residual dos estados se tornou mínima. Além do mais, foi conferida à União larga ingerência nas finanças estaduais por meio do sistema dos fundos, cuja aplicação era planejada e fiscalizada pelos órgãos centrais.⁷⁵

Como ressaltado por Themistocles, quanto às prerrogativas estaduais, houve o que se podia chamar de involução do processo histórico do federalismo brasileiro, pois grandes foram as limitações dos seus poderes de organização, bem como houve a imputação à submissão ao planejamento da União, ficando os estados sujeitos às mais severas penas, como a intervenção federal.⁷⁶

Com relação ao Poder Judiciário, o texto constitucional de 1967 não modificou de maneira relevante os dispositivos anteriormente previstos na Constituição de 1946.

Duas mudanças relevantes ocorreram na competência do Supremo Tribunal Federal: a representação por inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual pelo Procurador-Geral da República; e a declaração de suspensão de direitos políticos, disposta no artigo 151 da Constituição de 1967, cuja

⁷³ PENNA, Lincoln de Abreu. **Uma História da República**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1989, p. 290-291.

⁷⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira: Emenda Constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1969**. São Paulo: Saraiva, 1972, v. 1, artigos 1 a 45, p. 28-29.

⁷⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, loc. cit.

⁷⁶ THEMISTOCLES, Brandão Cavalcanti. **Estudos sobre a Constituição de 1967**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1968, p. 13.

representação perante o Supremo Tribunal Federal também era de competência do Procurador-Geral da República.⁷⁷

Ainda o artigo 108 da referida Constituição voltou a transcrever as garantias da magistratura, assim como se estabeleceu, de maneira semelhante, a autonomia administrativa já prevista anteriormente.⁷⁸

A crise política ficou cada vez mais grave nos anos que se seguiram e chegou às ruas, como represália, em 13 de dezembro de 1968, quando se editou o ato institucional nº 5, que expandiu os poderes do Presidente da República, bem como tolheu mandatos políticos e restringiu direitos e liberdades.⁷⁹

No seu artigo 6º, foram suspensas as garantias constitucionais de vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade, como também a de exercício em funções por prazo certo. Da mesma forma, a garantia de *habeas corpus* nos casos de crimes políticos, contra a segurança nacional, a ordem econômica e social e a economia popular foi suspensa; e foram retirados da apreciação judicial os atos praticados de acordo com o ato institucional e seus atos complementares.⁸⁰

Já em 1969, foi editado o ato institucional nº 6, que reduziu o número de ministros do Supremo Tribunal Federal de dezesseis para onze. Também

⁷⁷ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Diário Oficial da União de 24.1.1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: janeiro 2016. Art. 151 - Aquele que abusar dos direitos individuais previstos nos §§ 8º, 23. 27 e 28 do artigo anterior e dos direitos políticos, para atentar contra a ordem democrática ou praticar a corrupção, incorrerá na suspensão destes últimos direitos pelo prazo de dois a dez anos, declarada pelo Supremo Tribunal Federal, mediante representação do Procurador-Geral da República, sem prejuízo da ação civil ou penal cabível, assegurada ao paciente a mais ampla, defesa. BRASIL. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: janeiro 2016.

⁷⁸ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Diário Oficial da União de 24.1.1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: janeiro 2016. Art. 108 - Salvo as restrições expressas nesta Constituição, gozarão os Juízes das garantias seguintes:
I - vitaliciedade, não podendo perder o cargo senão por sentença judiciária;
II - inamovibilidade, exceto por motivo de interesse público, na forma do § 2º;
III - irredutibilidade de vencimentos, sujeitos, entretanto, aos impostos gerais.
§ 1º - A aposentadoria será compulsória aos setenta anos de idade ou por invalidez comprovada, e facultativa após trinta anos de serviço público, em todos esses casos com os vencimentos integrais. (Vide Lei Complementar nº 10, de 1971).

§ 2º - O Tribunal competente poderá, por motivo de interesse público, em escrutínio secreto, pelo voto de dois terços de seus Juízes efetivos, determinar a remoção ou a disponibilidade do Juiz de categoria inferior, assegurando-lhe defesa. Os Tribunais poderão proceder da mesma forma, em relação a seus Juízes. BRASIL. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: janeiro 2016.

⁷⁹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 9ª edição, revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 241.

⁸⁰ PENNA, Lincoln de Abreu. **Uma História da República**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1989, p. 290-291.

foi estabelecido pelo ato que os crimes contra a segurança nacional seriam apreciados pela justiça militar e não mais pelo Supremo Tribunal Federal.

Ainda em 1969, a Junta composta pelos ministros chefes de cada uma das três armas (Marinha de Guerra, Exército e Aeronáutica), que assumiu o governo após a declaração de incapacidade, por motivo de saúde, do Presidente da República, promoveu uma grande reforma na Constituição de 1967, pela Emenda Constitucional nº 1.

Tal emenda incluiu a justiça estadual como órgão do Poder Judiciário, prevendo também que, para as causas ou litígios que a lei definisse, processos e julgamentos de rito sumaríssimo poderiam ser instituídos.⁸¹

Quanto à justiça federal, foi instituída a competência federal delegada, prevendo-se que tramitariam na justiça estadual, no foro do domicílio dos segurados ou beneficiários, as causas em que fosse parte instituição de previdência social e cujo objeto fosse benefício de natureza pecuniária, sempre que a comarca não fosse sede de vara do juízo federal; o recurso, que no caso coubesse, deveria ser interposto perante o Tribunal Federal de Recursos. Da mesma forma, nos portos e aeroportos, onde não existisse vara da justiça federal, seriam processadas perante a justiça estadual as ratificações de protestos formados a bordo de navio ou aeronave.⁸²

Em 1977 houve a edição da Emenda Constitucional nº 7, que completou o processo de unificação da justiça ao prever, em seu artigo 121, uma lei complementar denominada Lei Orgânica da Magistratura Nacional – LOMAN, com o

⁸¹ BRASIL. Emenda Constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1969. Diário Oficial da União 21.10.1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: janeiro 2016. Art. 112. O Poder Judiciário é exercido pelos seguintes órgãos: I - Supremo Tribunal Federal; II - Tribunais Federais de Recursos e juízes federais. III - Tribunais e juízes militares; IV - Tribunais e juízes eleitorais; V - Tribunais e juízes do Trabalho; VI - Tribunais e juízes estaduais. Parágrafo único. Para as causas ou litígios, que a lei definirá, poderão ser instituídos processo e julgamento de rito sumaríssimo, observados os critérios de descentralização, de economia e de comodidade das partes.

⁸² BRASIL. Emenda Constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1969. Diário Oficial da União 21.10.1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: janeiro 2016. Art. 125. Aos juízes federais compete processar e julgar, em primeira instância: § 3º Processar-se-ão e julgar-se-ão na justiça estadual, no fôro do domicílio dos segurados ou beneficiários as causas em que fôr parte instituição de previdência social e cujo objeto fôr benefício de natureza pecuniária, sempre que a comarca não seja sede de vara do juízo federal. O recurso, que no caso couber, deverá ser interposto para o Tribunal Federal de Recursos. § 4º Nos portos e aeroportos onde não existir vara da justiça federal, serão processadas perante a justiça estadual as ratificações de protestos formados a bordo de navio ou aeronave.

objetivo de estabelecer as normas relativas à organização, ao funcionamento, à disciplina, às vantagens, aos direitos e aos deveres da magistratura.⁸³

Também foi instituído o Conselho Nacional da Magistratura, um órgão censor, composto por sete ministros do STF, com competência sobre todos os juízes. Por conseguinte a Lei Complementar nº 35 de 1979 disciplinou tanto a LOMAN quanto o Conselho Superior.⁸⁴

O Conselho Nacional da Magistratura tinha como competências o conhecimento de reclamações contra membros de tribunais, sem prejuízo da competência disciplinar deles, podendo avocar processos disciplinares contra juízes de primeira instância e, em qualquer caso, determinar a disponibilidade ou a aposentadoria de todos eles, com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço, observado o disposto na Lei Orgânica da Magistratura Nacional.⁸⁵

Outra inovação prevista na referida Emenda foi o poder concedido ao Supremo, por meio de solicitação do Procurador-Geral da República, para avocar toda causa em curso perante qualquer órgão judicial. Depois de avocada, cabia ao STF processar e julgar a causa como se tratasse de questão de sua competência originária.⁸⁶

A advocatária tinha como fundamento o interesse público, entendido como imediato perigo de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou às finanças públicas. Desse modo cabia ao STF e ao Procurador-Geral da República apreciar a gravidade da lesão proposta.⁸⁷

Quanto à justiça federal, os seus juízes, semelhante ao que dispunha a Constituição de 1964, voltaram a ser nomeados pelo Presidente da

⁸³ BRASIL. Emenda Constitucional nº 7 de 13 de abril de 1977. Incorpora ao texto da Constituição Federal disposições relativas ao Poder Judiciário. Diário Oficial da União 13.4.1977. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_antecedente1988/emc07-77.htm>. Acesso em janeiro 2016. Art. 121. (...)§ 2º A Lei Orgânica da Magistratura Nacional disporá sobre a divisão do Tribunal, podendo estabelecer a especialização de suas turmas e constituir, ainda, órgão a que caibam as atribuições reservadas ao Tribunal Pleno, inclusive a de declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo.

⁸⁴ PAES, José Eduardo. Controle Externo do Poder Judiciário. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, 30. ed. nº 118, p. 2, abr/jun 1993.

⁸⁵ PAES, José Eduardo, loc. cit.

⁸⁶ SADECK, Maria Tereza. **A Organização do Poder Judiciário no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010, p. 10.

⁸⁷ SADECK, Maria Tereza, loc. cit.

República, escolhidos em lista tríplice, organizada pelo Tribunal Federal de Recursos.⁸⁸

Com relação à justiça estadual, os estados deveriam respeitar o previsto pela Emenda e pela LOMAN para a organização judiciária, nos meses contados a partir da vigência desta, sendo extintos os cargos de juiz substituto de segunda instância.⁸⁹

Nesse período o Judiciário não possuía autonomia financeira, o que limitava a sua autonomia e a sua independência como Poder. Mais grave era a situação da justiça estadual, uma vez que era limitada pelo Poder Executivo federal. Isso ocorria porque a União centralizava a arrecadação, e o Poder Executivo detinha competência exclusiva para propor leis para criação de cargos, funções e empregos públicos, bem como para aumentar vencimentos e a despesa pública.⁹⁰

Sobre a atuação do Poder Judiciário durante o regime militar, Vianna, Carvalho, Melo e Burgos asseveram que a magistratura foi preservada em sua função tradicional de arbitragem e resolução de conflitos individuais, sendo o seu envolvimento tardio no processo de transição, uma vez que o seu desempenho esteve restrito, por muito tempo, ao cânon da separação de Poderes e conseqüentemente à margem dos conflitos entre o Executivo e o Legislativo.⁹¹

Ao final dos anos 1970, o regime militar já apresentava problemas como a alta inflação e a recessão econômica. A oposição então foi fortalecida com o surgimento de novos partidos políticos e com o apoio popular.

Em 1984 surgiu o movimento das Diretas Já, que defendia a eleição direta para Presidente por aprovação da chamada Emenda Dante de Oliveira,

⁸⁸ BRASIL. Emenda Constitucional nº 7 de 13 de abril de 1977. Incorpora ao texto da Constituição Federal disposições relativas ao Poder Judiciário. Diário Oficial da União 13.4.1977. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc07-77.htm>. Acesso em janeiro 2016. Art. 123. Os juízes federais serão nomeados pelo Presidente da República, escolhidos, sempre que possível, em lista tríplice, organizada pelo Tribunal Federal de Recursos.

⁸⁹ BRASIL. Emenda Constitucional nº 7 de 13 de abril de 1977. Incorpora ao texto da Constituição Federal disposições relativas ao Poder Judiciário. Diário Oficial da União 13.4.1977. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc07-77.htm>. Acesso em janeiro 2016. Art. 144. Os Estados organizarão a sua justiça, observados os artigos 113 a 117 desta Constituição, a Lei Orgânica da Magistratura Nacional e os dispositivos seguintes:

⁹⁰ SADECK, Maria Tereza. **A Organização do Poder Judiciário no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010, p. 10.

⁹¹ VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Rezende de; MELO, Manuel Palacios Cunha e BURGOS, Marcelo Baumann. **Corpo e Alma da Magistratura Brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, 1997, p. 11.

contudo a referida emenda acabou não sendo aprovada pelo Legislativo para decepção do povo brasileiro.⁹²

Em 1985 o Colégio Eleitoral escolheu o deputado Tancredo Neves como novo Presidente da República, que morreu antes de tomar posse. No mesmo ano, em 27 de novembro, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 26, que ratificou juridicamente o fim do regime militar ao convocar uma Assembleia Nacional Constituinte para elaboração da nova Constituição.⁹³

1.4 A Constituição de 1988.

Após longo período em que o Brasil foi marcado por um governo de exceção, a Constituição Federal de 1988 despontou para construir um novo pacto para a democracia; não só referente ao regime de governo, mas também relacionada à instituição de direitos e garantias sociais.

Foi a Constituição de 1988 que, pela primeira vez na história do constitucionalismo do Brasil, apresentou o princípio do respeito à dignidade da pessoa humana e o título dos direitos fundamentais, antes mesmo das normas de organização do Estado, o que evidenciou a disposição em acolher o adjetivo cidadã que lhe fora dado pelo Presidente da Assembleia Constituinte em seu discurso da promulgação.⁹⁴

De acordo com Schlegel, há um relativo consenso nos estudos sobre o impulso dado à descentralização do federalismo brasileiro com a promulgação da Constituição de 1988, uma vez que a ditadura militar foi abalada pela lógica autoritária de concentração dos poderes no Executivo federal. Essa lógica gerou como consequência a associação da ideia de democracia à descentralização pelos atores políticos da época. Desse modo as normas constitucionais estabelecidas com a redemocratização refletiram esse movimento,

⁹² SOARES, Gláucio Ary Dillon; D'ARAÚJO, Maria Celina. **21 Anos de Regime Militar: Balanços e Perspectivas**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1994, p. 189.

⁹³ SOARES, Gláucio Ary Dillon; D'ARAÚJO, Maria Celina. **21 Anos de Regime Militar: Balanços e Perspectivas**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1994, p. 189.

⁹⁴ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 9ª edição, revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 243.

distribuindo parte do poder antes concentrado no âmbito federal em benefício dos governos estaduais e municipais.⁹⁵

De outro lado, Celina Souza argumenta que a engenharia constitucional brasileira de 1988 foi marcada por anseios, no sentido de legitimar o retorno à democracia, por meio da promulgação de uma Constituição aberta à participação popular, e não por preocupações com resultados ou em construir um acordo social acerca do que deveria ser atingido pela descentralização e pelo novo federalismo.⁹⁶

Assim, para a autora, o federalismo brasileiro se tornou tão complexo que conferir o rótulo de centralizado ou descentralizado não seria suficiente para caracterizá-lo. Isso porque a federação tem sido marcada por políticas públicas federais que são impostas aos entes subnacionais, mas que são aprovadas pelo Congresso Nacional talvez por causa de limitações na capacidade que esses entes têm para legislar sobre políticas próprias. Ademais, apesar de poucas competências constitucionais exclusivas terem sido dadas aos estados e aos municípios, a estes foi conferida autonomia administrativa considerável, responsabilidades pela implementação de políticas aprovadas no âmbito federal e parcela dos recursos públicos.⁹⁷

Já na concepção de Ferreri, embora existam críticas com relação à Constituição Federal de 1988, deve-se reconhecer que ela fez renascer o princípio federativo no país, uma vez que o sistema proposto em seu texto concedeu maior número de competências administrativas e políticas aos estados-membros, incluiu os municípios como entes federativos e também foi responsável pela reorganização democrática do Brasil.⁹⁸

Quanto ao Poder Judiciário, a Constituição de 1988 representou um grande avanço no sentido de garantir sua independência e sua autonomia,

⁹⁵ SCHLEGEL, Rogerio. **A centralização da federação brasileira em xeque: evidências do índice de Autoridade Regional aplicado ao Brasil**. Seminário Discente da Pós-Graduação do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/SemDisc2011/Sessao_VI_Schlegel.pdf>. Acesso em: janeiro 2016.

⁹⁶ SOUZA, Celina. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. Rio de Janeiro, **DADOS — Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, V. 44, n°3, p. 547, 2001.

⁹⁷ SOUZA, Celina. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, p. 111, 24 jun. 2005.

⁹⁸ FERRERI, Janice Helena. A Federação. In BASTOS, Celso. Por uma nova Federação. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, p. 34-35, 1995.

atribuindo-lhe a capacidade de autoadministração e organização, garantindo autonomia financeira e orçamentária, como também previu garantias como a irredutibilidade de vencimentos, a vitaliciedade e a inamovibilidade.⁹⁹

A estrutura do Judiciário foi amplamente reorganizada, começando com o Supremo Tribunal Federal que, sendo órgão de cúpula, passou a ter atribuições predominantemente constitucionais. Sua competência foi ampliada nessa área, uma vez que houve aumento do número de legitimados a propor ação de inconstitucionalidade (atribuição antes conferida somente ao Procurador-Geral da República) e a criação do mandado de injunção. Adicionado a isso, o STF se tornou competente para julgar originariamente as causas em que a magistratura é direta ou indiretamente interessada.¹⁰⁰

A principal novidade referente à organização do Judiciário foi a criação do Superior Tribunal de Justiça, que tinha como principais objetivos aliviar a carga processual conferida ao Supremo Tribunal Federal e assumir algumas atribuições do anterior Tribunal Federal de Recursos. Também foi criado para assumir o papel, antes do STF, de unificador da aplicação do direito federal infraconstitucional. Outra competência atribuída ao STJ foi o julgamento em recurso especial das causas decididas em única e última instâncias pelos tribunais regionais federais ou pelos tribunais estaduais, dos territórios e do Distrito Federal.¹⁰¹

A justiça federal foi mantida pela nova Constituição, que extinguiu o Tribunal Federal de Recursos e instituiu os tribunais regionais federais; tudo isso com o intuito de descentralizar a justiça federal de segundo grau.¹⁰²

Já aos estados foi conferida a organização de sua justiça, cabendo às constituições estaduais a disposição acerca das suas competências, sendo a lei

⁹⁹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União 5 de outubro de 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: fevereiro 2016. Art. 99. Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira. Art. 95. Os juízes gozam das seguintes garantias: I - vitaliciedade, que, no primeiro grau, só será adquirida após dois anos de exercício, dependendo a perda do cargo, nesse período, de deliberação do tribunal a que o juiz estiver vinculado, e, nos demais casos, de sentença judicial transitada em julgado; II - inamovibilidade, salvo por motivo de interesse público, na forma do art. 93, VIII; III - irredutibilidade de vencimentos, observado, quanto à remuneração, o que dispõem os arts. 37, XI, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.

¹⁰⁰ THEODORO JÚNIOR, Humberto. Alguns reflexos da Emenda Constitucional n.º 45, de 8.12.2004, sobre o Processo Civil. **Revista Síntese de Direito Civil e Processo Civil**, v. 6, n.º 35, p. 17-29, p. 28-30, maio/jun 2005.

¹⁰¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Poder Judiciário na Constituição de 1988: Judicialização da Política e Politização da Justiça. Rio de Janeiro, **Revista de Direito Administrativo**, n. 198: 1-17, p. 8, out/dez, 1994.

¹⁰² SADECK, Maria Tereza. **A Organização do Poder Judiciário no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010, p. 12.

de organização judiciária de iniciativa do respectivo tribunal de justiça. Também foram instituídos o Juizado de Pequenas Causas e a justiça de paz remunerada no âmbito das justiças dos estados, dos territórios e do Distrito Federal.¹⁰³

Ocorreu a criação do Conselho da Justiça Federal em substituição do Conselho Nacional da Magistratura, tendo primeiramente como atribuição exercer a supervisão administrativa e orçamentária da justiça federal de primeiro e segundo graus.¹⁰⁴

No entanto, diante de tantas inovações trazidas pela nova Constituição ao Poder Judiciário, ele também teve o seu papel redefinido. Antes limitado pelo autoritarismo do regime militar, passou a ser identificado como lugar de ampliação de direitos pela sociedade. Assim o Judiciário passou a exercer um papel cada vez mais central, tendo a sua função jurisdicional sobrecarregada e como consequência suas carências quanto a estrutura e pessoal ficaram também evidenciadas.¹⁰⁵

Dessa forma a crise se instalou no âmbito do Poder Judiciário, o qual teve que se adaptar à feição contemporânea da sociedade brasileira, sem que estivesse equipado com os substratos necessários para corresponder aos anseios da sociedade pós-Constituição de 1988.¹⁰⁶

O contexto trazido pela nova Constituição fez com que houvesse uma mudança no quadro mental brasileiro, deslocando a primazia do Estado em favor das práticas sociais, democratizando o Judiciário e o aproximando da vida

¹⁰³ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União de 5 de outubro de 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: fevereiro 2016. Art. 98. A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão: I - juizados especiais, providos por juízes togados, ou togados e leigos, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumariíssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro grau; II - justiça de paz, remunerada, composta de cidadãos eleitos pelo voto direto, universal e secreto, com mandato de quatro anos e competência para, na forma da lei, celebrar casamentos, verificar, de ofício ou em face de impugnação apresentada, o processo de habilitação e exercer atribuições conciliatórias, sem caráter jurisdicional, além de outras previstas na legislação.

¹⁰⁴ Após a Emenda Constitucional nº 45 de 2004, ao Conselho da Justiça Federal foram adicionados poderes correccionais, conforme disposto no inciso II, parágrafo único, do artigo 105: II - o Conselho da Justiça Federal, cabendo-lhe exercer, na forma da lei, a supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal de primeiro e segundo graus, como órgão central do sistema e com poderes correccionais, cujas decisões terão caráter vinculante.

¹⁰⁵ VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Rezende de; MELO, Manuel Palacios Cunha e BURGOS, Marcelo Baumann. **Corpo e Alma da Magistratura Brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, 1997, p. 12-13.

¹⁰⁶ FARIA, José Eduardo. **Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça**. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 39.

social. Isso fez com que se criasse uma malha institucional, que se credenciou a amparar o mundo do direito e da liberdade, inclusive os interesses até então desamparados.¹⁰⁷

Como salientado por Helena Delgado, houve o surgimento gradativo de uma nova função a ser desempenhada pelos juízes perante a sociedade e o Estado, como sujeito ativo na efetivação das políticas públicas, adicionado à sua tarefa tradicional de composição interindividual de conflitos, ou seja, uma atuação não apenas de garantidor o equilíbrio dos Poderes estatais, mas também como assegurado da eficácia dos programas públicos.¹⁰⁸

Dessa forma, à medida que a exposição do Judiciário estimulou a opinião pública, também se intensificaram os debates acerca das questões ligadas à sua organização, como a polêmica sobre a criação de um controle externo sobre os efeitos vinculantes dos enunciados da súmula dos tribunais superiores e sobre as condições de acesso à justiça.¹⁰⁹

Como consequência deu-se início à discussão sobre a reforma do Poder Judiciário, que acabou por se concretizar na Emenda Constitucional nº 45 de 30 de dezembro de 2004.

Tal Emenda trouxe mudanças tão amplas a ponto de serem caracterizadas como uma verdadeira reforma do Estado, como exemplos podem-se citar: a criação do efeito vinculante das súmulas e o instituto da repercussão geral, como reflexo da preocupação com relação à celeridade processual; a instituição da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, como forma de estímulo para melhor qualificação dos magistrados; o fim do recesso nos tribunais; a descentralização dos tribunais e a ampliação das seções judiciárias, na criação de projetos de justiça itinerante; a ampliação das prerrogativas institucionais e funcionais do Ministério Público e das defensorias públicas; a federalização das causas de grave violação aos direitos humanos e a submissão do Brasil à jurisdição do Tribunal Penal Internacional; a atribuição de competência correccional com efeito vinculante ao Conselho da Justiça Federal e a instituição do Conselho da Justiça do

¹⁰⁷ VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Rezende de; MELO, Manuel Palacios Cunha e BURGOS, Marcelo Baumann, op. cit., p. 13.

¹⁰⁸ MOREIRA, Helena Delgado Ramos Fialho. **Poder Judiciário no Brasil: Crise de Eficiência**. Curitiba: Juruá, 2004, p. 55.

¹⁰⁹ RIBEIRO, Ludmila. A Emenda Constitucional 45 e a Questão do Acesso à Justiça. **Revista Direito GV**, São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, v. 4, n.º 2, p. 468-469, jul/dez 2008.

Trabalho; e a transferência ao Superior Tribunal de Justiça da competência do STF para homologação de sentença estrangeira e concessão de *exequatur* às cartas rogatórias.¹¹⁰

Além dessas mudanças, a EC/45 criou também o CNJ, instituído no artigo 103-B, objeto deste trabalho, e que será mais profundamente analisado no capítulo 3, tanto com relação aos antecedentes da sua instituição quanto à sua efetivação como órgão correccional nacional.

Assim, antes de se adentrar no sistema de administração e controle do Poder Judiciário no Brasil, é importante fazer um esboço da história dos conselhos de justiça e um panorama deles na atualidade, para que dessa forma possa-se compreender melhor a influência dos modelos estrangeiros no sistema adotado pelo Brasil.

¹¹⁰ A Emenda Constitucional nº 45 alterou os dispositivos dos artigos 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal e acrescentou os artigos 103-A, 103B, 111-A e 130-A.

2. CONSELHOS DE JUSTIÇA: HISTÓRICO E MODELOS.

Para que se possam fundamentar os objetivos deste trabalho, é importante demonstrar que a criação do CNJ no Brasil não foi uma ideia isolada, com intuito de interferir na magistratura brasileira e no funcionamento do Poder Judiciário, e sim um acompanhamento do que já estava consolidado em outros países que possuem seus órgãos de controle, ou seja, os seus conselhos de justiça, como maneira de melhorar a forma de organização desse Poder e a sua relação com o espaço público.

Assim tratar-se-á a seguir do histórico do surgimento dos conselhos de justiça, os quais estiveram relacionados com o processo de independência do Poder Judiciário na Europa Continental e mais precisamente na França e na Itália, que são países considerados paradigmas em relação a essa matéria.¹¹¹

2.1 O Início dos Conselhos de Justiça.

Iniciando com a França, ela teve a evolução do seu Poder Judiciário, a partir da Revolução de 1789, marcada pela indefinição de suas funções e suas competências. Ainda, no antigo regime, a justiça estava nas mãos do parlamento, e não nas mãos do Rei, como erroneamente se afirma na atualidade, e os cargos de juízes eram vendidos ou alugados como uma propriedade.¹¹²

Sobre essa questão, Dallari afirma que nessa época os magistrados eram vistos com desconfiança pelos particulares que temiam ser envolvidos num litígio e terem que pagar muito caro pela interferência do juiz. Do mesmo modo, os que participavam do governo viam os juízes como pessoas perniciosas, as quais se

¹¹¹ GAROUPA, Nino; GINSBURG, Tom. *Guardin the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence*. *The American Journal of Comparative Law*, v. 57, p. 109, 2009.

¹¹² ZAFARONI, Eugenio Raul. Poder Judiciário: crises, acertos e desacertos. Tradução: Juarez Tavares, São Paulo: **Revista dos Tribunais**, p. 50, 1995.

preocupavam mais com seus próprios interesses do que com o direito e com a justiça.¹¹³

Assim a justiça revolucionária francesa foi instituída em oposição à justiça do antigo regime, justamente por causa dessa desconfiança frente ao Poder Judiciário, o que levou ao reconhecimento do Poder Legislativo como Poder supremo e à submissão do Judiciário à sua vontade.¹¹⁴

A Constituição francesa de 1791 instituiu a eletividade e a temporariedade dos juízes, o que foi modificado pela Constituição de 1814, de acordo com a qual os juízes passaram a ser nomeados pelo rei. Em 1848, com a implementação do sistema republicano, a designação dos juízes por nomeação foi mantida, mas passou a ser exercida pelo Presidente da República, tendo sido assegurada constitucionalmente a vitaliciedade dos juízes de primeira instância e dos tribunais superiores. As mudanças políticas posteriores não alteraram substancialmente as características da magistratura, contudo a Constituição francesa de 1958 não fala em Poder Judiciário, mas em autoridade judiciária.¹¹⁵

Com relação ao Conselho Superior da Magistratura francês, ele foi primeiramente mencionado pela legislação, no ano de 1883, como órgão disciplinar, no entanto foi apenas em 1946 que a Constituição da Quarta República realmente o criou como órgão constitucionalmente independente. O Conselho era composto pelo Presidente da República, pelo Ministro da Justiça, por membros indicados pelo parlamento, pelo Judiciário, como também por outros dois membros designados pelo Presidente.¹¹⁶

De acordo com o Título IX, de 27 de outubro de 1946, o Conselho Superior da Magistratura na França podia fazer recomendações ao Presidente e indicações para a composição de cargos como *Magistrats du Siègre*, bem como tinha a função de assegurar a disciplina e a independência dos magistrados.¹¹⁷

¹¹³ DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Poder dos Juízes**. 3. edição revisada, São Paulo: Saraiva, 2007, p. 16.

¹¹⁴ ZAFARONI, Eugenio Raul, op. cit., p. 51-52.

¹¹⁵ DALLARI, Dalmo de Abreu, pó. cit., p. 16-17.

¹¹⁶ Disponível em: < <http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/en/node/153>>. Acesso em: janeiro 2016.

¹¹⁷ Disponível em: < <http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/en/node/153>>. Acesso em: janeiro 2016.

Já na Itália, desde 1907 existe um Conselho Superior da Magistratura, mas nessa época ele fazia parte de um órgão consultivo do Ministério da Justiça, nas áreas de seleção, transferência e promoção de juízes.¹¹⁸

No ano 1947, a Constituição italiana dispôs acerca do Conselho Superior da Magistratura, e, como no modelo francês, atribuiu ao órgão a função de promoção do autogoverno do Judiciário. Esse Conselho era composto por representantes dos magistrados e dos parlamentares sob a presidência e a vice-presidência do Chefe do Executivo e do Ministro da Justiça respectivamente.¹¹⁹

A partir da instalação desses conselhos, iniciou-se a proliferação de órgãos semelhantes em outros países com o objetivo de desenvolver a ideia de autonomia e independência do Poder Judiciário.

2.2 Conselhos de Justiça na Atualidade.

Inicialmente é importante esclarecer que a análise a ser feita aqui não se configura como um profundo estudo de direito comparado, mas sim de algumas compreensões sobre a organização e o funcionamento dos conselhos de justiça, para que assim seja possível entender os fatores que influenciaram a criação do Conselho Nacional de Justiça brasileiro.

Atualmente existem dois grandes modelos de conselhos de justiça: um latino-europeu, com sua matriz franco-italiana; e outro nórdico-europeu, ou seja, dos países do norte da Europa.

A América Latina foi fortemente influenciada pelo modelo latino-europeu, em que predominam os vínculos do Judiciário com o Executivo, tratando principalmente das formas de ingresso da magistratura e das questões disciplinares.

¹¹⁸ CARVALHO, Ernani. **O Controle Externo do Poder Judiciário: O Brasil e as Experiências dos Conselhos de Justiça na Europa do Sul**. Brasília, ano 43, n. 170, abr/jun 2006. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/92451/Carvalho%20Ernani.pdf?sequence=5>>. Acesso em: janeiro 2016.

¹¹⁹ CARVALHO, Ernani, loc. cit.

Por esse motivo, esse modelo é o que servirá de substrato para o presente trabalho.¹²⁰

Como já relatado, na França há o Conselho Superior da Magistratura (*Conseil Supérieur de la Magistrature*) que desde 1946 tem reconhecida a sua autonomia, sendo mantido pela Constituição francesa de 1958¹²¹, como também pela reforma constitucional ocorrida em 2008.¹²²

O Conselho da Magistratura na França foi instituído num contexto de busca por aumento da independência do Judiciário e de reconhecimento institucional. Esse processo foi gradativo por meio da ampliação da participação dos juízes em competências institucionais relevantes, como na seleção de magistrados e no poder disciplinar, e com a consequente diminuição dos poderes do Executivo em questões institucionais do Judiciário.¹²³

O artigo 64 da atual Constituição francesa estabelece que o Presidente da República é quem garante a independência judicial e institucional das autoridades judiciais, sendo auxiliado pelo Conselho Superior da Magistratura. Esse artigo também assegura que, depois de nomeado, o magistrado não pode ser exonerado, salvo nos casos de aplicação de sanção disciplinar.¹²⁴

O artigo 65 é o que dispõe acerca da organização do Conselho Superior da Magistratura, que é dividido em dois órgãos: *formation du siège* e *formation du parquet*, sendo aquele o competente para os magistrados e este para os membros do Ministério Público.¹²⁵

¹²⁰ GAROUPA, Nuno; GINSBURG, Tom. *Comparative Law and Economics of Judicial Councils*. *Berkeley Journal of International Law*, v. 27:1, p. 58, 2009.

¹²¹ A Constituição da Quinta República Francesa ou Constituição da França é a lei fundamental vigente na França desde 4 de outubro de 1958, substituindo à da Quarta República adotada em 1946.

¹²² VIEIRA, José Ribas. Qual Controle? Para qual Justiça? *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, n. 35, p.277, 1995.

¹²³ ROBL FILHO, Ilton Norberto. *Conselho Nacional de Justiça: Estado Democrático e Accountability*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 159.

¹²⁴ THEODORO JÚNIOR, Humberto. *O Conselho Nacional de Justiça: Enfoque de Direito Comparado*. Disponível em: <http://www.rkladvocacia.com/arquivos/artigos/art_srt_arquivo20140128201641.pdf>. Acesso em: janeiro 2016.

¹²⁵ ALBERS, Pim; VOERMANS, Wim. *Councils for the Judiciary in EU Countries*. Disponível em: <[http://www.md-s.net/repository/docs/8.European_Commission_for_the_Efficiency_of_Justice_\(CEPEJ\)_on_Councils_for_the_Judiciary_in_EU_Countries~0.pdf](http://www.md-s.net/repository/docs/8.European_Commission_for_the_Efficiency_of_Justice_(CEPEJ)_on_Councils_for_the_Judiciary_in_EU_Countries~0.pdf)>. Acesso em: janeiro 2016.

O Conselho de *Formation du Siège* é composto pelo primeiro presidente da Corte de Cassação¹²⁶, por cinco magistrados, por um membro do Ministério Público, por um membro do Conselho de Estado¹²⁷, por um advogado e por seis pessoas qualificadas não pertencentes ao parlamento, ao Judiciário e à administração pública.¹²⁸

O referido Conselho tem como atribuições apresentar propostas de nomeação de juízes para a Corte de Cassação, para Primeiro Presidente da Corte de Cassação, para Primeiro Presidente da Corte de Apelação¹²⁹ e para Presidente do Tribunal da Grande Instância¹³⁰. Ainda tem como competência a emissão de pareceres sobre a nomeação dos demais juízes.¹³¹

Quanto à sua competência disciplinar, o Conselho da Magistratura de *Formation du Siège* é competente para julgar questões disciplinares, podendo aplicar sanções que vão desde advertência a exoneração, sendo permitida a apresentação de recurso ao Conselho de Estado.¹³²

Além disso, os cidadãos também podem apresentar ao Conselho Superior da Magistratura reclamações contra magistrados, quando eles cometerem ilícitos disciplinares.

O Conselho Superior da Magistratura no pleno é composto por três dos cinco juízes que integram o *formation du siège*, três dos cinco membros do Ministério Público que constituem o *formation du parquet*, um membro do Conselho de Estado, um advogado e seis cidadãos qualificados sob a presidência do primeiro Presidente da Corte de Cassação.¹³³

Outras atribuições conferidas ao Conselho *Formation du Siège* são: a publicação anual de relatório das atividades do Conselho; a emissão de parecer

¹²⁶ A Corte de Cassação é a mais alta jurisdição ordinária francesa nas matérias civis, comerciais, trabalhistas e criminais.

¹²⁷ O Conselho de Estado é o órgão de cúpula da Justiça Administrativa na França.

¹²⁸ ROBL FILHO, Ilton Norberto. **Conselho Nacional de Justiça: Estado Democrático e Accountability**. São Paulo: Saraiva, 2013, p.160-161.

¹²⁹ Órgão do Poder Judiciário situado hierarquicamente abaixo da Corte de Cassação.

¹³⁰ Órgão judiciário de primeira instância.

¹³¹ ROBL FILHO, Ilton Norberto, op. cit., p. 161.

¹³² ALBERS, Pim; VOERMANS, Wim. Acesso em: janeiro 2016.

¹³³ ALBERS, Pim; VOERMANS, Wim. *Councils for the Judiciary in EU Countries*. Disponível em: <[http://www.md-ks.net/repository/docs/8.European_Commission_for_the_Efficiency_of_Justice_\(CEPEJ\)_on_Councils_for_the_Judiciary_in_EU_Countries-0.pdf](http://www.md-ks.net/repository/docs/8.European_Commission_for_the_Efficiency_of_Justice_(CEPEJ)_on_Councils_for_the_Judiciary_in_EU_Countries-0.pdf)>. Acesso em: janeiro 2016.

acerca da compatibilidade de magistrado ocupar outro cargo, função ou emprego; e a defesa pública da independência decisional e institucional dos magistrados.¹³⁴

Com relação às competências administrativas e orçamentárias, elas são centralizadas e de responsabilidade do Ministro da Justiça, ou seja, o Conselho Superior da Magistratura não tem competência sobre tais assuntos.¹³⁵

Na Itália o conselho de justiça é chamado de *Consiglio Superiore della Magistratura*. Ele é composto pelo Presidente da República, que o preside, pelo Presidente da Corte de Cassação, pelo Procurador-Geral perante a Corte, por dezesseis membros escolhidos pelo Judiciário entre os seus integrantes e por dez juristas escolhidos pelo parlamento.¹³⁶

O *Consiglio* tem como atribuições: a condução do processo de seleção judicial, lotação, transferência e promoção de juízes; a designação de magistrado para a Corte de Cassação por mérito, de professores e advogados; o exercício do poder disciplinar; a repartição dos ofícios judiciais em seções e sua especialização em foro civil, penal, trabalhista e graus de apelação, assim como as designações de magistrados para ocupar tais ofícios a cada dois anos; a formulação de propostas e pareceres ao Ministro da Justiça acerca da modificação de circunscrições judiciárias e todas as matérias relativas à administração, à organização e ao funcionamento dos serviços relativos à justiça, e sobre leis concernentes à legislação judiciária.¹³⁷

O Ministro da Justiça na Itália tem o poder de intervir nas reuniões realizadas pelo Conselho e de instaurar, de maneira concorrente, processo disciplinar contra juízes, bem como designá-los para exercer funções no ministério.¹³⁸

Quanto à sua atividade disciplinar, Zauli destaca que ela tem sido objeto de críticas, uma vez que dois terços dos membros eleitos pelo Conselho são

¹³⁴ ROBL FILHO, Ilton Norberto. **Conselho Nacional de Justiça: Estado Democrático e Accountability**. São Paulo: Saraiva, 2013, p.163.

¹³⁵ ROBL FILHO, Ilton Norberto, loc. cit.

¹³⁶ Informações retiradas do *site*: <<http://www.csm.it/pages/funzionamento/composizione.html>>. Acesso em: janeiro 2016.

¹³⁷ ALBERS, Pim; VOERMANS, Wim. *Councils for the Judiciary in EU Countries*. Disponível em: <[http://www.md-ks.net/repository/docs/8.European_Commission_for_the_Efficiency_of_Justice_\(CEPEJ\)_on_Councils_for_the_Judiciary_in_EU_Countries~0.pdf](http://www.md-ks.net/repository/docs/8.European_Commission_for_the_Efficiency_of_Justice_(CEPEJ)_on_Councils_for_the_Judiciary_in_EU_Countries~0.pdf)>. Acesso em: janeiro 2016.

¹³⁸ SAMPAIO, José Adércio Leite. **O Conselho Nacional de Justiça e a Independência do Judiciário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 186.

escolhidos diretamente pelos magistrados, assim os processos disciplinares e avaliativos conduzidos pelo Conselho acabariam por ser influenciados pelo fato de que aqueles que são objeto de avaliação são, ao mesmo tempo, os eleitores dos que devem avaliá-los.¹³⁹

Desse modo, no ano de 2007, a sistemática de avaliação profissional da magistratura italiana foi profundamente alterada, prevendo avaliações a cada quatro anos, desde a entrada do magistrado na carreira, contudo são previstas ao todo apenas sete avaliações durante a carreira do magistrado, assim, após vinte e oito anos de magistratura, os juízes não são mais avaliados, podendo permanecer de quinze a vinte anos em serviço sem qualquer tipo de avaliação.¹⁴⁰

Na Espanha o órgão de autogoverno da magistratura é denominado *Consejo General del Poder Judicial*, que é composto pelo Presidente do Tribunal Supremo e por vinte membros chamados de *vocales*, nomeados pelo rei, por recomendação do parlamento, para um mandato de cinco anos, sendo doze deles advindos do Judiciário, quatro indicados pelo Congresso de Deputados e quatro pelo Senado, eleitos, nos dois últimos casos, pela maioria de três quintos de seus membros entre juristas com mais de quinze anos de exercício profissional.¹⁴¹

O Conselho tem como funções principais a seleção e a nomeação dos magistrados, tanto no caso de ingresso mediante processo de seleção, quanto por indicação ao rei de nomeação do presidente e dos magistrados do Tribunal Supremo e dos dois magistrados do Tribunal Constitucional; a promoção de cursos e a formação continuada dos juízes; como também a definição de promoções e de situações administrativas deles.¹⁴²

O Conselho ainda tem competência para apoiar os magistrados que se sintam atacados ou violados em sua independência; para manifestar-se nos anteprojetos de leis e disposições gerais do Estado e das comunidades autônomas que estejam relacionados com o Poder Judiciário; e para baixar regulamentos sobre

¹³⁹ ZAULI, Eduardo Meira. Democracia e Autogoverno da Magistratura na Itália – A Experiência do Conselho Superior da Magistratura. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, 2015. Disponível em: <http://works.bepress.com/eduardo_zauli/22/>. Acesso em: janeiro 2016.

¹⁴⁰ ZAULI, Eduardo Meira, loc. cit.

¹⁴¹ Disponível em: <<http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Informacion-Institucional/Composicion/>>. Acesso em: janeiro 2016.

¹⁴² Disponível em: <<http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Informacion-Institucional/Que-es-el-CGPJ/Mision->>. Acesso em: fevereiro 2016.

seus membros e servidores, organização e funcionamento, bem como os que sejam necessários para a execução ou a aplicação da Lei Orgânica do Poder Judiciário.¹⁴³

O Conselho espanhol realiza as suas atribuições por intermédio de vários órgãos, dentre eles o pleno e as comissões, como por exemplo a Comissão Permanente, que cuida das nomeações dos juízes, das aposentadorias compulsórias por idade e da resolução de questões administrativas. Existe ainda a Comissão Disciplinar, que é competente para instrução dos procedimentos disciplinares e a imposição de sanções aos juízes.¹⁴⁴

Em Portugal o órgão de gestão e disciplina do Poder Judiciário é o *Conselho Superior da Magistratura*, e sua autoridade máxima é o Presidente do Supremo Tribunal de Justiça; ele é composto por dezesseis membros ordinários, dos quais dois são vogais designados pelo Presidente da República, sete vogais eleitos pela Assembleia da República e sete vogais eleitos pelo Judiciário, sendo um juiz do Supremo Tribunal de Justiça o vice-presidente, dois juízes dos Tribunais de Relação e quatro juízes de direito, um proposto por cada distrito judicial.¹⁴⁵

Entre suas atribuições está a de acompanhar os cursos e os estágios de formação para o ingresso na magistratura, os quais ocorrem no Centro de Estudos Judiciários. Cabe ao Conselho acompanhar os juízes desde a sua nomeação, como também lotá-los, transferi-los, promovê-los, exonerá-los e apreciar-lhes o mérito profissional; competindo também o processamento das ações disciplinares, a elaboração do plano anual de inspeções e o ordenamento de sindicâncias e inquéritos, os quais alcançam até mesmo os servidores da justiça.¹⁴⁶

O Conselho Superior da Magistratura não detém a iniciativa de lei, mas pode emitir pareceres acerca dos projetos relativos à sua organização e ao estatuto dos magistrados, bem como sobre matérias relacionadas à administração da justiça.¹⁴⁷

¹⁴³ Disponível em: <<http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Informacion-Institucional/Que-es-el-CGPJ/Mision->>>. Acesso em: fevereiro 2016.

¹⁴⁴ Disponível em: <<http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Informacion-Institucional/Como-funciona-el-CGPJ/>>>. Acesso em: fevereiro 2016.

¹⁴⁵ Disponível em: <<https://www.csm.org.pt/csm/estrutura/composicao/csm>>. Acesso em: fevereiro 2016.

¹⁴⁶ Disponível em: <<https://www.csm.org.pt/csm/apresentacao/competencias>>. Acesso em: fevereiro 2016.

¹⁴⁷ Disponível em: <<https://www.csm.org.pt/csm/apresentacao/competencias>>. Acesso em: fevereiro 2016.

Na Bélgica existe o Conselho Superior de Justiça desde 1998, cujas principais atribuições são realizar exames de ingresso na carreira judicial e planejar o sistema de formação continuada dos magistrados.

Importante ressaltar que o Conselho belga não é interferido pelo Executivo, pois este até mesmo deixou de indicar membros para a composição daquele, o que é uma tradição na Europa.¹⁴⁸

Outra função desse Conselho é a emissão de pareceres e a elaboração de proposições referentes ao funcionamento geral do Judiciário, sua estrutura e seu funcionamento, sendo vedadas as competências de natureza penal ou disciplinar, bem como a interferência no conteúdo das decisões judiciais.¹⁴⁹

A composição do Conselho belga é paritária, democrática, e não corporativa composta por quarenta e quatro membros de nacionalidade belga, divididos em um colégio de língua holandesa e outro de língua francesa, cada um deles composto por onze magistrados e onze não magistrados. Os magistrados são eleitos diretamente e por voto secreto. O grupo de não magistrados conta por colégio com pelo menos quatro membros de cada sexo, quatro advogados com dez anos de experiência profissional, três professores de universidade ou escola superior da comunidade flamenga ou francesa, com também dez anos de experiência profissional, além de quatro outros membros em iguais condições, porém com profissões ligadas aos domínios jurídico, econômico, administrativo, social ou científico. Os não magistrados são nomeados pelo Senado, por voto da maioria de dois terços dos presentes. Todos têm mandatos de quatro anos, renovável uma vez.¹⁵⁰

Por fim em Andorra o *Consell Superior de la Justícia* é composto por cinco membros de nacionalidade andorrana, com mais de vinte e cinco anos de idade, sendo um indicado por *Conpríncep*, um pelo *Síndic General*, um pelo *Cap de Govern* e um pelos *Magistrates* e *Batlles*. Quem preside o Conselho é o membro indicado pelo *Síndic* e o mandato é de seis anos.¹⁵¹

¹⁴⁸ Disponível em: < <http://www.hrj.be/en/content/mission>>. Acesso em: fevereiro 2016.

¹⁴⁹ Disponível em: < <http://www.hrj.be/en/content/mission>>. Acesso em: fevereiro 2016.

¹⁵⁰ Disponível em: < <http://www.hrj.be/en/content/44-members>>. Acesso em: fevereiro 2016.

¹⁵¹ Disponível em: < http://www.justicia.ad/en/organitzacio_judicial>. Acesso em: fevereiro 2016.

O Conselho andorrano detém poderes disciplinares e administrativos, bem como promove medidas necessárias para que a administração da justiça cumpra com seus deveres.¹⁵²

Após breve análise desses importantes modelos de conselhos de justiça, verifica-se que tais órgãos de autogoverno do Poder Judiciário foram dotados de certa independência com o objetivo de fortalecer a autonomia e a independência do Judiciário como um todo. Isso porque, a partir da criação desses conselhos, os poderes sobre as questões relacionadas ao Poder Judiciário, que antes eram de atribuição exclusiva ou preponderante do Poder Executivo, geralmente representado pelo Ministro da Justiça, foram gradativamente repassados aos conselhos, que são órgãos compostos por juízes, por representantes de outros órgãos políticos e da sociedade.

Assim a criação e a existência dos conselhos de justiça são claramente órgãos que beneficiaram o Poder Judiciário e a sua evolução como órgão independente e autônomo frente aos outros Poderes.

2.3 Panorama dos Conselhos de Justiça na América Latina.

O primeiro conselho de justiça fundado na América Latina que foi moldado a partir das bases dos modelos latino-europeus foi o da Venezuela, criado na Constituição de 1961, mas ele somente foi verdadeiramente constituído em 1969.¹⁵³

A Constituição venezuelana previa, em seu artigo 27, que o objetivo do Conselho de Justiça era assegurar a independência, a eficácia, a disciplina e o decoro dos tribunais e garantir aos juízes os benefícios da carreira judicial.¹⁵⁴

¹⁵² Disponível em: < http://www.justicia.ad/en/organitzacio_judicial>. Acesso em: fevereiro 2016.

¹⁵³ HAMMERGREN, Linn. *Do Judicial Councils Further Judicial Reform? Lessons from Latin America. Rule of Law Series, Washington* (DC), nº 28, junho de 2002, p. 4. Disponível em: <<http://law.wisc.edu/gls/lhdjc.pdf>>. Acesso em: janeiro 2016.

¹⁵⁴ PERDOMO, Rogelio Pérez. *Medio Siglo de Historia Judicial em Venezuela (1952-2005). Cuadernos Unimetanos* 11, p. 8, set. 2007.

O conselho venezuelano foi primeiramente criado para selecionar os membros do Poder Judiciário, passando a exercer os poderes de administração apenas em 1988, os quais foram exercidos até a sua extinção em 2000 por problemas relacionados à corrupção judicial.¹⁵⁵

De acordo com Perdomo, a insatisfação com o sistema judicial, e principalmente com a Corte Suprema de Justiça, gerou uma grave crise nos sistemas político e institucional venezuelano. A impunidade dos crimes de corrupção era uma das principais reclamações contra o sistema judicial, e tais reclamações apenas se agravaram com o surgimento de novos escândalos envolvendo o próprio Judiciário.¹⁵⁶

O segundo foi criado no Peru em 1969 quando o país estava sob o governo militar encerrado em 1980. Lá a seleção de todos os magistrados, salvo a dos membros da Suprema Corte, era realizada pelo Ministro da Justiça até que esse cargo foi extinto pelos militares, que criaram o conselho para exercer essa atribuição.¹⁵⁷

Atualmente o Conselho Nacional da Magistratura do Peru é regido pela Constituição e pela Lei Orgânica nº 26397 de 12 de dezembro de 1994. Tem como atribuições a seleção e a nomeação de juízes, como também a função de processá-los disciplinarmente.¹⁵⁸

Conselhos como o da Venezuela e o do Peru não foram criados no restante da América Latina até meados dos anos 1980, quando grandes reformas judiciais ocorreram, e esse modelo de conselho de justiça se tornou popular, com o objetivo de despolitizar a seleção dos juízes e aumentar a independência do Poder Judiciário. Desse modo, ao final dos anos 1990, a maioria dos países da América Latina já tinha adotado algum tipo de conselho judicial.¹⁵⁹

Podem-se citar como exemplos os seguintes conselhos de justiça: o de El Salvador criado em 1983; o do Panamá criado em 1984; o da Costa Rica

¹⁵⁵ Ibid., p. 10-14.

¹⁵⁶ Ibid., p. 14.

¹⁵⁷ HAMMERGREN, Linn, op. cit., loc. cit.

¹⁵⁸ Informação retirada do site oficial do *Consejo Nacional de la Magistratura*. Disponível em: <https://www.cnm.gob.pe/webcnm/index.php?option=com_content&view=article&id=29&Itemid=117>. Acesso em: janeiro 2016.

¹⁵⁹ HAMMERGREN, Linn. *Do Judicial Councils Further Judicial Reform? Lessons from Latin America. Rule of Law Series, Washington* (DC), nº 28, junho de 2002, p. 5. Disponível em: <<http://law.wisc.edu/gls/lhdjc.pdf>>. Acesso em: janeiro 2016.

criado em 1989; o da Colômbia criado em 1991; o do Paraguai criado em 1992; o do Equador criado em 1993; o da Bolívia, o da Argentina, o da República Dominicana e o do México – todos criados em 1994.

Iniciando com El Salvador, o *Consejo Nacional de la Judicatura* tem sua origem na Constituição da República de 1983, mas apenas começou a funcionar no ano de 1990. O pleno do conselho, de acordo com o Decreto Legislativo nº. 536/1999, é formado por sete membros: um representante dos magistrados de segunda instância e juízes, um membro do Ministério Público, três advogados no exercício da profissão, um advogado docente da Universidade de El Salvador e um advogado docente de uma universidade privada. Os seus membros são eleitos pela Assembleia Legislativa para um mandato de cinco anos.¹⁶⁰

Tem como atribuições a colaboração com a Suprema Corte da administração da carreira judicial, a indicação de magistrados para as câmaras de segundo grau, de juízes de primeira instância e de paz, bem como é competente para realizar avaliações periódicas para concessão de promoções e também coordena a Escola de Capacitação Judicial.¹⁶¹

No Panamá o conselho de justiça é formado pelo Presidente da Corte Suprema, pelos presidentes de sala da corte e pelos procurados-gerais da nação e da administração. Como atribuições o *Consejo de la Judicatura* detém natureza consultiva com o objetivo de garantir a disciplina, a independência e o decoro dos juízes, assim como assegurar que suas prerrogativas e seus direitos constitucionais sejam respeitados. Também emite parecer acerca dos projetos referentes ao Poder Judiciário, processos seletivos e promove capacitação dos servidores da justiça.¹⁶²

Na Colômbia o conselho de justiça é dividido em duas salas: uma administrativa e outra disciplinar. A Sala Administrativa tem como competências: a organização administrativa da justiça, pela preparação de projetos sobre o desenvolvimento do Judiciário, de regulamentos sobre o regime de contratação da

¹⁶⁰ Dados retirados do *site* oficial do *Consejo Nacional de la Judicatura*. Disponível em: <<http://www.cnj.gob.sv/index.php/institucion/marco-institucional/resena-historica>>. Acesso em: janeiro 2016.

¹⁶¹ Dados retirados do *site* oficial do *Consejo Nacional de la Judicatura*. Disponível em: <<http://www.cnj.gob.sv/index.php/institucion/marco-institucional/resena-historica>>. Acesso em: janeiro 2016.

¹⁶² Dados retirados do *site* oficial do *Consejo Nacional de la Judicatura de El Salvador*. Disponível em: <http://www.funcionjudicial-azuay.gob.ec/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=68>. Acesso em: janeiro 2016.

rama judicial; a elaboração da lista para escolha dos magistrados da Suprema Corte e do Conselho de Estado; bem como a elaboração de projeto do orçamento para o Judiciário¹⁶³. Já a *Sala Jurisdiccional Disciplinaria* tem como atribuições resolver os impedimentos e suspeições apresentados contra os membros da corporação, resolver conflitos de competência, conhecer em única instância acerca dos processos disciplinares contra magistrado e contra todos os servidores do Judiciário.¹⁶⁴

A Sala Administrativa é composta por seis magistrados eleitos para um período de oito anos, sendo dois pela Suprema Corte, um pelo Tribunal Constitucional e três pelo Conselho de Estado; já a Sala Jurisdiccional Disciplinar é composta por sete magistrados, eleitos para um período de oito anos, pelo Congresso Nacional.¹⁶⁵

No Paraguai o *Consejo de la Magistratura de la República del Paraguay* é um órgão constitucional com competência exclusiva para selecionar e propor as ternas vinculantes para integrar a Corte Suprema de Justiça, os membros dos tribunais inferiores, os juízes e os agentes fiscais, baseando-se nos critérios de idoneidade, mérito e capacidade. O Conselho também elabora o seu próprio orçamento, parte do orçamento do Judiciário, como também estabelece o seu próprio regulamento.¹⁶⁶

O Conselho tem como presidente um representante do Poder Executivo; como vice-presidente um representante da Câmara dos Deputados; e é composto por um membro da Corte Suprema de Justiça, um membro do Senado,

¹⁶³ Dados retirados do *site* oficial do *Consejo Nacional de la Judicatura* da Colômbia. Disponível em: <<https://www.ramajudicial.gov.co/web/consejo-superior-de-la-judicatura/portal/sala-administrativa/la-sala/funciones>>. Acesso em: janeiro 2016.

¹⁶⁴ Dados retirados do *site* oficial do *Consejo Nacional de la Judicatura* da Colômbia. Disponível em: <<https://www.ramajudicial.gov.co/web/consejo-superior-de-la-judicatura/portal/sala-disciplinaria/la-sala/funciones>>. Acesso em: janeiro 2016.

¹⁶⁵ Dados retirados do *site* oficial do *Consejo Nacional de la Judicatura* da Colômbia. Disponível em: <<https://www.ramajudicial.gov.co/web/consejo-superior-de-la-judicatura/portal/corporacion/informacion-general>>. Acesso em: janeiro 2016.

¹⁶⁶ Dados retirados do *site* oficial do *Consejo de la Magistratura de la República del Paraguay*. Disponível em: <http://www.consejodelamagistratura.gov.py/index.php?option=com_content&view=article&id=2873&Itemid=1056>. Acesso em: janeiro 2016.

dois membros da advocacia, um representante das universidades nacionais e outro representante das universidades privadas.¹⁶⁷

Na República Dominicana, o Conselho Nacional da Magistratura é formado pelo Presidente da República, que o preside, pelo Procurador-Geral da República, pelo Presidente do Senado e um senador escolhido pelo próprio Senado, pelo Presidente da Câmara dos Deputados e um deputado escolhido pela própria Câmara, pelo Presidente da Suprema Corte e um magistrado escolhido por ela. O Conselho tem como atribuição a designação dos juízes da Suprema Corte e a de seu presidente, bem como a avaliação do desempenho deles após sete anos da sua eleição.¹⁶⁸

No México o *Consejo de la Judicatura Federal* é composto por sete conselheiros, dos quais um é o Presidente da Suprema Corte, um magistrado dos tribunais colegiados de circuito, um magistrado dos tribunais unitários de circuito, um juiz de distrito e dois membros designados um pelo Senado e outro pelo Presidente da República; todos possuem um mandato de cinco anos, sendo vedada a nomeação para outro período.¹⁶⁹

Entre suas atribuições estão as de: estabelecer comissões para o adequado funcionamento do próprio Conselho Federal, expedir regulamentos sobre a administração interna, a carreira judicial e o regime disciplinar do Poder Judiciário, determinar o número e os limites territoriais dos circuitos que compõem o território da República, determinar a integração e o funcionamento dos plenos de circuito, determinar o número e a especialização por matéria dos tribunais colegiados unitários em cada um dos circuitos, nomear os magistrados dos circuitos e os juízes de distrito e resolver sobre ratificação, lotação e remoção deles, suspender das suas funções os magistrados de circuito e os juízes de distrito que cometerem algum delito, bem como formular denúncias contra eles.¹⁷⁰

¹⁶⁷ Dados retirados do *site* oficial do *Consejo de la Magistratura de la República del Paraguay*. Disponível em: <http://www.consejodelamagistratura.gov.py/index.php?option=com_content&view=article&id=2873&Itemid=1056>. Acesso em: janeiro 2016.

¹⁶⁸ Dados retirados do *site*: <<http://hoy.com.do/el-consejo-nacional-de-la-magistratura/>>. Acesso em: janeiro 2016.

¹⁶⁹ Dados retirados do *site* oficial do *Consejo de la Judicatura Federal*. Disponível em: <<http://www.cjf.gob.mx/organizacion.htm>>. Acesso em: janeiro 2016.

¹⁷⁰ Dados retirados do *site* oficial do *Consejo Superior del Poder Judicial*. Disponível em: <<http://www.poder-judicial.go.cr/consejosuperior/index.php/creacion-del-consejo-superior>>. Acesso em: janeiro 2016.

Importante ressaltar que o Conselho Mexicano Federal tem competência sobre o Poder Judiciário da Federação, com exceção da Suprema Corte. Os diversos estados mexicanos e o Distrito Federal possuem conselhos locais da magistratura.

O *Consejo Superior del Poder Judicial* da Costa Rica é composto por cinco membros, sendo quatro funcionários do Poder Judiciário e um advogado externo, e quem o preside é o Presidente da Corte Suprema. Tem como atribuições o planejamento, a organização e a coordenação das atividades administrativas do Poder Judiciário, a nomeação e a fiscalização dos servidores e a proposição de regulamentos, o conhecimento e a aprovação do anteprojeto de orçamento do Poder Judiciário.¹⁷¹

Na Bolívia o *Consejo de la Judicatura* é órgão administrativo e disciplinar do Poder Judiciário, sendo formado pelo Presidente da Corte Suprema de Justiça e por quatro membros da profissão jurídica, designados pelo Congresso Nacional para um mandato não renovável de dez anos. Tem como atribuições a apresentação de listas de candidatos a ministro da Corte Suprema, de candidatos a vogais das cortes superiores de distrito, de candidatos a juízes, notários e registradores de direitos reais, respectivamente perante o Congresso Nacional, a Corte Suprema e as cortes superiores de distrito. Também tem como competência a administração do serviço judicial, o exercício do poder disciplinar e a elaboração do orçamento do Poder Judiciário.¹⁷²

O *Consejo Nacional de la Judicatura* do Equador é disciplinado pela Lei Orgânica nº 68 de 1998. É integrado pelo Presidente da Corte Suprema de Justiça ou seu delegado, que desempenha o papel de presidente, e por sete vogais designados pelo Pleno da Corte Suprema, com voto de pelo menos dois terços de seus membros. Três membros são designados diretamente pelo Pleno da Corte Suprema de Justiça; um pelos ministros dos tribunais distritais do Contencioso Administrativo e Fiscal e das cortes superiores de justiça; um pela Federação Nacional das associações judiciais do Equador; um pelos decanos das universidades de direito reconhecidas pelo Conselho Nacional das Universidades e

¹⁷¹ Dados retirados do *site* oficial do *Consejo de la Judicatura Federal*. Disponível em: <<http://www.cjf.gob.mx/atribuciones.htm>>. Acesso em: janeiro 2016.

¹⁷² Dados retirados do *site* oficial do *Consejo de la Judicatura*. Disponível em: <<http://www.organojudicial.gob.bo/consejo/start.aspx>>. Acesso em: janeiro 2016.

Escolas Politécnicas; e um pelos presidentes dos colégios de advogados do Equador legalmente reconhecidos.¹⁷³

Entre as suas atribuições estão as de administrar e de disciplinar a função judicial, que tem personalidade de direito público e autonomia administrativa e financeira. Ainda tem como competências a aplicação das políticas gerais de ação aprovadas pela Corte Suprema em matérias administrativas, econômicas, de recursos humanos e disciplinares; a designação e a remoção do Diretor Executivo do Conselho Nacional da Judicatura; o conhecimento e a resolução das apelações administrativas por incapacidade ou inabilidade, por sanções disciplinares de destituição ou remoção dos ministros das cortes superiores e dos tribunais distritais, dos vogais dos tribunais penais, dos juízes, dos registradores e dos notários, bem como dos demais funcionários do Judiciário; a proposta e a aprovação do orçamento ordinário e do orçamento especial de inversões da função judicial e suas alterações; e o estabelecimento, a reforma e a interpretação do seu regimento interno e a dos outros tribunais.¹⁷⁴

Na Argentina o *Consejo de la Magistratura* é um órgão permanente do Poder Judiciário da Nação, incorporado à Constituição por intermédio da reforma constitucional realizada em 1994. Tem como atribuições selecionar, mediante concursos públicos, os candidatos à magistratura inferior, emitir propostas em ternas vinculantes para a nomeação dos magistrados dos tribunais inferiores, administrar os recursos e executar a lei que trata da administração da justiça, exercer a função disciplinar sobre os magistrados, decidir sobre a abertura de procedimento para remoção de magistrados, ordenar a suspensão e formular acusação contra magistrados, organizar o funcionamento da Escola Judicial e seu regulamento e elaborar o anteprojeto do orçamento anual do Poder Judiciário.¹⁷⁵

O Conselho argentino é composto por treze membros, sendo três juízes do Poder Judicial da Nação, seis legisladores, três designados e eleitos pela Câmara de Senadores e três pela Câmara dos Deputados, dois representantes dos advogados de matrícula federal, eleitos por seus pares, um representante do Poder

¹⁷³ Informações retiradas da Lei Orgânica do Conselho Nacional de Justiça do Equador, disponível no *site*: <http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_ecu_anexo49.pdf>. Acesso em: janeiro 2016.

¹⁷⁴ Informações retiradas da Lei Orgânica do Conselho Nacional de Justiça do Equador, disponível no *site*: <http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_ecu_anexo49.pdf>. Acesso em: janeiro 2016.

¹⁷⁵ Dados retirados do *site* oficial do *Consejo de la Magistratura* da Argentina. Disponível em: <<http://www.consejomagistratura.gov.ar/index.php/features/ique-es-el-consejo>>. Acesso em: janeiro 2016.

Executivo e um representante do âmbito acadêmico, que deve ser professor regular de faculdades de direito nacionais.¹⁷⁶

Sobre o contexto da criação dos conselhos de justiça, Hammergren ressalta que, apesar da semelhança com os modelos europeus, a situação anterior à instalação dos conselhos de justiça na América Latina foi diferente. Aqui, ao contrário da Europa, os conselhos assumiram poderes antes atribuídos à Suprema Corte ou ao Tribunal Superior. Somente na Argentina e na Colômbia, o Ministro da Justiça era competente para administrar a justiça, e, em ambos os países, a Suprema Corte acabou por assumir tais poderes.¹⁷⁷

O autor também destaca que, a despeito da reconhecida independência formal do Judiciário latino-americano, geralmente acompanhada de garantias como inamovibilidade e vitaliciedade, isso não protegeu o Judiciário da constante interferência dos Poderes Executivo, Legislativo e dos partidos políticos de maneira geral. O autor cita como exemplo de interferência a renovação quase total das cortes e tribunais superiores quando ocorria alguma mudança na administração do Poder Executivo.¹⁷⁸

Como visto no primeiro capítulo, o Judiciário brasileiro sofreu várias interferências durante o regime militar, período no qual muitos ministros e desembargadores foram afastados e aposentados por não estarem de acordo com chamados “ideais da revolução.”

Em países como Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica e Uruguai, a interferência dos partidos políticos na seleção dos membros da magistratura foi consideravelmente diminuída, e ao Poder Judiciário foi atribuída a realização do processo de seleção. Para o autor, isso gerou como consequência positiva o aumento do profissionalismo dos juízes e o estabelecimento de uma carreira formal no Judiciário.¹⁷⁹

¹⁷⁶ Dados retirados do *site* oficial do *Consejo de la Magistratura*. Disponível em: <<http://www.consejomagistratura.gov.ar/index.php/features/ique-es-el-consejo>>. Acesso em: janeiro 2016.

¹⁷⁷ HAMMERGREN, Linn. *Do Judicial Councils Further Judicial Reform? Lessons from Latin America. Rule of Law Series, Washington* (DC), nº 28, junho de 2002, p. 5. Disponível em: <<http://law.wisc.edu/gls/lhdjc.pdf>>. Acesso em: janeiro 2016.

¹⁷⁸ HAMMERGREN, Linn, loc. cit.

¹⁷⁹ HAMMERGREN, Linn. *Do Judicial Councils Further Judicial Reform? Lessons from Latin America. Rule of Law Series, Washington* (DC), nº 28, junho de 2002, p. 5. Disponível em: <<http://law.wisc.edu/gls/lhdjc.pdf>>. Acesso em: janeiro 2016.

Mesmo com essas melhoras relacionadas à capacidade técnica do Judiciário, alguns problemas também surgiram: o excesso de formalismo, ou seja, maior preocupação com a forma e menor com o conteúdo das decisões; a construção de um isolamento frente às mudanças ocorridas nos meios político, social e econômico; e uma tendência de conformação em relação às decisões proferidas pelos juízes de primeiro grau com relação aos entendimentos de seus superiores.¹⁸⁰

Tais problemas, principalmente os relacionados à má administração do Judiciário, estimularam a criação de conselhos de justiça por toda a América Latina. Outra fonte de estímulo foram as reformas judiciais que começaram a ocorrer a partir dos anos 1980, fundamentalmente por causa das críticas referentes à atuação e ao desempenho do Poder Judiciário como um todo. Essas reformas tiveram como objetivo o fortalecimento do Judiciário e de sua independência e foram propostas, em sua maioria, por pessoas e órgãos externos a esse Poder.

Como ressaltam Garoupa e Ginsburg, a motivação central para adoção de conselhos de justiça na tradição francesa-italiana foi a garantia da independência do Judiciário após períodos de governo não democráticos, como também estava relacionada ao exercício do controle da instituição, antes realizado pelo Executivo.¹⁸¹

Já na América Latina, as preocupações estavam mais relacionadas à desfuncionalidade do Judiciário na prestação de seus serviços, seja pela sua má qualidade ou pela quantidade inadequada deles.¹⁸²

No Brasil, como se constatará mais adiante, os problemas que incitaram a discussão acerca da criação do CNJ estavam intimamente relacionados com a questão da qualidade na prestação dos serviços jurisdicionais. Temas como morosidade processual e má administração dos tribunais foram alguns dos que promoveram o debate e a conseqüente criação do CNJ.

O que se verifica é que a criação dos conselhos de justiça na América Latina foi necessária para promover discussões e reflexões acerca da

¹⁸⁰ HAMMERGREN, Linn, loc. cit.

¹⁸¹ GAROUPA, Nino; GINSBURG, Tom. *Guardin the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence*. *The American Journal of Comparative Law*, v. 57, p. 110, 2009.

¹⁸² HAMMERGREN, Linn, op. cit., loc. cit.

necessidade de reforma do Poder Judiciário, sua organização, sua administração e de outras vicissitudes. Se o modelo europeu de conselho de justiça foi criado para impedir a interferência do Poder Executivo nas questões do Judiciário na América Latina, os conselhos foram além, abarcando outros problemas referentes à atuação do Judiciário.

3. FEDERALISMO, PODER JUDICIÁRIO E A CRIAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA.

3.1 Federalismo: Algumas Definições.

Estudar o conceito de federalismo é uma tarefa investigativa que envolve um variado quadro conceitual, que foi construído durante a história e edificada pela doutrina. Assim não há como afirmar que existe um conceito universal de federalismo, mas sim um elenco das características em comum entre as diversas definições existentes.

Compactuando com esse pensamento, Peter Haberle defende uma teoria federal mestiça, na qual as características dos diferentes modelos e das teorias se misturam de maneira dinâmica, o que ele chama de metamorfose do federalismo. Para o autor, o Estado federal se forma no tempo e no espaço, comportando um tipo de equilíbrio entre a unidade e a pluralidade em grau ótimo.¹⁸³

Na mesma linha, Konrad Hesse entende que, na visão clássica de federalismo, pensada por meio da análise das antigas manifestações de Estado federal, ele se caracterizaria pela simultaneidade entre a diversidade e a unidade, ou seja, a diversidade dos estados-membros é que seria responsável por manter a sua individualidade na construção federal, a qual seria assegurada e conectada ao trabalho comum dentro do Estado como um todo.¹⁸⁴

Ainda há quem diferencie federalismo de federação. Souza, por exemplo, afirma que federalismo seria fruto da teoria; e federação, a aplicação prática de tal teoria.¹⁸⁵

Baldi assevera que federação seria a expressão institucional mais completa do princípio federativo, já o federalismo seria o próprio princípio. Em termos institucionais, federalismo seria um princípio de organização territorial de

¹⁸³ HABERLE, Peter. *Comparación constitucional y cultural de los modelos federales*. **ReDCE**, nº 8, p. 177, jul/dez 2007.

¹⁸⁴ HESSE, Konrad. *El Estado Federal Unitario*. **Revista DPU** nº 50, Assunto Especial – Doutrina, p. 18, mar/abr 2013.

¹⁸⁵ SOUZA, Adalberto Pimentel Diniz de. A mecânica do federalismo. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo 99: 709-721, p. 711, 2004.

distribuição de poder e, em termos normativos, seria o primeiro de todos os princípios normativos que reconhece e protege as diversidades que se encontram na unidade de uma sociedade.¹⁸⁶

Baracho também menciona a distinção feita por certa parte da doutrina entre federalismo e federação, em que aquele se vincularia às ideias, aos valores e às concepções do mundo, que exprimiriam uma filosofia compreensiva da adversidade na unidade; e este seria entendido como uma forma de aplicação concreta do federalismo, com o objetivo de incorporar as unidades autônomas ao exercício de um governo central, sob bases constitucionais rígidas.¹⁸⁷

De maneira geral, pode-se dizer que o federalismo é um processo estruturado por uma gama de instituições pelas quais a autoridade é distribuída e redistribuída. Federalismo também é frequentemente usado para descrever contratos de cooperação entre estados, com o objetivo de defesa e segurança. Contratos implicam deveres mútuos e um objetivo em comum, ou seja, significa dizer que, por alguma razão, os poderes do governo central necessitam ser delegados para que se obtenha um consenso ou a cooperação das unidades subnacionais.¹⁸⁸

William Riker, um dos mais influentes cientistas políticos norte-americanos e pesquisador do tema federalismo, defende uma ideia mais restrita de federalismo, que para ele é caracterizado principalmente pelo seu objetivo centralizador.

Riker sustenta que o federalismo teria sido a principal alternativa contra o domínio imperial como forma de agregação de grandes áreas sobre um mesmo governo. No entanto o federalismo apenas teria se tornado realmente eficaz contra o imperialismo no mundo moderno, principalmente após a criação de um novo tipo de federalismo em 1787, conhecido como federalismo centralizado, que teria substituído o descentralizado dos tempos medievais.¹⁸⁹

¹⁸⁶ BALDI, Brunetta. *Beyond the federal-unitary dichotomy*. Califórnia: *Institute of Governmental Studies/University of California*, **Working Paper**, p. 3-4, 1999.

¹⁸⁷ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. A Federação e a Revisão Constitucional. As novas técnicas dos equilíbrios constitucionais e as relações financeiras. A cláusula federativa e a proteção da forma de Estado na Constituição de 1988. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 202: 49-60, p. 50, out/dez 1995.

¹⁸⁸ RODDEN, Jonathan. *Comparative Federalism and Decentralization on meaning and measurement*. **Revista Comparative Politics**, p. 489, jul 2004.

¹⁸⁹ RIKER, William H. *Federalism, Origin, Operation, Significance*. 2ª ed. Boston: *Little, Brown and Company*, 1964, p. 5.

Para o autor, a grande inovação implementada com a Constituição americana de 1787 foi a criação de um governo central autônomo e independente em relação aos estados, que teria formado um novo tipo de federalismo: o centralizado. E isso teria ocorrido por causa de um processo de barganha para manutenção da segurança, em que os estados independentes teriam concordado em ceder parcela de sua autonomia para se unir sob a autoridade de um governo central, motivados principalmente por questões militares e diplomáticas.¹⁹⁰

Nos Artigos Federalistas, a principal propaganda voltada para ratificação da Constituição enfatizava as vantagens militares-diplomáticas de um federalismo centralizado. (...). De qualquer maneira, eu destaco que os primeiros cinco artigos – e presumidamente os primeiros artigos que foram considerados pelos seus autores como de primordial importância – demonstram a preocupação com questões militares e de relações internacionais e foram escritos por John Jay, que era considerado o melhor especialista em diplomacia da época. A estrutura dos Artigos Federalistas e o conteúdo dos seus primeiros artigos sugerem a grande importância dada às questões militares no processo de centralização, pelo menos na concepção de seus autores. (Tradução livre).¹⁹¹

Assim pode-se concluir que, para William Riker, o federalismo teria sido pensado para ser uma forma de união de estados sob um mesmo poder central, e não uma forma de dispersão de poder político e independência entre estados. Isso porque a evolução do federalismo teria como ideia central a união e a formação de um poder centralizado, e não a dispersão desse poder.

Outro grande teórico do federalismo, Daniel Elazar, explica que na essência federalismo pode ser entendido como uma parceria estabelecida e regulada por um acordo, em que suas relações internas reflitam um tipo especial de compartilhamento que deve prevalecer sobre os próprios parceiros, fundamentado

¹⁹⁰ Ibid., p. 18-19.

¹⁹¹ Ibid., p. 19. *“The Federalist papers, the main propaganda document issued in support of the ratification of the Constitution, emphasizes the military-diplomatic advantages of centralized federalism. (...). Nevertheless, I point out that the first five papers – and presumably the first papers were regarded by this authors as of primary importance – are concerned with military and foreign affairs and were written by John Jay, who was then regarded as the great specialist on diplomacy. The structure of The Federalist and the content of its first papers suggests the primacy of military considerations in the process of centralization, at least in the understanding of the authors of that work.”*

no reconhecimento mútuo da integridade de cada membro e com objetivo de criar uma unidade especial entre eles.¹⁹²

Por sua vez, Celso Bastos define federação como a forma mais elaborada de organização do poder dentro de um Estado, resultado de uma delicada repartição de competências entre o governo central e os frequentemente chamados estados-membros. Internamente o Estado federal seria composto geralmente por duas ordens jurídicas: a União e os estados-membros; a União como pessoa jurídica de direito público dotada de autonomia, sendo a sua área de atuação limitada pela Constituição Federal, assim como os estados, que também possuiriam autonomia. Essa autonomia recíproca entre União e estados seria a substância do princípio federativo.¹⁹³

Depreende-se da leitura das definições colocadas acima que a determinação de um conceito único de federalismo é muito complexa, podendo mascarar importantes diferenças entre o desenvolvimento desse sistema dentro de cada país.

Então a melhor solução seria buscar uma análise da federação sob uma perspectiva dinâmica, para que se entenda o conceito não como uma estrutura fixa das relações entre os entes federativos, mas sim como uma união de forças que estarão sempre em confronto competitivo de poder, os quais podem variar de acordo com a realidade de cada sociedade.

Apesar dessas dificuldades em formar um conceito único, percebe-se que a concepção de federalismo, como forma de estruturação de um Estado, possui como um dos atributos mais peculiares a coexistência de diversas ordens jurídicas sob o mesmo Estado federal. Vale dizer que as entidades federativas possuem autonomia, autogoverno e autoadministração, no entanto estão também conectadas ao ente central.

Tais manifestações de autonomia dos entes federativos, as relações entre as esferas estaduais e federais, acabam por repercutir nas demais instituições que compõem o Estado, como nos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

¹⁹² ELAZAR, Daniel Judah. *Exploring Federalism*. Alabama: University of Alabama Press, 1991, p. 5.

¹⁹³ BASTOS, Celso. **A Federação no Brasil**. Curso Modelo Político Brasileiro. V. III. Programa Nacional de Desburocratização – PrND. Instituto dos Advogados de São Paulo. Brasília-DF, 1985, p. 8.

Neste trabalho propõe-se discutir o reflexo do modelo federativo construído no Brasil no funcionamento e na organização do Poder Judiciário, mais precisamente com relação à atuação do CNJ como órgão de gestão e controle desse Poder, bem como a convivência entre esse controle e a autonomia dos tribunais.

3.2 A Tensão Federativa do Poder Judiciário Brasileiro.

Nos artigos federalistas, verifica-se a importância dada ao Poder Judiciário perante a formação do federalismo e a sua caracterização como Poder independente. A proteção do texto constitucional é vital para o funcionamento de uma federação, assim como também é a existência de um Poder capaz de atuar como árbitro para as disputas entre os estados ou entre eles e a União.

No artigo 78, Hamilton destaca a natureza indispensável do Poder Judiciário como ser apto a declarar nulos os atos do Legislativo que vão de encontro à Constituição, esclarecendo que não há problemas nessa atribuição, uma vez que, ao contrário dos que defendem que isso faria do Judiciário um Poder superior ao Legislativo, o poder do povo declarado na Constituição é superior a qualquer outro Poder. Assim deve-se dar maior relevância ao texto constitucional e à sua observância, pois um ato proferido em desconformidade com a Constituição é nulo por estar também em desconformidade com a vontade popular.¹⁹⁴

Hamilton ainda declara que, para que seja possível a execução dessas atribuições pelos componentes do Poder Judiciário, é necessário que haja a garantia da inamovibilidade de seus respectivos empregos, para que não exista interferência dos demais Poderes, tendo em vista que, na opinião do autor, o Judiciário é o mais frágil dos Poderes.¹⁹⁵

No Artigo 80, é ressaltada a atribuição do Poder Judiciário federal para julgar as causas procedentes das leis dos estados elaboradas em desacordo

¹⁹⁴ MADISON, James; HAMILTON, Alexandre; JAY, John. **O Federalista**. Belo Horizonte: Editora Líder. 2003, p. 460-461.

¹⁹⁵ *Ibid.*, p. 461.

com o estabelecido pela Constituição. Isso porque algumas matérias são proibidas à autoridade das legislaturas dos estados; assim é imprescindível a concessão de autoridade aos tribunais federais para que eles submetam aqueles que infringirem o texto constitucional.¹⁹⁶

Já no Artigo 81, Hamilton defende que deve haver um tribunal de jurisdição suprema e sem possibilidade de recurso ulterior, que deve ser formado por um corpo independente do Legislativo. Sobre o tema, o autor escreve:

Finalmente, é preciso observar que o perigo tão receado das usurpações do Poder Judiciário sobre o Legislativo é puramente imaginário. Pode talvez acontecer que os juizes interpretem mal as intenções dos legisladores ou contrariem as suas decisões; mas nunca daí pode resultar inconveniente real que influa sensivelmente sobre o sistema geral do governo. Quem refletir sobre a natureza do Poder Judiciário, sobre o seu objeto, sobre a maneira por que ele se exercita, sobre a sua fraqueza comparativa, sobre a sua impotência absoluta de sustentar pela força as suas usurpações, não pode ter a esse respeito a menor dúvida; e muito mais em reparando que a Constituição dá, além disso, ao corpo legislativo um freio para conter os juizes, quando concede a uma das câmaras o direito de acusá-los e a outra o de julgá-los. Isso basta para remover todo o receio; porque não é de crer que os juizes, por uma série de usurpações deliberadas, queiram atrair sobre si o ressentimento do corpo que pode privá-los dos seus empregos.¹⁹⁷

Como visto no capítulo primeiro, a tradicional organização dos Poderes em Legislativo, Executivo e Judiciário tem sido adotada pelo Brasil desde a Proclamação da República em 1889, ressalvada a Constituição de 1937. Durante todo esse período histórico, a relação entre os Poderes sofreu mudanças, dependendo das circunstâncias políticas pelas quais o país passou e evoluiu até a chegada da nova Constituição de 1988.

De maneira semelhante, a organização política do Estado brasileiro também passou por períodos de alternância entre centralização e descentralização. Assim, após a monarquia, de caráter unitário, veio a Primeira República, entre 1889

¹⁹⁶ Ibid., p. 467-468.

¹⁹⁷ Ibid., p. 476.

e 1930, quando se institucionalizou o regime federativo no país, sendo a Constituição de 1891 a sua marco institucional.¹⁹⁸

Depois, com a Revolução de 1930 e a ascensão de Getúlio Vargas, o Brasil passou por um período de centralização, que culminou com o estabelecimento do Estado Novo. Por conseguinte, de 1946 a 1964, a federação foi restabelecida, assumindo um caráter mais descentralizado, mas foi interrompida pelo regime militar, que também foi centralizador, e durou de 1964 até 1985. Após a transição democrática, a Constituição de 1988 foi promulgada, sendo considerada um marco de descentralização federativa.¹⁹⁹

Apesar dessas alternâncias, não se pode afirmar que o regime federativo brasileiro, após ser estabelecido em 1891, foi totalmente destruído pelos governos centralizadores e reconstruído pelos mais descentralizados, principalmente na Constituição de 1988, mas sim que as relações entre as esferas federativas foram continuamente modificadas durante todo esse período.

Tais mudanças geraram o que pode se chamar de tensão federativa. Essa tensão é um fenômeno que ocorre entre os entes federativos, ou seja, na relação entre a União, os estados e os municípios, como resultado da organização e da estruturação de uma federação. Como consequência tal tensão também produz reflexos nos Poderes que compõem o Estado, sendo um deles o Poder Judiciário, objeto deste trabalho.

Dessa forma todas as mudanças que ocorreram na organização do Estado brasileiro, durante a sua história, também repercutiram na organização do Poder Judiciário e na sua estruturação interna. No entanto, para se compreender melhor a relação entre Estado, federação e Poder Judiciário no Brasil, optou-se por analisar o modelo que inspirou o federalismo brasileiro: o federalismo americano.

É importante salientar que o objetivo desta pesquisa não é fazer uma análise detalhada acerca do federalismo americano ou da estrutura e da organização do seu Poder Judiciário, mas sim uma breve e pontual comparação com o modelo brasileiro, para que se visualize o grau de autonomia exercida pelos entes federativos e tribunais de ambos os países.

¹⁹⁸ KULGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. **Tempo Social**, nº 11, 1999, p. 1.

¹⁹⁹ KULGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes, loc. cit.

No contexto histórico americano, após a sua independência da Inglaterra em 1776, cada uma das treze colônias passou a ser um novo estado, porém dificuldades internas e externas, principalmente as relacionadas às ameaças de reação por parte da Inglaterra, fizeram com que fosse necessária a união de forças para superá-las.²⁰⁰

Como visto anteriormente, as preocupações com as ameaças à segurança das unidades territoriais também foram externadas na série de artigos escritos por Hamilton, Madison e Jay. Os primeiros artigos descrevem a importância de se conservar a paz e a tranquilidade da população americana pela união entre os estados.

O primeiro objeto de todos os que merecem a atenção de um povo livre e prudente é o cuidado da sua segurança. A segurança de um povo está pendente de tantas circunstâncias e considerações que não é possível defini-la exatamente sem entrar em longas explicações. Não obstante isto, não considerarei aqui este objeto senão em relação à conservação da paz e da tranquilidade. Sob o ponto de vista que acabo de indicar, podem-se temer as armas e a influência das nações estrangeiras ou dissidências domésticas; cumpre examinar essas duas ordens de perigos; e como aquela que fiz primeira menção me parece de importância, começarei por ela.²⁰¹

Em 1777 foi aprovado um tratado denominado Artigos da Confederação, que criou a Confederação Norte-Americana. Ela então passou a ter um órgão central (o Congresso), ao qual foram atribuídas competências limitadas, com uma atuação mais voltada ao âmbito internacional, contudo esse órgão não possuía autoridade própria, uma vez que suas decisões estavam subordinadas ao poder dos estados, que apenas aplicavam as decisões que fossem mais adequadas aos seus interesses. Isso causava problemas na relação entre os estados e nas suas relações externas, o que, somado a outras dificuldades, como a manutenção da soberania e da independência, gerou a necessidade de debater acerca de uma nova forma de organização.

Assim sendo os estados se reuniram na chamada Convenção da Filadélfia, no ano de 1787, para discutir novamente os Artigos da Confederação e,

²⁰⁰ BASTOS, Celso. **A Federação no Brasil**. Curso Modelo Político Brasileiro. V. III. Programa Nacional de Desburocratização – PrND. Instituto dos Advogados de São Paulo. Brasília-DF, 1985, p. 5-7.

²⁰¹ MADISON, James; HAMILTON, Alexandre; JAY, John. **O Federalista**. Belo Horizonte: Líder. 2003, p. 21.

ao final do debate, foi concluído que era necessário substituir a Confederação existente por um Estado federal único, o que culminou na criação dos Estados Unidos da América – EUA.²⁰²

Por conseguinte foi elaborada a nova Constituição, a qual estabeleceu uma rígida repartição de competências entre a União e os estados. As competências da União foram bem definidas e relacionadas principalmente à preservação da defesa e da paz interna e externa, bem como às relações de comércio internacional. Aos estados foi conferida a competência residual, ou seja, aquelas que não foram atribuídas à União pela Constituição. Assim o chamado federalismo clássico ou dual foi instituído e perdurou até o surgimento do *New Deal*.²⁰³

Com relação ao Poder Judiciário, mesmo sob o controle da Inglaterra, cada uma das treze colônias possuía e organizava o seu sistema judicial, o que continuou acontecendo mesmo depois da independência e assim foi corroborado pela Constituição Americana em seus artigos III, IV e VI. Então atualmente os EUA possuem cinquenta e um sistemas judiciais diferentes, sendo um federal e cinquenta estaduais.

O sistema judicial estadual é estabelecido e organizado pela Constituição do respectivo estado e por suas leis. Por causa da autonomia dos estados em relação à União, cada estado possui um Judiciário diferente, mas, de uma forma geral, pode-se dizer que a justiça estadual é composta por juízes de primeiro grau, pelas cortes de apelação ou tribunais de apelação intermediários e por uma suprema corte estadual.²⁰⁴

No âmbito federal, a justiça é organizada em três níveis, sendo a Suprema Corte dos EUA o órgão máximo; as cortes de apelação (*U.S. Court of Appeals*), a instância recursal; e as cortes distritais (*U.S. District Courts*), os juízos federais de primeiro grau.²⁰⁵

²⁰² BASTOS, Celso. **A Federação no Brasil**. Curso Modelo Político Brasileiro. V. III. Programa Nacional de Desburocratização – PrND. Instituto dos Advogados de São Paulo. Brasília-DF, 1985, p. 5-7.

²⁰³ ROVIRA, Enoch Alberti. **Federalismo y cooperacion em la Republica Federal Alemanha**. Coleção: *Estudios Constitucionales*. Madri, 1986, p. 347.

²⁰⁴ Informação retirada do *site*: <<http://www.uscourts.gov/about-federal-courts/court-role-and-structure/comparing-federal-state-courts>>. Acesso em: janeiro 2016.

²⁰⁵ Informação retirada do *site*: <<http://www.uscourts.gov/about-federal-courts/court-role-and-structure/comparing-federal-state-courts>>. Acesso em: janeiro 2016.

Ainda a justiça federal é composta por tribunais especializados, como o Tribunal de Comércio Internacional, o Tribunal de Apelação Militar, a Corte de Apelação dos Veteranos, a Corte Tributária e os tribunais de falência.

Como a competência residual foi conferida aos estados, a competência dos tribunais estaduais recaiu sobre todas as matérias que não foram atribuídas à justiça federal. Já a justiça federal tem a sua competência mais delimitada, sendo competente para julgar os casos fundamentados na Constituição e nas leis federais em que a União seja parte; em que diplomatas estrangeiros estejam envolvidos; os quais tratem sobre direito marítimo ou falência; e os casos baseados em leis estaduais, mas que envolvam diferentes estados.²⁰⁶

Alan Tarr, ao explicar a divisão de autoridade entre tribunais federais e estaduais americanos, destaca a existência de três princípios que regulam a relação entre eles. O primeiro é o da supremacia da lei federal sobre a lei estadual, ou seja, havendo qualquer inconsistência entre elas, prevalecerá a lei federal, isso se o governo federal estiver agindo dentro da sua esfera de autoridade. O segundo se refere à autoridade de cada sistema judicial para interpretar o seu próprio corpo de leis, ou seja, a lei estadual será interpretada pelo respectivo tribunal estadual, e as leis federais, pelos tribunais federais. O terceiro é o chamado princípio da autonomia, que é aplicado quando um caso se baseia tanto na lei federal quanto na estadual, assim a Suprema Corte dos EUA não poderá revisar a decisão judicial proferida na esfera estadual, salvo se tal decisão for inconsistente com a lei federal. No entanto, se a decisão judicial estadual estiver baseada nos adequados e independentes fundamentos do respectivo estado, essa decisão será imune à revisão pela Suprema Corte dos EUA.²⁰⁷

Adicionado a isso, segundo a Suprema Corte dos EUA, o Poder Judiciário federal não pode julgar processos ou casos contra os estados sem o consentimento deles, porque os estados gozam da chamada imunidade soberana. Da mesma forma, por causa dessa garantia, o Congresso também não pode permitir ou autorizar o processamento de causas contra qualquer estado perante as justiças

²⁰⁶ ATAÍDE JÚNIOR, Vicente de Paula. O Sistema Judiciário e a Administração da Justiça dos Estados Unidos da América. **Revista CEJ**, Brasília, nº 33, p. 36-42, abr/jun 2006. Disponível em: <<http://www.jf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/view/712/892>>. Acesso em: janeiro 2016.

²⁰⁷ TARR, G. Alan. *Judicial federalism in the United States: structure, jurisdiction and operation*. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 2, n. 3, p. 7-34, set/dez 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v2i3.44526>>. Acesso em: janeiro 2016.

federal ou estadual, mesmo que ele esteja no exercício do seu poder constitucional.²⁰⁸

Um julgamento marcante da Suprema Corte dos EUA sobre tal imunidade conferida aos estados foi o *Seminole Tribe of Florida v. Florida*. Nessa ocasião a Tribo *Seminole* processou o estado da Florida sob o argumento de que ele teria violado a cláusula de negociação de boa-fé constante no *Indian Gaming Regulatory Act*. Tal legislação federal foi aprovada pelo Congresso em 1988, e exigia que os estados negociassem com as tribos indígenas que tivessem a intenção de criar centros de jogos em seus territórios. Se o estado se recusasse a negociar, a tribo poderia processá-lo no âmbito da justiça federal.²⁰⁹

Então o governador da Flórida contra-argumentou afirmando que o processo violaria a imunidade soberana conferida ao estado e garantida pela Constituição americana. A Suprema Corte proferiu o seu julgamento no sentido de que a Décima Primeira Emenda²¹⁰ protegeria a Flórida de ser processada na justiça federal e que a Tribo *Seminole* não poderia exigir o cumprimento da cláusula de negociação de boa-fé por processo judicial federal tendo como parte o Governador do Estado da Flórida. Assim a Corte invalidou parcialmente o *Indian Gaming Regulatory Act*, pois entendeu que esse ato aprovado pelo Congresso estenderia a competência da justiça federal além do permitido pelo Artigo III da Constituição dos EUA e violaria a imunidade soberana dos estados.²¹¹

Outro caso em que a Suprema Corte dos EUA reconheceu a imunidade soberana dos estados foi o de *Alden v. Maine*, em que os petionários eram empregados do estado do Maine e propuseram uma ação contra o próprio estado. Eles alegavam que o estado teria violado o direito ao pagamento de horas extras previsto no *Fair Labor Standards Act* de 1938, uma lei federal aprovada pelo

²⁰⁸ TARR, G. Alan, loc. cit.

²⁰⁹ *Seminole Tribe of Fla. v. Florida*. 517 U.S. 44 (1996). Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/517/44/>>. Acesso em: janeiro 2016.

²¹⁰ A Décima Primeira Emenda dispõe que: *The Judicial power of the United States shall not be construed to extend to any suit in law or equity, commenced or prosecuted against one of the United States by Citizens of another State, or by Citizens or Subjects of any Foreign State*. Tradução livre: O Poder Judiciário dos Estados Unidos não se interpretará como extensivo a qualquer demanda baseada na lei ou na equidade, iniciada ou processada contra um cidadão dos Estados Unidos por cidadãos de outro Estado, ou por cidadãos ou pessoas de qualquer Estado estrangeiro.

²¹¹ *Seminole Tribe of Fla. v. Florida*. 517 U.S. 44 (1996). Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/517/44/>>. Acesso em: janeiro 2016.

Congresso, que também previa o direito dos empregados do estado o processarem no caso de violação de seus direitos.²¹²

A Suprema Corte entendeu que o artigo I da Constituição americana não dava ao Congresso o poder de submeter qualquer estado a um processo particular de indenização em seu próprio sistema judicial. A Corte explicou que a imunidade soberana contra processos privados ou particulares não seria apenas derivada, ou mesmo limitada pela Décima Primeira Emenda, mas que os estados gozariam de tal imunidade simplesmente por fazerem parte de um sistema federal.²¹³

Após essas considerações acerca do federalismo e do Poder Judiciário americano, nota-se que a relação entre a União e os estados é bem delimitada, apesar de a Constituição americana não ser muito detalhista acerca das competências dos entes federativos, nem sobre as atribuições dos sistemas judiciais estaduais e federal.

De maneira semelhante, a autonomia dos estados para elaborar suas leis e organizar o seu sistema judiciário é bem demarcada, havendo um respeito aos limites estabelecidos entre a União e os estados, assim como na relação dos estados entre si. Dessa forma o sistema judiciário americano realmente pode ser chamado de dual, havendo uma separação clara entre a justiça federal e a estadual.

De outro lado, o sistema federativo brasileiro pode ser considerado mais complexo, principalmente após a Constituição de 1988, que impôs limites aos poderes federais e estabeleceu a divisão de competências entre União, estados e municípios, adotando a técnica clássica de especificar os Poderes da União e deixar os remanescentes aos estados, como também explicitamente definiu as competências dos municípios. Ainda, inspirada no modelo alemão, trouxe, em seu texto, a possibilidade de delegação em áreas comuns com previsão de atuação paralela dos entes União, estados, Distrito Federal e municípios.²¹⁴

²¹²Alden v. Maine. 527 U.S. 706 (1999). Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/527/706/case.html>>. Acesso em: janeiro 2016.

²¹³Alden v. Maine. 527 U.S. 706 (1999). Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/527/706/case.html>>. Acesso em: janeiro 2016.

²¹⁴ FERRERI, Janice Helena. A Federação. In BASTOS, Celso. Por uma nova Federação. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, p. 32-33, 1995.

Assim pode-se dizer que o Brasil adotou uma mescla de técnicas de repartição de competências, pois, no texto constitucional, constam as competências privativas (repartidas horizontalmente) como também as competências concorrentes (repartidas verticalmente) e ainda está prevista a participação das ordens parciais no âmbito das competências próprias da ordem central por meio da delegação.²¹⁵

José Afonso da Silva sintetiza o modelo de repartição de competências adotado pelo Brasil da seguinte maneira:

A nossa Constituição adota esse sistema complexo que busca realizar o equilíbrio federativo, por meio de uma repartição de competências que se fundamenta na técnica da enumeração dos poderes da União (arts. 21 e 22), com poderes remanescentes para os Estados (art. 25, §1º) e poderes definidos indicativamente para os Municípios (art. 30), mas combina, com essa reserva de campos específicos (nem sempre exclusivos, mas apenas privativos), possibilidades de delegação (art. 22, parágrafo único), áreas comuns em que se preveem atuações paralelas da União, Estados e Municípios (art. 23) e setores concorrentes entre União e Estados em que a competência para estabelecer políticas gerais, diretrizes gerais ou normas gerais cabe à União, enquanto se defere aos Estados e até aos Municípios a competência suplementar.²¹⁶

Quanto ao Poder Judiciário brasileiro, ele também é organizado em justiça estadual e federal. Tratar-se-á mais da justiça comum, tendo em vista a sua maior relevância para o presente estudo.

A justiça federal brasileira é dividida em justiça federal comum, justiça militar federal, justiça eleitoral e justiça do trabalho. A sua competência está disposta no artigo 109²¹⁷ da Constituição de 1988, a qual foi complementada pela

²¹⁵ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 58.

²¹⁶ SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 483.

²¹⁷ Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;

II - as causas entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e Município ou pessoa domiciliada ou residente no País;

III - as causas fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional;

IV - os crimes políticos e as infrações penais praticadas em detrimento de bens, serviços ou interesse da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas, excluídas as contravenções e ressalvada a competência da Justiça Militar e da Justiça Eleitoral;

V - os crimes previstos em tratado ou convenção internacional, quando, iniciada a execução no País, o resultado tenha ou devesse ter ocorrido no estrangeiro, ou reciprocamente;

Emenda Constitucional nº 45/2004. Ademais a justiça federal comum é composta por seus juízes federais singulares e pelos tribunais regionais federais.

Já a justiça estadual é competente para processar e julgar todas as controvérsias que não forem conferidas à justiça federal nos seus diversos ramos. Apesar de ser organizada pelo direito estadual, a Constituição Federal de 1988 preordenou alguns pontos para sua organização no seu artigo 125²¹⁸, também sendo aplicável, no que forem cabíveis, as disposições dos artigos 93 a 99.

V - A as causas relativas a direitos humanos a que se refere o § 5º deste artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

VI - os crimes contra a organização do trabalho e, nos casos determinados por lei, contra o sistema financeiro e a ordem econômico-financeira;

VII - os *habeas corpus*, em matéria criminal de sua competência ou quando o constrangimento provier de autoridade cujos atos não estejam diretamente sujeitos a outra jurisdição;

VIII - os mandados de segurança e os *habeas data* contra ato de autoridade federal, excetuados os casos de competência dos tribunais federais;

IX - os crimes cometidos a bordo de navios ou aeronaves, ressalvada a competência da Justiça Militar;

X - os crimes de ingresso ou permanência irregular de estrangeiro, a execução de carta rogatória, após o *exequatur*, e de sentença estrangeira, após a homologação, as causas referentes à nacionalidade, inclusive a respectiva opção, e à naturalização;

XI - a disputa sobre direitos indígenas.

§ 1º As causas em que a União for autora serão aforadas na seção judiciária onde tiver domicílio a outra parte.

§ 2º As causas intentadas contra a União poderão ser aforadas na seção judiciária em que for domiciliado o autor, naquela onde houver ocorrido o ato ou fato que deu origem à demanda ou onde esteja situada a coisa, ou, ainda, no Distrito Federal.

§ 3º Serão processadas e julgadas na justiça estadual, no foro do domicílio dos segurados ou beneficiários, as causas em que forem parte instituição de previdência social e segurado, sempre que a comarca não seja sede de vara do juízo federal, e, se verificada essa condição, a lei poderá permitir que outras causas sejam também processadas e julgadas pela justiça estadual.

§ 4º Na hipótese do parágrafo anterior, o recurso cabível será sempre para o Tribunal Regional Federal na área de jurisdição do juiz de primeiro grau.

§ 5º Nas hipóteses de grave violação de direitos humanos, o Procurador-Geral da República, com a finalidade de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte, poderá suscitar, perante o Superior Tribunal de Justiça, em qualquer fase do inquérito ou processo, incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

²¹⁸ Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 1º A competência dos tribunais será definida na Constituição do Estado, sendo a lei de organização judiciária de iniciativa do Tribunal de Justiça.

§ 2º Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão.

§ 3º A lei estadual poderá criar, mediante proposta do Tribunal de Justiça, a Justiça Militar estadual, constituída, em primeiro grau, pelos juízes de direito e pelos Conselhos de Justiça e, em segundo grau, pelo próprio Tribunal de Justiça, ou por Tribunal de Justiça Militar nos Estados em que o efetivo militar seja superior a vinte mil integrantes. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 4º Compete à Justiça Militar estadual processar e julgar os militares dos Estados, nos crimes militares definidos em lei e as ações judiciais contra atos disciplinares militares, ressalvada a competência do júri quando a vítima for civil, cabendo ao tribunal competente decidir sobre a perda do posto e da patente dos oficiais e da graduação das praças. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 5º Compete aos juízes de direito do juízo militar processar e julgar, singularmente, os crimes militares cometidos contra civis e as ações judiciais contra atos disciplinares militares, cabendo ao Conselho de Justiça,

Tanto na justiça federal quanto na estadual, existem juizados especiais cíveis e criminais, os quais são competentes para julgar causas de menor potencial ofensivo e de pequeno valor econômico.

O Supremo Tribunal Federal é considerado como órgão de cúpula do Poder Judiciário brasileiro, uma vez que o seu presidente é um dos integrantes da lista de substitutos do Presidente da República, como também por ser sua atribuição a guarda da Constituição Federal.

É o STF que realiza o controle concentrado de constitucionalidade, pois é sua competência processar e julgar originariamente as ações diretas de inconstitucionalidade, declaratórias de constitucionalidade, assim como as de inconstitucionalidade por omissão. Cabe também ao Supremo o julgamento em recurso extraordinário, se as decisões que contrariarem artigo da Constituição houverem declarado a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal, ou a constitucionalidade de lei local em face da Constituição Federal, sendo do STF a última palavra no controle incidental de constitucionalidade. Além dessas competências, o artigo 102²¹⁹ da Constituição Federal elencou outras igualmente importantes.

sob a presidência de juiz de direito, processar e julgar os demais crimes militares. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 6º O Tribunal de Justiça poderá funcionar descentralizadamente, constituindo Câmaras regionais, a fim de assegurar o pleno acesso do jurisdicionado à justiça em todas as fases do processo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 7º O Tribunal de Justiça instalará a justiça itinerante, com a realização de audiências e demais funções da atividade jurisdicional, nos limites territoriais da respectiva jurisdição, servindo-se de equipamentos públicos e comunitários. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

²¹⁹ Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

(...)

b) nas infrações penais comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República; c) nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade, os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, ressalvado o disposto no art. 52, I, os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 23, de 1999)

d) o *habeas corpus*, sendo paciente qualquer das pessoas referidas nas alíneas anteriores; o mandado de segurança e o *habeas data* contra atos do Presidente da República, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, do Procurador-Geral da República e do próprio Supremo Tribunal Federal;

e) o litígio entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Território;

f) as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta;

g) a extradição solicitada por Estado estrangeiro;

h) (Revogado pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

O Superior Tribunal de Justiça, como visto anteriormente, é uma criação da Constituição de 1988, cuja intenção foi atenuar as atribuições do Supremo Tribunal Federal, principalmente as relativas à guarda do direito federal infraconstitucional, assim como substituir o extinto Tribunal de Recursos, ao qual cabia o julgamento dos recursos interpostos contra as decisões proferidas pelos tribunais regionais federais.

O STJ tem como função essencial a guarda da lei federal e a sua competência mais relevante é a de julgar, em sede de recurso especial, as causas decididas em única ou última instância, pelos tribunais regionais federais ou pelos tribunais dos estados, e do Distrito Federal e Territórios, quando a decisão recorrida contrariar tratado ou lei federal, negando-lhes vigência; julgar válido ato de governo local contestado em face de lei federal; e der à lei federal interpretação divergente da que lhe haja atribuído outro tribunal.²²⁰

Acrescenta-se a essas as competências dispostas nos incisos I e II do artigo 105 da Constituição Federal aquelas que destacam a sua importância na defesa do direito federal infraconstitucional.²²¹

i) o *habeas corpus*, quando o coator for Tribunal Superior ou quando o coator ou o paciente for autoridade ou funcionário cujos atos estejam sujeitos diretamente à jurisdição do Supremo Tribunal Federal, ou se trate de crime sujeito à mesma jurisdição em uma única instância; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 22, de 1999)

j) a revisão criminal e a ação rescisória de seus julgados;

l) a reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões;

m) a execução de sentença nas causas de sua competência originária, facultada a delegação de atribuições para a prática de atos processuais;

n) a ação em que todos os membros da magistratura sejam direta ou indiretamente interessados, e aquela em que mais da metade dos membros do tribunal de origem estejam impedidos ou sejam direta ou indiretamente interessados;

o) os conflitos de competência entre o Superior Tribunal de Justiça e quaisquer tribunais, entre Tribunais Superiores, ou entre estes e qualquer outro tribunal;

p) o pedido de medida cautelar das ações diretas de inconstitucionalidade;

q) o mandado de injunção, quando a elaboração da norma regulamentadora for atribuição do Presidente da República, do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, das Mesas de uma dessas Casas Legislativas, do Tribunal de Contas da União, de um dos Tribunais Superiores, ou do próprio Supremo Tribunal Federal;

r) as ações contra o Conselho Nacional de Justiça e contra o Conselho Nacional do Ministério Público; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

II - julgar, em recurso ordinário:

a) o *habeas corpus*, o mandado de segurança, o *habeas data* e o mandado de injunção decididos em única instância pelos Tribunais Superiores, se denegatória a decisão;

b) o crime político;

²²⁰ Art. 105, inciso III, da Constituição Federal.

²²¹ Art. 105. Compete ao Superior Tribunal de Justiça:

I - processar e julgar, originariamente:

a) nos crimes comuns, os Governadores dos Estados e do Distrito Federal, e, nestes e nos de responsabilidade, os desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, os membros dos Tribunais de

Dessa forma no Brasil as causas processadas, no âmbito da justiça estadual, podem ser revistas tanto pelo Superior Tribunal de Justiça quanto pelo Supremo Tribunal Federal, que são tribunais de âmbito federal. Isso ocorre por causa da divisão de competências mencionadas acima, que gera uma maior complexidade na relação entre justiça estadual e federal.

Como exemplo pode-se citar a competência privativa conferida pela Constituição Federal à União, em seu artigo 22, inc. I, para legislar sobre os direitos civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho.

Por ser privativa, a União pode delegar tais competências aos estados e ao Distrito Federal, no entanto só pode fazer isso por edição de lei complementar, de acordo com o parágrafo único do referido artigo; e, para a aprovação de lei complementar, é necessário quórum de maioria absoluta²²².

Já para a União regulamentar tais matérias somente é necessária a elaboração de lei ordinária, que pode ser aprovada por um quórum de maioria

Contas dos Estados e do Distrito Federal, os dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Trabalho, os membros dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios e os do Ministério Público da União que oficiem perante tribunais;

b) os mandados de segurança e os *habeas data* contra ato de Ministro de Estado, dos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica ou do próprio Tribunal; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 23, de 1999)

c) os *habeas corpus*, quando o coator ou paciente for qualquer das pessoas mencionadas na alínea "a", ou quando o coator for tribunal sujeito à sua jurisdição, Ministro de Estado ou Comandante da Marinha, do Exército ou da Aeronáutica, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 23, de 1999)

d) os conflitos de competência entre quaisquer tribunais, ressalvado o disposto no art. 102, I, "o", bem como entre tribunal e juízes a ele não vinculados e entre juízes vinculados a tribunais diversos;

e) as revisões criminais e as ações rescisórias de seus julgados;

f) a reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões;

g) os conflitos de atribuições entre autoridades administrativas e judiciárias da União, ou entre autoridades judiciárias de um Estado e administrativas de outro ou do Distrito Federal, ou entre as deste e da União;

h) o mandado de injunção, quando a elaboração da norma regulamentadora for atribuição de órgão, entidade ou autoridade federal, da administração direta ou indireta, excetuados os casos de competência do Supremo Tribunal Federal e dos órgãos da Justiça Militar, da Justiça Eleitoral, da Justiça do Trabalho e da Justiça Federal;

i) a homologação de sentenças estrangeiras e a concessão de *exequatur* às cartas rogatórias; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

II - julgar, em recurso ordinário:

a) os *habeas corpus* decididos em única ou última instância pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios, quando a decisão for denegatória;

b) os mandados de segurança decididos em única instância pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios, quando denegatória a decisão;

c) as causas em que forem partes Estado estrangeiro ou organismo internacional, de um lado, e, do outro, Município ou pessoa residente ou domiciliada no País;

²²² Constituição Federal, artigo 69: As leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta.

simples. Assim é muito mais fácil a União legislar sobre tais matérias do que delegar a competência para os estados, o que acaba ocorrendo na prática.

Como consequência dessa amplitude legislativa por parte da União, a justiça estadual quase sempre julga processos fundamentados em leis federais, como os Códigos Penal, Civil e Processual, cujas decisões podem ser revistas pelo Superior Tribunal de Justiça.

Ainda o Superior Tribunal de Justiça também edita súmulas de sua jurisprudência dominante acerca das matérias que são de competência da justiça estadual e da justiça federal.

Apenas para efeito de ilustração, podem-se citar os seguintes enunciados editados pelo STJ:

Súmula 4 - Compete à Justiça Estadual julgar causa decorrente do processo eleitoral sindical; Súmula 34: Compete à Justiça Estadual processar e julgar causa relativa a mensalidade escolar, cobrada por estabelecimento particular de ensino; Súmula 66: Compete à Justiça Federal processar e julgar execução fiscal promovida por conselho de fiscalização profissional; Súmula 254: A decisão do Juízo Federal que exclui da relação processual ente federal não pode ser reexaminada no Juízo Estadual; Súmula 363: Compete à Justiça estadual processar e julgar a ação de cobrança ajuizada por profissional liberal contra cliente.²²³

Apesar de não ser de observância obrigatória pelos demais tribunais, os enunciados contidos nas súmulas editadas pelo STJ tratam de matérias que, de alguma maneira, interferem no trabalho e no funcionamento deles. Pois, mesmo se não adotada pelas decisões proferidas tanto pelos tribunais federais quanto pelos estaduais, caberá a interposição recurso e a decisão poderá ser reformada.

Também a título de exemplo, pode-se citar o julgamento da ADI 246-5/RJ, no qual houve uma interessante discussão acerca da quebra ou não do pacto federativo no caso de aplicação de princípios jurídicos federais na interpretação de textos normativos estaduais.

A referida ADI foi proposta pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro, com fundamento no artigo 103, inc. V da Constituição Federal, na qual

²²³ Dados retirados do sítio oficial do Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula>>. Acesso em: janeiro 2016.

alegou a inconstitucionalidade do artigo 368 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, sustentando que tal preceito invadiria a competência legislativa da União para legislar sobre normas de direito civil, como também violaria o princípio federativo e atentaria contra a independência e harmonia entre os Poderes.²²⁴

O Supremo Tribunal Federal por maioria julgou improcedente a ação, nos termos do voto do relator, o Ministro Eros Grau, e foram vencidos os ministros Marco Aurélio e Carlos Britto, que julgavam inconstitucional o referido artigo.²²⁵

O artigo impugnado possuía o seguinte texto: “Na aplicação, integração e interpretação das leis, decretos e outros atos normativos estaduais, ressalvada a existência de norma estadual específica, observar-se-ão os princípios vigentes quanto às da Constituição e das Leis federais.”²²⁶

O Ministro Eros Grau proferiu o seu voto no sentido de que não haveria quebra do pacto federativo e nem do princípio da interdependência e da harmonia entre os Poderes se fossem aplicados princípios jurídicos ditos “federais” na interpretação de normas estaduais. Isso porque, para o Ministro, os princípios seriam normas de um determinado direito (no caso do direito brasileiro), e não existiriam princípios apenas aplicáveis em território de um único ente federativo, sendo assim descabida a classificação dos princípios em “federais” e “estaduais”.²²⁷

De outro modo, o Ministro Marco Aurélio entendeu que o artigo impugnado seria inconstitucional, por impor como condição ao atendimento dos princípios constitucionais e da legislação federal a não existência de uma norma estadual específica. Assim o artigo estaria colocando em segundo plano o Código Civil, o Código de Processo Civil e a Constituição Federal, ou seja, toda a legislação

²²⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 246-5/RJ: requerente Governador do Estado do Rio de Janeiro e requerido: Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Relator. Min. Eros Grau. Acórdão, 16 de dezembro de 2004. Diário da Justiça 29.4.2005. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266270>>. Acesso em: janeiro 2016. Voto vencedor proferido pelo Ministro Relator Eros Grau e vencidos os Ministros Marco Aurélio e Carlos Britto. Relatório, p. 8.

²²⁵ Ibid., Extrato de Ata, p. 25.

²²⁶ BRASIL, op. cit., loc. cit.

²²⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 246-5/RJ: requerente Governador do Estado do Rio de Janeiro e requerido: Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Relator. Min. Eros Grau. Acórdão, 16 de dezembro de 2004. Diário da Justiça 29.4.2005. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266270>. Acesso em: 18 jan. 2016. Voto vencedor proferido pelo Ministro Relator Eros Grau e vencidos os Ministros Marco Aurélio e Carlos Britto. Voto Ministro Eros Grau, p. 13-14.

federal, que, para o Ministro, deveria ser observada no território pátrio de modo linear, uma vez que o direito em si seria uno.²²⁸

O Ministro Carlos Ayres Britto, apesar de também votar pela inconstitucionalidade na norma, entendeu que, no caso específico, não caberia ao legislador estadual direcionar ou monitorar o processo de aplicação das leis, pois isso seria uma usurpação da função tanto do Poder Executivo quanto do Poder Judiciário.²²⁹

Dos votos proferidos na referida ADI, extrai-se que, não obstante a adoção de um sistema federativo no Brasil, a ideia de unicidade está sempre presente, seja na concepção do direito, seja no modo de aplicação das normas estaduais e federais, seja na compreensão do funcionamento do Poder Judiciário.

Portanto é visível que o Poder Judiciário brasileiro, composto por tribunais federais, estaduais e demais tribunais especializados, tem uma forma de organização muito peculiar. De fato a forma de federalismo instituída no Brasil, especialmente quanto ao aspecto da autonomia concedida aos estados pela Constituição Federal, refletiu na organização, no funcionamento e na relação dos tribunais, ou seja, refletiu no federalismo judiciário brasileiro.

Toda essa questão envolvendo o Poder Judiciário, o federalismo brasileiro e a interferência na autonomia dos tribunais foi levantada quando da criação do CNJ, contudo, antes de se adentrar nessa problemática, é importante entender quais foram os fatores que levaram ao surgimento do CNJ.

3.3 Crise do Poder Judiciário Brasileiro e a Criação do Conselho Nacional de Justiça.

A Constituição Federal de 1988 foi determinante no fortalecimento do federalismo no Brasil, estabelecendo as três ordens de governo: a central, as regionais e as locais, respectivamente a União, os estados e os municípios.

²²⁸ Ibid., Voto Ministro Marco Aurélio, p. 21.

²²⁹ Ibid., Voto Ministro Carlos Ayres Britto, p. 24.

Também estatuiu detalhadamente as competências de cada ente e a sua organização no federalismo brasileiro.

Além disso, ela estabeleceu largamente os direitos sociais e os coletivos, sendo um instrumento de realização da justiça social e da promoção dos direitos. Como consequência desse seu texto essencialmente programático, as questões de natureza social se tornaram mais complexas e concretas, sendo imperiosa a atuação do direito para a solução dos conflitos daí advindos.

Fatores como a complexidade de direitos sociais garantidos, a sua descrição detalhada e a capacidade do Poder Judiciário de exercer o controle de constitucionalidade das leis facilitaram uma maior atuação desse Poder nas áreas de intervenção e atuação pública. Dessa forma ao Poder Judiciário foi dada a capacidade de produzir influência sobre o processo de decisão política.

Com relação à estrutura do Poder Judiciário, a Constituição redefiniu várias atribuições nos órgãos que o compõem. Como visto acima, o Supremo Tribunal Federal passou a ter atribuições predominantemente constitucionais, seguido hierarquicamente abaixo pelo Superior Tribunal de Justiça, criado para absorver parte das atribuições que antes eram do STF. Da mesma forma, o Conselho Nacional da Magistratura foi substituído pelo Conselho da Justiça Federal.

Apesar de todas essas mudanças feitas na estrutura do Poder Judiciário brasileiro, havia vários problemas, principalmente ligados à baixa eficiência na prestação dos serviços, que já o acompanhavam durante a sua história e que permaneceram por todo o novo período constitucional. Diferentemente dos períodos anteriores à Constituição de 1988, as dificuldades enfrentadas pelo Judiciário acabaram por se destacar e foram percebidas pela sociedade, que passou a exigir uma resposta.

Para Dallari a soma da ineficiência na prestação jurisdicional com o afloramento de atos de corrupção praticados por magistrados gerou uma grande perda de confiança na instituição do Poder Judiciário, o que abalou a segurança jurídica e comprometeu o desenvolvimento econômico e social do país.²³⁰

De acordo com Alves e Barbosa, a crise do Poder Judiciário pode ser compreendida em três dimensões: i) crise de identidade, caracterizada pela

²³⁰ DALLARI, Adilson de Abreu. Controle compartilhado da administração da Justiça. **Revista Jurídica**, Brasília, v. 7, nº 73, p. 1-17, p. 12, jun/jul 2005.

politização da justiça, ou seja, pela pretensão do sistema político em determinar o alcance das decisões judiciais, como também pela judicialização da política, ou seja, pelo exercício de um controle judicial sobre o mérito das decisões políticas; ii) crise de desempenho, demonstrada na morosidade processual, que continuou ocorrendo mesmo após a implementação de mecanismos alternativos, como os juizados especiais; e iii) crise de imagem, ressaltada pelo cometimento de transgressões disciplinares como nepotismo, desvio e malversação de verbas públicas, o que também abalou a credibilidade do Poder Judiciário.²³¹

A Ministra do Superior Tribunal de Justiça Eliana Calmon, em seu artigo Papel constitucional do CNJ, asseverou que, com a chegada da Constituição de 1988, ainda permaneceu o modelo de divisão entre justiça comum federal e estadual, e a justiça federal funcionando relativamente bem, uma vez que existia um órgão de gestão: o Conselho da Justiça Federal. De outro lado, a justiça comum estadual era composta por vinte e sete tribunais independentes e autônomos, os quais contavam com suas respectivas estruturas administrativas. No entanto tais estruturas não se amoldaram aos novos tempos e ao estabelecido pela Constituição de 1988.²³²

O Direito foi criticamente revisado, após a Constituição de 1988, quando foi também modernizada a administração do Estado e certos padrões de natureza federal foram estabelecidos, como, por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei Orçamentária, que foram criadas para serem cumpridas por todos os tribunais, contudo o que se verificaram foram as práticas administrativas, as políticas de pessoal e as práticas salariais totalmente diversas nos tribunais e a inação dos órgãos correicionais locais.²³³

A Ministra ainda ressaltou que:

Ora, no universo que tínhamos, constatamos que os tribunais estavam absolutamente desalinhados. Observem que, quando o Conselho Nacional de Justiça começou a funcionar, encontrou 27

²³¹ SOUZA Alves, Carolina Fatima de; BARBOSA, Claudia Maria. **A desafiadora função disciplinar exercida pelo Conselho Nacional de Justiça.** Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/anais/36/02_1114.pdf>. Acesso em: janeiro 2016.

²³² CALMON, Eliana. Papel constitucional do Conselho Nacional de Justiça. In: **Seminário Internacional Brasil Alemanha**, 2, 2011, Florianópolis, SC. Brasília: CEJ, 2011, p. 121-129 (Série cadernos CEJ; 27), p. 122.

²³³ CALMON, Eliana. Papel constitucional do Conselho Nacional de Justiça. In: **Seminário Internacional Brasil Alemanha**, 2, 2011, Florianópolis, SC. Brasília: CEJ, 2011, p. 121-129 (Série cadernos CEJ; 27), p. 122.

ilhas isoladas funcionando em cada Estado com absoluta independência. Cada tribunal tinha um sistema de informática que não se comunicava com os outros tribunais. E em alguns deles havia três sistemas de informática funcionando dentro do mesmo tribunal. Em algumas cortes estaduais foram encontrados funcionários fazendo as mesmas atividades em regimes jurídicos diferenciados. No meu Estado da Bahia, por exemplo, foram encontrados cinco regimes jurídicos diferentes para os servidores de um só tribunal, porque cada desembargador criava um sistema de gratificação, contemplando 10, 15, 20 servidores, e isso chegou a distorção tal, que foi preciso criar no Estado da Bahia uma autarquia para tomar conta da administração de pessoal. Essa desordem naturalmente era levada à atividade fim, que era a prestação jurisdicional.²³⁴

Desse modo se tornou importante a discussão acerca da criação de um órgão de controle do Poder Judiciário, para que fosse possível a fiscalização da atividade jurisdicional e a sua melhoria frente às demandas sociais apresentadas.

Assim, apesar de debatida a possibilidade de criação de um conselho para o Judiciário antes e durante a Assembleia Nacional Constituinte, essa ideia de criação não prevaleceu diante das intensas críticas sofridas, principalmente quanto à sua capacidade de interferência na independência dos juízes e das suas garantias.²³⁵

A ideia também foi levantada na revisão constitucional de 1994, prevista no artigo 3º do ADCT, contudo o modelo de Conselho de Justiça proposto pelo relator da revisão constitucional, o então deputado Nelson Jobim, não foi sequer votado, mas apenas incluso no Parecer 28, que tratava do controle administrativo e disciplinar do Poder Judiciário.²³⁶

O atual CNJ teve a sua criação ligada à Reforma do Judiciário, iniciada com a Proposta de Emenda à Constituição nº 96 de 1992, tendo como autor o deputado Hélio Bicudo.²³⁷

²³⁴ Ibid., p. 124.

²³⁵ ALVES, Carolina Fátima de Souza; BARBOSA, Cláudia Maria. Conselho Nacional de Justiça e o Exercício da Função Fiscalizadora do Poder Judiciário – Breves Considerações. **Revista Jurídica da Faculdade de Direito/Faculdade Dom Bosco**. Núcleo de Pesquisa do Curso de Direito, v. 2, nº 1, jan/jun 2008. Curitiba: Dom Bosco, p. 8, 2008.

²³⁶ MARTINS FILHO, Ives Gandra. **O Controle Disciplinar da Magistratura e o Perfil Ético do Magistrado**. São Paulo: Saraiva, 2016 (Série IDP), p. 68.

²³⁷ CAMPOS, André; AQUINO, Luseni. **Os Vinte Anos da Constituição Federal de 1988 e a Promoção do Acesso à Justiça no Brasil**. p. 17-64. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4325/1/bps_n.17_vol03_justica.pdf>. Acesso em: janeiro 2016.

Inicialmente a Reforma do Poder Judiciário não teve muito progresso, no entanto, com a instalação da chamada CPI do Judiciário, que teve grande repercussão nacional em 1999 e revelou grandes males como a corrupção e o clientelismo, a sua tramitação acabou sendo agilizada na Câmara dos Deputados.²³⁸

A PEC nº 96/1992, após outras alterações, foi aprovada pela Câmara dos Deputados, prevendo a composição por quinze membros: ministro do Supremo Tribunal Federal, indicado pelo próprio Tribunal; ministro do Superior Tribunal de Justiça, indicado pelo próprio Tribunal; ministro do Tribunal Superior do Trabalho, indicado pelo próprio Tribunal; desembargador de tribunal de justiça e juiz estadual, indicados pelo STF; juiz de tribunal regional federal e juiz federal, indicados pelo STJ; juiz de tribunal regional do trabalho e juiz do trabalho, indicados pelo TST; membro do Ministério Público da União, indicado pelo Procurador-Geral da República; membro do Ministério Público estadual, indicado pelo Procurador-Geral da República; dentre os nomes indicados pelo órgão competente de cada instituição estadual, dois advogados indicados pelo Conselho Federal da OAB e dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados pela Câmara e pelo Senado.²³⁹

No Senado Federal, o texto aprovado pela Câmara recebeu várias emendas, entre as quais a PEC nº 29/2000, que fixava em onze o número de membros componentes do Conselho, sendo que nove seriam advindos da magistratura e dois seriam advogados indicados pela OAB. A Emenda da Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal aumentava o número de membros para doze, dentre magistrados e advogados, e as Emendas de Plenário do Senado nº 186 e 234 elevavam o número para dez membros, incluindo dois advogados e excluindo a representação do Superior Tribunal de Justiça.²⁴⁰

²³⁸ TRINDADE, Fernando. Aspectos da reforma do Judiciário, PEC nº 29, de 2000, no Senado. **Revista de informação legislativa** 38, nº 150, p. 291-296, p. 294, 2001.

²³⁹ BRASIL. Projeto de Emenda Constitucional nº 96 de 1º de maio de 1992. Introdz modificações na estrutura do Poder Judiciário. Nova Ementa da Emenda Constitucional n º 45: Altera dispositivos dos artigos 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os artigos 103-A, 103-B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD01MAI1992.pdf#page=7>>. Acesso em: janeiro 2016.

²⁴⁰ BANDEIRA, Regina Maria Groba. **Democratização e Controle Externo do Poder Judiciário**. Brasília: Câmara dos Deputados (Consultoria Legislativa) (2002), p. 3.

A Emenda Constitucional nº 45/2004 aprovada acabou por instituir os quinze membros já previstos pela PEC nº 96/1992, prevendo a limitação de idade para membros com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e seis anos de idade, estabelecendo o mandato de dois anos, admitida uma recondução.²⁴¹

Mesmo assim alguns problemas foram verificados. Um deles estava relacionado com a designação de um membro do Supremo Tribunal Federal para presidir o CNJ, o qual ficaria fora da distribuição dos processos no STF, outro estava ligado à ordem fático-cronológica de substituição dos presidentes do Supremo, que, na época, depois do Ministro Gilmar Mendes, seria o Ministro Cezar Peluso; mas, com a delimitação de idade estabelecida pela EC nº 45, o Ministro Peluso não poderia assumir a presidência do CNJ por ter mais de sessenta e cinco anos de idade.²⁴²

Tais problemas foram solucionados com a Emenda Constitucional nº 61 de 2009, que estabeleceu como Presidente do CNJ o Presidente do Supremo Tribunal Federal, não restando mais prejudicada a distribuição de processos no âmbito dessa Corte.²⁴³

Do mesmo modo, a EC 61/2009 removeu a previsão de idade mínima de trinta e cinco e máxima de sessenta e seis anos, determinando que o integrante do CNJ, seja ministro de tribunal superior ou conselheiro, poderia ser nomeado enquanto não tivesse completos setenta²⁴⁴ anos de idade.²⁴⁵

²⁴¹ BRASIL. Emenda Constitucional n° 45: Altera dispositivos dos artigos 5°, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os artigos 103-A, 103-B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD31DEZ2004SUP_A.pdf#page=3>. Acesso em: janeiro 2016.

²⁴² TAVARES, Aderruan Rodrigues. O Conselho Nacional de Justiça Conforme o Supremo Tribunal Federal. **Revista Defensoria Pública da União**, nº 47, Seção Especial Teorias e Estudos Científicos, p. 189-190, set/out 2012.

²⁴³ BRASIL. Emenda Constitucional nº 61, de 11 de novembro de 2009. Altera o art. 103-B da Constituição Federal, para modificar a composição do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc61.htm>. Acesso em: janeiro 2016. Art. 1º O art. 103-B da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação: "Art. 103-B. O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de 15 (quinze) membros com mandato de 2 (dois) anos, admitida 1 (uma) recondução, sendo: I - o Presidente do Supremo Tribunal Federal; .

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

²⁴⁴ Atualmente, com a promulgação da Lei Complementar nº 152, de dezembro de 2015, que dispõe sobre a aposentadoria compulsória por idade, com proventos proporcionais, nos termos do inciso II do § 1º do art. 40 da Constituição Federal, a idade da aposentadoria compulsória foi modificada para 75 (setenta e cinco) anos de idade.

3.4 A Análise da Constitucionalidade do Conselho Nacional de Justiça no Julgamento da ADI nº 3.367 - DF.

Logo após a aprovação da Emenda Constitucional nº 45, até mesmo antes da sua publicação oficial, a Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB ajuizou ação direta de inconstitucionalidade contra a criação do CNJ, tendo como fundamentos jurídicos do pedido dois argumentos substanciais: i) a violação ao princípio da separação e da independência dos Poderes (artigo 2º da Constituição Federal), e ii) a ofensa ao pacto federativo (artigos 18, 25 e 125 da Constituição Federal), uma vez que estaria submetendo os órgãos do Poder Judiciário dos estados à supervisão administrativa, orçamentária, financeira e disciplinar por órgão da União federal.

Outro fundamento relacionado ao vício formal de inconstitucionalidade foi também alegado pela AMB, qual seja, a redação final da emenda não teria sido submetida à discussão e à votação nas duas casas do Congresso Nacional, mas somente no Senado Federal, o que seria uma ofensa ao § 2º do artigo 60 da Constituição Federal.

Tendo como relator o Ministro Cezar Peluso, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 3.367-DF por unanimidade, afastou o vício formal de inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 45/2004, como também não conheceu da ação quanto ao § 8º do artigo 125. Com relação ao mérito, o STF por maioria julgou totalmente improcedente a ação, vencidos o Ministro Marco Aurélio, que a julgou integralmente procedente; a Ministra Ellen Gracie e o Ministro Carlos Velloso, que julgaram parcialmente procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade dos incisos X, XI, XII e XIII do artigo 103-B; e o Ministro Sepúlveda Pertence, que a julgou procedente, em menor extensão, considerando inconstitucional somente o inciso XIII do *caput* do artigo 103-B.

²⁴⁵ BRASIL. Emenda Constitucional nº 61 de 11 de novembro de 2009. Altera o art. 103-B da Constituição Federal, para modificar a composição do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc61.htm>. Acesso em: janeiro 2016.

Ao julgar a referida Ação Direta de Inconstitucionalidade, o Supremo Tribunal Federal teve um importante papel no estabelecimento do CNJ, pois analisou em sede de controle concentrado de constitucionalidade a criação de um novo órgão integrante do Poder Judiciário e o realizou por causa da discussão acerca de importantes pilares do sistema constitucional brasileiro, que foram o federalismo e a separação de Poderes.

O conteúdo dessa discussão, travada no Supremo, é de grande importância para esta dissertação, uma vez que trata da relação entre o federalismo e o Poder Judiciário e também da relevância da criação do CNJ para o fortalecimento da autonomia dos tribunais.

O argumento mais incisivo alegado pela Associação dos Magistrados Brasileiros foi o de que a Emenda seria inconstitucional, pois ofenderia o Princípio da Separação de Poderes. Para a AMB, a criação de um órgão externo de fiscalização e controle do Poder Judiciário, que na sua composição constariam seis membros estranhos ao Judiciário, seria totalmente contra os preceitos constitucionais.

Sobre essa questão, o Ministro Cezar Peluso, relator da ADI, expôs em seu voto que, sob o enfoque constitucional brasileiro, a criação do CNJ não poderia ofender o sistema de separação de Poderes, tendo em vista que seria um órgão próprio do Poder Judiciário, composto majoritariamente por membros do mesmo Poder, nomeados sem interferência direta de outros Poderes.²⁴⁶

O Ministro ainda ressaltou que o CNJ não possuiria nenhuma atribuição de julgar causa alguma, cujo exercício pudesse ingerir na função jurisdicional, típica do Poder Judiciário, mas sim possuiria a função de zelar pela autonomia dele.²⁴⁷

²⁴⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 3367/DF: requerente Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB e requerido: Congresso Nacional. Relator. Min. Cezar Peluso. Acórdão, 13 de abril de 2005. Diário da Justiça 17.3.2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: novembro 2015. Voto vencedor proferido pelo Ministro Relator Cezar Peluso e vencidos os Ministros Marco Aurélio, Ellen Gracie, Carlos Velloso e Sepúlveda Pertence. Voto Ministro Cezar Peluso, p. 25.

²⁴⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 3367/DF: requerente Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB e requerido: Congresso Nacional. Relator. Min. Cezar Peluso. Acórdão, 13 de abril de 2005. Diário da Justiça 17.3.2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: novembro 2015. Voto vencedor proferido pelo Ministro Relator Cezar Peluso e vencidos os Ministros Marco Aurélio, Ellen Gracie, Carlos Velloso e Sepúlveda Pertence. Voto Ministro Cezar Peluso, p. 27

Como já visto em síntese, duas são as ordens de atribuições concedidas ao CNJ pela EC 45/2004: uma referente ao controle da atividade administrativa e financeira do Poder Judiciário e outra relativa ao controle ético-disciplinar de seus componentes.

Quanto ao controle da atividade administrativa e financeira, o Ministro defendeu que não haveria uma intervenção no autogoverno do Judiciário, tendo em vista que nenhuma das competências previstas no artigo 96 da Constituição Federal seria retirada dos órgãos judiciários, os quais continuariam a elaborar seus regimentos internos, eleger seus corpos diretivos, e organizar suas secretarias e seus serviços auxiliares, entre outras competências.²⁴⁸

O Ministro destacou também que as garantias previstas no referido artigo 96 não excluiriam a dependência de aprovação pelo Poder Legislativo, tais como: a competência para aprovar as questões relativas à criação e à extinção de tribunais, a alteração no número de membros do Poder Judiciário, a modificação da organização e a divisão judiciárias, assim como a criação de cargos e remuneração dos serviços auxiliares e dos juízos vinculados ao STF, aos tribunais superiores e aos tribunais de justiça. Isso revela que a independência do Poder Judiciário não poderia ser vista como absoluta.²⁴⁹

Quanto à atividade de controle do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, o Ministro Peluso ressaltou que tal atribuição não hostilizaria a imparcialidade jurisdicional. O Ministro argumentou que os instrumentos anteriores de controle ético-disciplinar já não demonstravam eficiência, principalmente com relação aos órgãos superiores de jurisdição, o que gerou um quadro de relativa inoperância dos órgãos correicionais internos.²⁵⁰

Dessa forma seria de extrema necessidade a instalação de instrumentos de responsabilização aos juízes, e que não fossem apenas formais, mas que realizassem efetivamente o papel de controle, para que fosse fortalecido o regime republicano e a própria inteireza e a serventia da função jurisdicional.²⁵¹

²⁴⁸ BRASIL, loc. cit.

²⁴⁹ Ibid, p. 31.

²⁵⁰ Ibid., p. 32-33.

²⁵¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 3367/DF: requerente Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB e requerido: Congresso Nacional. Relator. Min. Cezar Peluso. Acórdão, 13 de abril de 2005. Diário da Justiça 17.3.2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: novembro

No tocante a presença de membros não integrantes da magistratura no Conselho Nacional, o Ministro argumentou que a própria Emenda Constitucional continha elementos que garantiriam que o exercício do poder disciplinar fosse pautado por critérios de rigorosa legalidade, e lembrou também que a maioria dos membros seria formada por juízes, o que já constituiria o primeiro elemento regulador da atividade de controle.²⁵²

Do mesmo modo, a presença de juízes de hierarquia inferior em decisões disciplinares sobre atos de juízes de categoria superior não infringiria qualquer princípio ou regra constitucional, uma vez que as suas competências seriam destinadas a compor uma vontade coletiva de um órgão colegiado. A competência de decidir e o seu conteúdo deveria ser atribuída ao Conselho como órgão, e não a cada membro que o compõe; a relação hierárquica então seria formada no nível decisório, entre órgão superior e magistrado.²⁵³

O Ministro Gilmar Mendes, corroborando integralmente com os argumentos do voto do ministro relator, pronunciou-se:

No que diz respeito à questão trazida, já demonstrou a sociedade, o Ministro Cezar Peluso que – a despeito do brilho da impugnação e da relevância da questão – parece que a questão, de fato, não se enquadra na ideia de uma violação de separação de poder. Demonstrou-o bem ao dizer que este não é um dado teórico, mas é um dado que há de ser concretizado e tratado dogmaticamente.²⁵⁴

O Ministro Nelson Jobim, na época Presidente do Supremo Tribunal Federal, acompanhou o ministro relator, aduzindo que não se aplicaria ao CNJ o conceito constitucional de controle externo, qual seja, a interferência de um Poder no âmbito doméstico de outro, haja vista que ele possui a sua condição de órgão interno do próprio Judiciário.²⁵⁵

2015. Voto vencedor proferido pelo Ministro Relator Cezar Peluso e vencidos os Ministros Marco Aurélio, Ellen Gracie, Carlos Velloso e Sepúlveda Pertence. Voto Ministro Cezar Peluso, p. 34.

²⁵² Ibid., p. 39.

²⁵³ Ibid., p. 40-41.

²⁵⁴ Ibid., Voto Ministro Gilmar Mendes, p. 2-5.

²⁵⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 3367/DF: requerente Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB e requerido: Congresso Nacional. Relator. Min. Cezar Peluso. Acórdão, 13 de abril de 2005. Diário da Justiça 17.3.2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: novembro 2005. Voto vencedor proferido pelo Ministro Relator Cezar Peluso e vencidos os Ministros Marco Aurélio, Ellen Gracie, Carlos Velloso e Sepúlveda Pertence. Voto Ministro Nelson Jobim, p. 1-3.

Sobre a questão referente à composição do CNJ, o Ministro argumentou que a existência de dois componentes advindos do Congresso Nacional demonstra que o Judiciário estaria revertendo a sua situação de isolamento, uma vez que a composição do Conselho por apenas magistrados, advogados e promotores iria manter uma estrutura corporativa e de isolamento.²⁵⁶

Da mesma forma, o Ministro Celso de Mello acompanhou integralmente o voto do Ministro Cezar Peluso, observando que a ideia de fiscalização social e externa é de extrema importância ao sistema da Constituição, por alinhar-se com o postulado republicano, o qual não tolera a existência de regimes de governo sem correspondente fiscalização e responsabilidade.²⁵⁷

O Ministro Eros Grau também acompanhou o voto do ministro relator para considerar constitucional a criação do CNJ e argumentou que o Conselho não feriria o princípio da separação de Poderes, uma vez que não existiria um modelo universal de harmonia e equilíbrio de Poderes, pois cada sociedade política acabaria por criar o seu modelo particular. Assim o modelo brasileiro de harmonia entre os Poderes seria confeccionado pela Constituição Federal, a qual incorporou o CNJ na Emenda Constitucional nº 45, como responsável pelo controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário.²⁵⁸

De outro modo, defendendo a inconstitucionalidade total da criação do CNJ, o Ministro Marco Aurélio argumentou que a atuação do CNJ iria, de alguma forma, influenciar na atividade judicante, o que resultaria no ferimento à autonomia do Poder Judiciário.²⁵⁹

O Ministro também destacou o seu temor frente à criação de um “super órgão” de atribuição administrativa, composto por membros integrantes e alheios à carreira da magistratura.²⁶⁰

Já a Ministra Ellen Gracie entendeu que a criação do CNJ seria constitucional, contudo a presença de outros membros não oriundos da carreira da

²⁵⁶ Ibid., p. 5-6.

²⁵⁷ Ibid., Voto Ministro Marco Aurélio, p. 6.

²⁵⁸ Ibid., Voto Ministro Eros Grau, p. 11.

²⁵⁹ Ibid., Voto Ministro Marco Aurélio, p. 3.

²⁶⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 3367/DF: requerente Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB e requerido: Congresso Nacional. Relator. Min. Cezar Peluso. Acórdão, 13 de abril de 2005. Diário da Justiça 17.3.2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: novembro 2015. Voto vencedor proferido pelo Ministro Relator Cezar Peluso e vencidos os Ministros Marco Aurélio, Ellen Gracie, Carlos Velloso e Sepúlveda Pertence. Voto Ministro Marco Aurélio, p. 6.

magistratura seria inconstitucional por desnaturar o modelo brasileiro de separação e independência dos Poderes, desenhado pela Constituição e protegido por ela como cláusula pétrea.²⁶¹

Na mesma linha, foi o voto proferido pelo Ministro Carlos Velloso, que entendeu ser necessária a instituição de um conselho que efetivamente controlasse a atuação administrativa e financeira do Judiciário e do cumprimento de seus deveres funcionais; contudo, com relação à sua composição por pessoas não integrantes da magistratura, o Ministro aduziu que seria contra por entender que isso enfraqueceria o Judiciário, pois, por exemplo, a indicação de pessoas pela Câmara e pelo Senado possuiria grande conotação político-partidária.²⁶²

De maneira menos extensa, o Ministro Sepúlveda Pertence considerou inconstitucional apenas a indicação dos dois cidadãos (um pelo Senado e outro pela Câmara) por entender que tal indicação não os faria representantes de tais Poderes, como também seria apenas uma ingerência do Poder Legislativo na composição de um órgão do Poder Judiciário.²⁶³

A outra alegação jurídica que a AMB apresentou contra a criação do CNJ foi a de que seria inconstitucional a intervenção de um órgão da União na autonomia conferida aos órgãos das justiças estaduais, pois isso ofenderia o pacto federativo.

Com relação a esse argumento, para o Ministro Cezar Peluso, o Poder Judiciário teria caráter nacional e a divisão de sua estrutura seria apenas o resultado de uma repartição racional do trabalho da mesma natureza entre órgãos jurisdicionais diferentes. Todos esses órgãos fariam parte de um mesmo e único Poder, apesar de portarem esferas próprias de competência jurisdicionais e administrativas.²⁶⁴

Isso não quer dizer que o princípio federativo não tenha reflexo na fisionomia constitucional do Poder Judiciário. Um exemplo claro é a norma que delega aos estados-membros a competência exclusiva para organizar as suas

²⁶¹ Ibid., Voto Ministra Ellen Gracie, p. 3.

²⁶² Ibid., Voto Ministro Carlos Velloso, p. 11.

²⁶³ Ibid., p. 12.

²⁶⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 3367/DF: requerente Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB e requerido: Congresso Nacional. Relator. Min. Cezar Peluso. Acórdão, 13 de abril de 2005. Diário da Justiça 17.3.2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: novembro 2015. Voto vencedor proferido pelo Ministro Relator Cezar Peluso e vencidos os Ministros Marco Aurélio, Ellen Gracie, Carlos Velloso e Sepúlveda Pertence. Voto Ministro Cezar Peluso, p. 45.

respectivas justiças, responsáveis pelo julgamento das causas relativas a cada unidade federativa.²⁶⁵

Ainda o CNJ conteria as características de órgão federal, tendo em vista que representaria o Estado, formado pelo conjunto das unidades federadas, mas que não significa que ele seria um órgão da União. Apesar de seu orçamento ser federal, tal característica não alteraria a sua natureza, como também não refletiria na sua relação no plano da separação de Poderes.²⁶⁶

Para referendar seu posicionamento, o Ministro também asseverou que a composição do CNJ contemplaria as duas esferas federativas (União e estados-membros), haja vista que encontrariam ali representantes das respectivas magistraturas, como também a indicação de um cidadão pelo Senado demonstra a participação, mesmo que de maneira indireta, dos estados.²⁶⁷

Além disso, o CNJ teria como atribuição o dever de diagnosticar problemas, planejar políticas e formular projetos, com o objetivo de melhorar a organização judiciária e a sua prestação jurisdicional em todos os níveis federativos. Apenas um órgão nacional e de competências centrais poderia responder aos estímulos da modernidade e às deficiências de práticas antigas.²⁶⁸

Sendo assim o Ministro ressaltou que o “Conselho não anula, antes reafirma o princípio federativo”.²⁶⁹

Na conclusão de seu voto, o Ministro Peluso ainda analisou os casos em que o Supremo Tribunal Federal decidiu acerca da inconstitucionalidade da criação de conselhos estaduais de controle externo dos órgãos judiciários.²⁷⁰

Sobre essa questão, o Ministro citou o entendimento consolidado do STF na Súmula 649, que dispõe: “é inconstitucional a criação, por Constituição Estadual, de órgão de controle administrativo do Poder Judiciário do qual participem representantes de outros Poderes ou entidades.”²⁷¹

²⁶⁵ Ibid., p. 47.

²⁶⁶ Ibid., p. 48.

²⁶⁷ Ibid., p. 49.

²⁶⁸ Ibid., p. 52.

²⁶⁹ Ibid., loc.cit.

²⁷⁰ Os precedentes referidos pelo Ministro Cezar Peluso foram os seguintes: ADI Nº 197, Rel. Min. Octavio Gallotti, DJ de 25.5.1990; ADI nº 251, Rel. Min. Aldir Passarinho, DJ de 2.4.93; ADI nº 135, Rel. Min. Octavio Gallotti, DJ de 15.8.97; ADI nº 98, Rel. Min. Sepulveda Pertence, DJ de 31.10.97; ADI nº 137, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 3.10.97.

²⁷¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 3367/DF: requerente Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB e requerido: Congresso Nacional. Relator. Min. Cezar Peluso. Acórdão, 13

O Ministro esclareceu que os precedentes que trataram da criação de órgão de controle estadual não seriam aplicáveis ao caso, tendo em vista que figuravam como autênticos órgãos externos ao Poder Judiciário, criados e disciplinados em posições marginais à sua estrutura. Tais conselhos também não possuíam a presença majoritária de membros pertencentes às magistraturas estaduais em suas composições como possui o CNJ.²⁷²

Desse modo o Ministro salientou ser o CNJ órgão de controle interno do Judiciário, pois a sua composição apresenta maioria qualificada de três quintos de membros da magistratura.²⁷³

Também o Ministro sublinhou que os estados não possuem competência constitucional para instituir conselhos, sejam eles internos ou externos, pois “a autonomia necessária para o fazer seria incompatível com o regime jurídico-constitucional do Poder Judiciário, cuja unidade reflete a da soberania nacional.”²⁷⁴

Por fim o Ministro frisou que o Poder Judiciário tem caráter nacional e, por causa dessa condição, é regido por princípios constitucionais unitários e o seu funcionamento obedece, em todos os níveis, às mesmas leis processuais editadas pela União, bem como os seus membros sujeitam-se a um mesmo e único regime jurídico-funcional.²⁷⁵

Os Ministros Gilmar Mendes e Celso de Mello seguiram também nesse ponto o voto do ministro relator, não vislumbrando qualquer violação ao pacto federativo com a criação do CNJ.²⁷⁶

Filiando-se ao argumento exposto pelo Ministro Peluso, a Ministra Ellen Gracie defendeu que a configuração do Poder Judiciário teria fortes contornos de unicidade, sendo as justiças estaduais órgãos integrantes de um único Poder Judiciário. Assim não seria uma afronta à Constituição a criação de um órgão de

de abril de 2005. Diário da Justiça 17.3.2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: novembro 2015. Voto vencedor proferido pelo Ministro Relator Cezar Peluso e vencidos os Ministros Marco Aurélio, Ellen Gracie, Carlos Velloso e Sepúlveda Pertence. Voto Ministro Cezar Peluso, p. 52.

²⁷² Ibid., p. 53.

²⁷³ Ibid., loc. cit.

²⁷⁴ Ibid., p. 54.

²⁷⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 3367/DF: requerente Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB e requerido: Congresso Nacional. Relator. Min. Cezar Peluso. Acórdão, 13 de abril de 2005. Diário da Justiça 17.3.2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: novembro 2015. Voto vencedor proferido pelo Ministro Relator Cezar Peluso e vencidos os Ministros Marco Aurélio, Ellen Gracie, Carlos Velloso e Sepúlveda Pertence. Voto Ministro Cezar Peluso, p. 55.

²⁷⁶ Ibid., Voto Ministro Gilmar Mendes, p. 2-5.

superposição, de âmbito nacional, no qual seriam tratadas as questões comuns a todo Poder Judiciário brasileiro.²⁷⁷

O Ministro Eros Grau também entendeu que a criação do CNJ não ofenderia o pacto federativo, pois a Constituição confere ao Poder Judiciário um tratamento diferenciado ao abarcar todas as esferas e as áreas de jurisdição, o que não ocorre com o Poder Legislativo, por exemplo, do qual a Constituição apenas trata da esfera federal, ou seja, do Congresso Nacional. Dessa forma, para o Ministro, o Judiciário deve ser concebido como Poder nacional.²⁷⁸

De outro modo, o Ministro Marco Aurélio entendeu que a criação do CNJ feriria o artigo da Constituição que prevê que é competência dos estados a organização da sua justiça, ou seja, lesaria o poder de autogoverno do Judiciário. Isso porque a retirada da autonomia do Poder Judiciário, mesmo que na área administrativa, estaria também prejudicando a forma federativa.²⁷⁹

A decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 3367/DF foi acertada, na medida em que considerou a importância da criação de um Conselho Nacional para integração federativa do Poder Judiciário, visto como órgão nacional e dotado de unicidade.

Assim não seria razoável continuar o Poder Judiciário brasileiro a ser caracterizado como “arquipélago”, ou seja, formado por ilhas judiciais, como a Ministra Eliana Calmon se referiu aos judiciários estaduais²⁸⁰. A introdução na Constituição Federal de um órgão interno ao Poder Judiciário capaz de promover a uniformização de determinados procedimentos, bem como de conduzir um planejamento da justiça brasileira já era uma demanda, como visto acima, da própria sociedade.

Ainda a decisão do STF demonstrou que a separação de Poderes não é rígida e também não se traduz em funções isoladas. Pelo contrário: os Poderes devem ser relacionáveis entre si, permitindo a reorganização geral da estrutura do Poder Judiciário, que já foi acusado de corporativo e institucionalista pela sociedade.

²⁷⁷ Ibid., Voto Ministra Ellen Gracie, p. 6.

²⁷⁸ Ibid., Voto Ministro Eros Grau, p. 17.

²⁷⁹ Ibid., Voto Ministro Marco Aurélio, p. 8-12.

²⁸⁰ CALMON, Eliana. **Papel constitucional do Conselho Nacional de Justiça**. SEMINÁRIO INTERNACIONAL BRASIL ALEMANHA, 2, 2011, Florianópolis, SC. Brasília: CEJ, 2011, p. 121-129, (Série cadernos CEJ; 27), p. 124.

O que se conclui é que as competências e as atribuições do CNJ devem ser voltadas para o exercício em conjunto com os órgãos de controle locais, para que haja realmente a busca pelo equilíbrio de forças e o respeito da autonomia dos tribunais.

4. O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA COMO ÓRGÃO FORTALECEDOR DO FEDERALISMO JUDICIAL BRASILEIRO.

No capítulo anterior, verificou-se que o Supremo Tribunal Federal reconheceu ser o CNJ um órgão integrante do Poder Judiciário, que tem natureza constitucional, possui autonomia administrativa e funcional e exerce suas atribuições político-administrativas relativas ao Judiciário em todo o território nacional.

Consequentemente o estabelecimento do CNJ com poderes de controle administrativo, orçamentário, financeiro e disciplinar sobre os judiciários estaduais e federais estimulou a crítica dos que viam nele uma medida de intervenção do Congresso Nacional e da União federal na autonomia dos estados.

No entanto existiam outros argumentos que contrariavam tal conclusão. Constatou-se que uma federação é composta por um ente central e outras entidades federativas, que juntos formam uma unidade. E este é o objetivo do federalismo: a integração do todo sem que haja rompimento com a identidade de seus membros.

Seguindo essa ideia, Barroso esclarece que a Constituição Federal brasileira estabelece que os entes locais são competentes para elaborar normas acerca do regime jurídico de seus servidores e, da mesma forma, o ente central também é competente para fazê-lo, contudo existem normas de caráter nacional, as quais devem ser cumpridas tanto pelos entes locais como pelo ente central.²⁸¹

De maneira semelhante, o Poder Judiciário além de contar com órgãos estaduais, também é composto por órgãos nacionais, como os tribunais superiores. Da mesma forma, o texto constitucional estabelece a competência legislativa nacional, que é capaz de regular, de maneira homogênea, o Judiciário como um todo.²⁸²

²⁸¹ BARROSO, Luis Roberto. **Constitucionalidade e legitimidade da criação do Conselho Nacional de Justiça**. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/arquivo_artigo/luis_roberto1.htm> Acesso em: novembro 2015.

²⁸² BARROSO, Luis Roberto, loc. cit.

A Lei Orgânica da Magistratura Nacional (Lei Complementar 35/1979), por exemplo, que contém o rol dos direitos e das garantias dos magistrados, assim como os seus deveres e sanções, é de aplicação nacional.

De acordo com Cintra, Grinover e Dinamarco, o Poder Judiciário é uno, como também é a sua jurisdição, tendo em vista que ostenta sempre o mesmo conteúdo e o mesmo objetivo.²⁸³

Apesar de a Constituição abordar as diversas justiças, pelas quais será exercida a função jurisdicional, a jurisdição é única, não podendo ser diferenciada em federal e estadual, pois é a expressão do poder estatal que também é uno. Dessa forma a jurisdição é, acima de tudo, nacional e não permite separações.²⁸⁴

Ainda verificou-se que no Brasil o Judiciário estadual aplica leis federais e que suas decisões podem ser revistas por um tribunal federal, que é o Superior Tribunal de Justiça, e isso não macula a autonomia de nenhum órgão judiciário, uma vez que o Poder Judiciário tem caráter nacional.

Da mesma forma deve ser encarada a atuação do CNJ, pois, além de ter, em sua composição, representantes dos judiciários locais, é um órgão de âmbito nacional, que tem como competência constitucional zelar pela autonomia do Poder Judiciário (artigo 103-B, §4º, inc. I, da Constituição Federal).

4.1 As atribuições do Conselho Nacional de Justiça.

O artigo 103-B, §4º da Constituição Federal de 1988 prevê as competências do CNJ:

Zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências; zelar pela observância do artigo 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por

²⁸³ CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 176.

²⁸⁴ *Ibid.*, p. 195.

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; receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correccional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso e determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada a ampla defesa; representar ao Ministério Público, no caso de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade; rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de juízes e membros de tribunais julgados há menos de um ano; elaborar semestralmente relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário; e 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.

Além das competências estabelecidas no artigo 103-B, §4º da Constituição Federal, existem outras competências constitucionais conferidas ao CNJ.

O artigo 93, inciso VIII da Constituição Federal dispõe que atos de remoção, disponibilidade e aposentadoria do magistrado, por interesse público, fundar-se-ão em decisão por voto da maioria absoluta do respectivo tribunal ou do CNJ, assegurada a ampla defesa.

O referido dispositivo representa a atribuição disciplinar do CNJ, tendo em vista que autoriza a aplicação de sanções em virtude de infrações cometidas por membros do Poder Judiciário, após a devida apuração e o julgamento.

Também referente à atribuição disciplinar do Conselho, o artigo 100, §7º da Constituição Federal estabelece que o presidente do tribunal competente que, por ato comissivo ou omissivo, retardar ou tentar frustrar a liquidação regular de precatórios incorrerá em crime de responsabilidade e responderá também perante o CNJ.

Ainda como visto no capítulo anterior, no julgamento da ADI 3367-DF, ficou determinado que o CNJ é órgão de natureza administrativa, sendo sua competência relativa apenas aos órgãos e juízes situados hierarquicamente abaixo do Supremo Tribunal Federal, e este é proeminente, como órgão máximo do Poder Judiciário, inclusive sobre o Conselho Nacional, pois até mesmo os atos e as decisões desse órgão de controle estão sujeitos ao controle jurisdicional do Supremo.

Ademais o Regimento Interno do CNJ também estabelece um rol de competências que inclui: zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, expedindo atos normativos e recomendações; definir o planejamento estratégico, os planos de metas e os programas de avaliação institucional do Poder Judiciário; receber reclamações contra os integrantes ou órgãos do Judiciário, inclusive contra os seus servidores e seus órgãos prestadores de serviços; julgar processos disciplinares e aplicar sanções; elaborar e publicar semestralmente relatório estatístico sobre movimentação processual e outros indicadores pertinentes à atividade jurisdicional.

Assim, diante desse amplo espectro de funções e atribuições exercidas pelo CNJ, analisar-se-á mais precisamente neste trabalho o exercício das suas competências disciplinar e administrativa e a sua relação com as atribuições das corregedorias e tribunais locais.

4.2 A Competência Concorrente do Conselho Nacional de Justiça e a Análise da Resolução nº 135 do CNJ pelo Supremo Tribunal Federal.

Os magistrados, apesar de fazerem parte de um dos Poderes funcionais do Estado, também estão sujeitos a um poder disciplinar e podem ser responsabilizados tanto no âmbito funcional quanto no disciplinar pelos seus atos. No entanto tal disciplina não alcança a imunidade conferida aos magistrados com

relação às suas decisões jurídicas proferidas no exercício de sua função jurisdicional.²⁸⁵

Antes da Emenda Constitucional 45, o regime censório funcional dos magistrados estava localizado apenas no âmbito do tribunal ao qual o magistrado encontrava-se vinculado. Após a mudança constitucional, esse modelo foi aperfeiçoado com a criação de um órgão nacional integrado ao próprio Poder Judiciário.²⁸⁶

Dentre suas competências, está a de impor penalidades disciplinares aos magistrados como advertência, censura, remoção compulsória, disponibilidade e aposentadoria compulsória para magistrados vitalícios e também penalidade de demissão para magistrados não vitalícios.

Quando do advento da Resolução nº 135 de 2011 do CNJ, a qual dispôs sobre a uniformização de normas relativas ao procedimento administrativo disciplinar aplicável aos magistrados, acerca dos ritos e das penalidades, e deu outras providências, grandes eram as tensões entre o próprio CNJ e os órgãos de representação corporativa do Judiciário. Na época existiam questionamentos acerca da identidade do CNJ e sobre a amplitude da sua atuação.

Maria Tereza Sadeck, em seu artigo CNJ: impactos no Judiciário e na sociedade, registra que:

Na disputa, juízes, ministros, tribunais, entidades representativas e a Corregedoria Nacional de Justiça tornaram públicas posições antagônicas. De um lado, representantes da magistratura defendiam que o CNJ deveria acompanhar a atuação das corregedorias locais e que não poderia julgar processos disciplinares antes das corregedorias locais, porque desta forma estaria tirando dos juízes o direito de recorrer de uma decisão. A Corregedoria Nacional, segundo esse posicionamento, teria o papel de subsidiar e de avocar sempre que os tribunais comprovadamente se omitissem diante de denúncias. No lado oposto, a Corregedoria Nacional de Justiça, acompanhada por setores da magistratura se posicionava contra as mudanças, qualificando-as de amputação dos poderes de investigação do CNJ prescritos na emenda constitucional.²⁸⁷

²⁸⁵ ROCHA, Silvio Luís Ferreira da. Da Competência Disciplinar do Conselho Nacional de Justiça. In: STOCCO, Rui; PENALVA, Janaína (Org.). Dez Anos de Reforma do Judiciário e o Nascimento do Conselho Nacional de Justiça. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, p. 476, 2015.

²⁸⁶ ROCHA, Silvio Luís Ferreira da., loc. cit.

²⁸⁷ SADECK, Maria Tereza Aina. Impactos no Judiciário e na Sociedade. In: STOCCO, Rui; PENALVA, Janaína (Org.). Dez Anos de Reforma do Judiciário e o Nascimento do Conselho Nacional de Justiça. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, p. 300, 2015.

Desse modo o conflito restou judicializado quando a Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB promoveu a ADI nº 4638 com o objetivo de questionar a prerrogativa do CNJ para investigar denúncias de irregularidades cometidas por magistrados junto ao Supremo Tribunal Federal.²⁸⁸

A referida ADI impugnou integralmente a Resolução nº 135, por vício formal, uma vez que a matéria não estaria dentre a competências constitucionais do CNJ. Com relação às penas de censura e advertência, a matéria seria de competência privativa dos tribunais²⁸⁹, e quanto às penas de remoção, disponibilidade e aposentadoria seria de competência privativa do legislador complementar²⁹⁰. Com relação aos vícios materiais, a AMB apresentou dezesseis possíveis inconstitucionalidades.

Apesar de vários dispositivos questionados, a discussão jurídica se formou em torno de duas principais teses: a primeira, proposta pela AMB, era no sentido de que a competência do CNJ seria subsidiária a dos tribunais locais, ou seja, somente poderia ser exercida após o esgotamento das vias correccionais locais. O fundamento utilizado para tanto era o de que a expressão constante no texto constitucional “sem prejuízo da competência disciplinar e correccional dos tribunais” deveria ser entendida como limitador da competência do CNJ para apenas funcionar como órgão revisor dos atos das corregedorias locais; já a segunda tese, defendida pela Procuradoria-Geral da República e pela Advocacia Geral da União – AGU, entendia a competência disciplinar do CNJ como de natureza concorrente em relação às das corregedorias locais.

Desse modo infere-se que a questão que se destacou no âmbito da ADI 4638 foi a relacionada com a possibilidade ou não de haver uma compatibilização da autonomia atribuída aos tribunais, disposta nos artigos 96, incisos I e 99 da Constituição Federal, com as competências originárias do CNJ,

²⁸⁸ SADECK, Maria Tereza Aina, loc. cit.

²⁸⁹ Artigo 96, incisos I e II da Constituição Federal.

²⁹⁰ Artigo 93, *caput* e incisos VIII e X da Constituição Federal.

que, como visto acima, estão estabelecidas no artigo 103-B, §4º, inciso III, e §5º, incisos I, II, e III da Constituição, na esfera disciplinar.²⁹¹

Assim, por causa do tema analisado nesse item, explorar-se-á pormenorizadamente a discussão travada no referido julgamento com relação ao artigo 12 da Resolução nº 135 do CNJ, que trata especificamente da competência para instauração de processo administrativo disciplinar contra magistrados e da aplicação das penalidades previstas em lei, ou seja, a competência disciplinar.

O Ministro Marco Aurélio concedeu parcialmente a medida cautelar para suspender, *ad referendum* do Plenário do Supremo Tribunal Federal, alguns dispositivos da Resolução nº 135 do CNJ²⁹².

Em sua decisão, o Ministro asseverou que a Constituição Federal não teria autorizado o CNJ a anular a independência dos tribunais e nem mesmo teria lhe atribuído poder para transformá-los em simples órgãos autônomos e sem autocontrole. A resposta para a questão sobre o conflito de atribuições entre o Conselho Nacional e os tribunais não adviria da prevalência daquele, tendo em vista que a competência destes também estaria disposta na Constituição. Desse modo o Ministro destacou que, para uma atuação legítima do CNJ, seria importante a observância da autonomia político-administrativa dos tribunais, haja vista que são órgãos dotados de capacidades autoadministrativa e disciplinar.²⁹³

Assim, para o Ministro Marco Aurélio, a resposta para a harmonização do artigo 103-B, inciso III, com o artigo 96, inciso I, alínea a da Constituição Federal seria dar interpretação conforme o artigo 12, *caput*, da

²⁹¹ MORAES, Alexandre de. A Primeira Década do Conselho Nacional de Justiça. Freios e Contrapesos. In: LEWANDOWSKI, Ricardo; NALINI, José Renato (Org.) **O Conselho Nacional de Justiça e sua atuação como órgão do Poder Judiciário**. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2015, p. 41.

²⁹² O Ministro Marco Aurélio suspendeu a eficácia do §1º do artigo 3º; do artigo 8º; do § 2º do artigo 9º; do artigo 10; do parágrafo único do artigo 12; do *caput* do artigo 14 e dos respectivos § 3º, § 7º, §8º e 9º; do artigo 17, *caput*, incisos IV e V; do § 3º do artigo 20; do § 1º do artigo 15; e do parágrafo único do artigo 21. Com relação ao § 3º do artigo 9º, apenas suspendeu a eficácia da norma quanto à divisão de atribuições, de modo que fosse viabilizada aos tribunais a definição, por meio do regimento interno, dos responsáveis pelo cumprimento das obrigações ali versadas. Quanto ao *caput* do artigo 12, o Ministro deferiu liminar para conferir-lhe interpretação conforme, de modo que fosse assentada a competência subsidiária do Conselho Nacional de Justiça em âmbito disciplinar. O pedido de liminar foi indeferido quanto ao artigo 2º, ao inciso V do artigo 3º e os artigos 4º, 9º e 20 da Resolução nº 135 de 2011 do Conselho Nacional de Justiça.

²⁹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4638/DF: requerente: Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB e requerido: Conselho Nacional de Justiça. Relator. Min. Marco Aurélio. Acórdão, 29 de outubro de 2014. Diário da Justiça 30.10.2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: novembro 2015.

Resolução nº 135 do CNJ, definindo, em âmbito disciplinar, a competência subsidiária do CNJ.

O julgamento do referendo da medida cautelar foi realizado em fevereiro de 2012 e a tese da subsidiariedade não prevaleceu. A maioria dos ministros do Supremo Tribunal Federal, por seis votos a cinco²⁹⁴, decidiu manter a competência disciplinar originária do CNJ, preservando assim a autonomia do órgão para instaurar procedimentos administrativos contra magistrados.

Explicitar-se-ão agora aos argumentos expostos pelos ministros no julgamento do referendo da medida cautelar e depois analisar-se-ão as atribuições do CNJ e a sua relação com os tribunais e corregedorias locais.

O Ministro Joaquim Barbosa consignou, em seu voto, que a criação do CNJ pela Emenda Constitucional 45/2004 teria requalificado, de maneira substancial, uma dada função, atribuindo-a ao novo órgão criado, que dela passou a ser cotitular numa posição de proeminência. Tal primazia decorreria, em primeiro lugar, do fato de que a Constituição concedeu ao Conselho Nacional o poder de avocar processos em curso nas corregedorias dos tribunais. Para o Ministro, não seria lógico a concessão de um poder marginal subsidiário a um órgão de cúpula, para que ele tivesse a prerrogativa de tomar para si decisões que em princípio deveriam ser tomadas por outros órgãos inferiores.²⁹⁵

Em segundo lugar, se um determinado órgão superior tem o poder de atuar de ofício no âmbito demarcado para o exercício de outro órgão inferior, não se poderia entender que a competência do órgão superior tenha natureza subsidiária, a não ser que houvesse uma norma expressa a estabelecer tal subsidiariedade.

O Ministro Dias Toffoli asseverou que o CNJ não poderia ter suas prerrogativas constitucionais barateadas, sob pena não mais se prestar aos

²⁹⁴ Votaram a favor da competência concorrente do CNJ os Ministros Ayres Britto, Gilmar Mendes, Joaquim Barbosa, Carmem Lúcia, Rosa Weber e Dias Toffoli. Votaram a favor da competência subsidiária os Ministros Marco Aurélio, Luiz Fux, Lewandowski, Celso de Mello e Cezar Peluso.

²⁹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4638/DF: requerente: Associação dos Magistrados Brasileiros - AMB e requerido: Conselho Nacional de Justiça. Relator. Min. Marco Aurélio. Acórdão, 29 de outubro de 2014. Diário da Justiça 30.10.2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: novembro 2015. Voto Joaquim Barbosa, p. 12-13.

objetivos previstos pela sociedade brasileira quando de sua instituição no texto constitucional pela Emenda Constitucional 45/2004.²⁹⁶

A Ministra Cármen Lúcia também proferiu seu voto no sentido de reconhecer a competência primária e concorrente do CNJ, que seria extraída da própria Constituição Federal, sem que fosse necessária qualquer formalização sob pena de quebra do princípio da igualdade, ou seja, o Conselho Nacional deveria ser um órgão que proporcionasse um tratamento equânime dos magistrados, principalmente no âmbito disciplinar.²⁹⁷

Na mesma linha foi o voto do Ministro Gilmar Mendes, no entanto a sua análise acerca da subsidiariedade foi realizada sob outro enfoque. O Ministro argumentou que o melhor entendimento seria no sentido de conceber as competências concorrentes, levando em consideração o princípio da leal colaboração constante do artigo I-5 do Tratado de Maastricht. Esse foi o Tratado que instituiu a União Europeia e que previa, em um de seus dispositivos, que a comunidade apenas deve agir quando determinados objetivos não possam ser satisfatoriamente realizados pelos estados-membros ou que não possam ser mais bem realizados em nível comunitário.²⁹⁸

Dessa forma o Ministro fez uma relação com a concepção acerca da competência concorrente do CNJ e a dos tribunais locais, a qual deveria ser vista sob o enfoque da leal colaboração, ou seja, deveria agir o órgão que se encontrar em melhores condições de realizar o objetivo com eficiência.²⁹⁹

A Ministra Rosa Weber ponderou que, sendo o Poder Judiciário uno e nacional, e o CNJ um órgão de caráter nacional, a sua competência seria concorrente e originária. Para a Ministra, enquanto não vigente o novo Estatuto da Magistratura, o CNJ deteria o poder de expedir resolução uniformizando o procedimento administrativo disciplinar aplicável aos magistrados no âmbito dos tribunais, se observadas as balizas previstas na Constituição.³⁰⁰

²⁹⁶ Ibid., Voto Ministro Dias Toffoli, p. 19.

²⁹⁷ Ibid., Voto Ministra Cármen Lúcia, p. 2-3.

²⁹⁸ Ibid., Voto Ministro Gilmar Mendes, p. 35-36.

²⁹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4638/DF: requerente: Associação dos Magistrados Brasileiros - AMB e requerido: Conselho Nacional de Justiça. Relator: Min. Marco Aurélio. Acórdão, 29 de outubro de 2014. Diário da Justiça 30.10.2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: novembro 2015. Voto Ministro Gilmar Mendes, p. 35-36.

³⁰⁰ Ibid., Voto Ministra Rosa Weber, p. 21.

Com relação aos votos vencidos, os ministros que referendavam a medida cautelar concedida pelo Ministro relator Marco Aurélio foram: Luiz Fux, Ricardo Lewandowski, Celso de Mello e Cezar Peluso. Eles defenderam a necessidade de motivação pelo CNJ quando do exercício de sua competência correccional.

O Ministro Ricardo Lewandowski entendeu que a competência correccional do CNJ seria de natureza material ou administrativa comum, cujo exercício dependeria de decisão motivada apta a afastar a competência dos tribunais, quando verificadas situações anômalas em que ficar caracterizada a inércia, a simulação investigatória, a indevida procrastinação das correições ou a falta de isenção das autoridades locais para promover a responsabilidade funcional dos magistrados.³⁰¹

O Ministro justificou seu argumento fazendo uma relação com as competências comuns da União e dos estados-membros tratadas no artigo 23 da Constituição, as quais devem ser compreendidas como aquelas que, quando exercidas por uma entidade, não excluem igual competência da outra, como uma cooperação. Tal cooperação seria característica do federalismo cooperativo brasileiro, situação na qual não existe a possibilidade de superposição de ações por parte de entes distintos.³⁰²

Assim o CNJ e as corregedorias dos tribunais exerceriam uma competência complementar em matéria disciplinar, não podendo o CNJ atuar de maneira imotivada, uma vez que isso colidiria com os princípios e garantias que os constituintes originários teriam instituído em favor dos juízes e dos tribunais.³⁰³

Seguindo esse entendimento, o Ministro Marco Aurélio consignou que uma única corregedoria não poderia substituir todas as outras existentes no país, e que a parte do artigo 103-B, §4º, inciso III da Constituição Federal, que dispõe que a competência disciplinar do CNJ será exercida “sem prejuízo” das corregedorias locais, deveria ser empregada, de forma harmônica, com todo o texto

³⁰¹ Ibid., Voto Ministro Ricardo Lewandowski, loc. cit.

³⁰² Ibid., Voto Ministro Ricardo Lewandowski, p. 7.

³⁰³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4638/DF: requerente: Associação dos Magistrados Brasileiros - AMB e requerido: Conselho Nacional de Justiça. Relator. Min. Marco Aurélio. Acórdão, 29 de outubro de 2014. Diário da Justiça 30.10.2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: novembro 2015. Voto Ministro Ricardo Lewandowski, p. 9.

constitucional, ou seja, a sua atuação deveria ser pautada pela subsidiariedade, como por exemplo, nos casos anômalos citados pelo Ministro Lewandowski.³⁰⁴

Ainda o Ministro registrou que não seria admissível que o CNJ pudesse escolher aleatoriamente as reclamações que quisesse julgar sob pena de se ferir o princípio da impessoalidade da Administração Pública.³⁰⁵

Da mesma forma, o Ministro Luiz Fux entendeu que estabelecer que o CNJ tenha competência comum em casos motivados seria praticamente adaptar a realidade normativa à realidade prática, haja vista que o próprio Conselho Nacional já se comportaria dessa maneira ao ficar com apenas uma pequena parte dos casos e remeter quase noventa por cento para os tribunais locais.³⁰⁶

O Ministro Cezar Peluso por fim, em seu voto, lembrou que um dos fatores que ditaram a edição da Emenda Constitucional nº 45 foi o mau funcionamento relativo das corregedorias locais. O Ministro ressaltou que esse mau funcionamento seria relativo, pois não se poderia afirmar que todas as corregedorias locais não exerciam bem o seu papel, mas que era uma necessidade visível a criação de um órgão correcional de âmbito nacional³⁰⁷, todavia a função do CNJ não seria a de anular as corregedorias e os tribunais locais, mas sim a de remediar a deficiência da atuação daqueles que não funcionavam.³⁰⁸

O Ministro então ponderou que, para que houvesse a atuação do CNJ, seria necessária uma razão declarada de que o tribunal ou órgão corregedor não tivesse cumprido o seu dever. Dentre as razões, podem-se citar a não instauração do procedimento devido ou sua instauração sem a tramitação célere; a existência de indícios de corporativismo; e outros que justifiquem a atuação do Conselho em substituição.³⁰⁹

Até então a votação estava empatada, com cinco votos para cada lado; até que se deu o voto do Ministro Ayres Britto, que desempatou a votação.

³⁰⁴ Ibid., Voto Ministro Marco Aurélio, p. 3.

³⁰⁵ Ibid., loc. cit.

³⁰⁶ Ibid., Voto Ministro Luis Fux, loc. cit.

³⁰⁷ Ibid., Voto Ministro Cezar Peluso, p. 1.

³⁰⁸ Ibid., Voto Ministro Cezar Peluso, p. 2.

³⁰⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4638/DF: requerente: Associação dos Magistrados Brasileiros - AMB e requerido: Conselho Nacional de Justiça. Relator. Min. Marco Aurélio. Acórdão, 29 de outubro de 2014. Diário da Justiça 30.10.2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: novembro 2015. Voto Ministro Cezar Peluso, p. 5.

O Ministro votou favoravelmente à competência originária concorrente do CNJ com relação à matéria disciplinar. Asseverou também que o papel do CNJ seria de controle, o que o Ministro chamou de quarta função estruturante do Estado, explicitando as outras três seriam as de legislação, jurisdição e execução. A função de controle seria um valor fundante do Estado, pois quem gerencia interesses públicos, bens e valores públicos deveria ser controlado em prol do princípio da transparência.³¹⁰

Desse modo o Ministro justificou que o CNJ seria um controle excelente para o Judiciário, uma vez que é interno ao Poder, um órgão de cúpula e de alto governo judiciário. Ainda, para o Ministro, o Conselho Nacional seria um órgão de controle nos sentidos de prevenção, orientação e também um órgão profilático.³¹¹

Assim o Supremo Tribunal Federal declarou a independência do CNJ para atuar no âmbito disciplinar, tendo a sua competência sido classificada como originária e concorrente.

Ao se analisarem os votos proferidos nesse julgamento, constata-se que a questão federativa esteve sempre envolvida nos argumentos emitidos pelos ministros. Afinal a ideia federativa está presente não só no Estado brasileiro como unidade, mas também nos Poderes que o compõem.

Como visto anteriormente, houve uma discussão sobre a possibilidade de a criação do CNJ ferir o princípio federativo, uma vez que o surgimento de um órgão corregedor nacional poderia interferir na autonomia dos demais tribunais locais, desajustando assim o equilíbrio federativo.

E qual seria esse equilíbrio federativo? Verificou-se que não existe um conceito rígido de federação. Apesar de diversas análises acerca de como uma federação deve ser, não existe um modelo claro a ser seguido. O equilíbrio então pode ser visto como um limite sutil entre a centralização e a descentralização, voltado mais para um objetivo de cooperação.

Deve haver a atuação do órgão de caráter nacional com o objetivo de garantir o funcionamento dos órgãos locais, mas nunca no sentido de capturar suas funções originais e deixarem-nas sem utilidade. Como numa relação de dois

³¹⁰ Ibid., Voto Ministro Ayres Britto, p. 6.

³¹¹ Ibid., Voto Ministro Ayres Britto, p. 7.

sentidos, o órgão nacional deve prezar pela garantia da autonomia e operabilidade dos órgãos locais, assim o federalismo se amolda de acordo com as exigências do todo institucional. Para isso, no Estado federal, é necessária uma legítima integração e uma cooperação entre os órgãos que o compõem.

Da mesma forma, o CNJ deve garantir a autonomia dos tribunais locais e o exercício de suas funções, e não apenas atuar de forma unilateral. Assim o controle deve ser uma atividade compartilhada tanto pelo órgão nacional, no caso do CNJ, quanto pelos tribunais locais, para que se atinja um objetivo comum de transparência e eficiência administrativa.

4.3 Os Conselhos de Magistratura e as Corregedorias-Gerais de Justiça dos Estados.

A Lei Orgânica da Magistratura Nacional dispõe, de forma geral, acerca da existência de conselhos de magistratura e de corregedorias de justiça nos tribunais de cada estado.

Os conselhos de magistratura possuem a função de controle disciplinar dos magistrados. De acordo com o artigo 104 da referida lei:

Art. 104 - Haverá nos Tribunais de Justiça um Conselho da Magistratura, com função disciplinar, do qual serão membros natos o Presidente, o Vice-Presidente e o Corregedor, não devendo, tanto quanto possível, seus demais integrantes ser escolhidos dentre os outros do respectivo órgão especial, onde houver. A composição, a competência e o funcionamento desse Conselho, que terá como órgão superior o Tribunal Pleno ou o órgão especial, serão estabelecidos no Regimento Interno.³¹²

Com relação às corregedorias de justiça, a LOMAN dispõe em seu artigo 105:

³¹² BRASIL. Lei Complementar nº 35 de 14 de março de 1979. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Magistratura Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp35.htm>. Acesso em: janeiro 2016.

Art. 105 - A lei estabelecerá o número mínimo de Comarcas a serem visitadas, anualmente, pelo Corregedor, em correição geral ordinária, sem prejuízo das correições extraordinárias, gerais ou parciais, que entenda fazer, ou haja de realizar por determinação do Conselho de Magistratura.³¹³

Quanto ao estabelecimento das competências entre esses órgãos e a divisão de tarefas, Martins Filho, ao analisar os Regimentos Internos dos principais tribunais de justiça do Brasil, destaca que, na imensa maioria das vezes, as corregedorias de justiça são limitadas a exercer uma função de fiscalização dos procedimentos judiciais na primeira instância e a coletar dados para eventual processo administrativo disciplinar contra desembargadores.³¹⁴

Já os conselhos de magistratura são competentes para promover medidas disciplinares contra os magistrados e os órgãos especiais dos tribunais, e estes possuem a competência para processar e julgar magistrados pelo cometimento de faltas disciplinares, podendo impor sanções que vão desde a advertência até a aposentadoria compulsória.³¹⁵

Sobre a atividade correcional desempenhada no âmbito dos tribunais de justiça estaduais, o autor conclui que essa atividade é exercida de fato sobre os juízes de primeira instância, contudo é praticamente inexistente em relação aos desembargadores, por razões de falta de vontade efetiva para se julgar disciplinarmente os pares ou por ausência de disciplinamento eficaz. Desse modo a atuação do CNJ se revela imprescindível, especialmente por sua Corregedoria Nacional de Justiça, como órgão de controle disciplinar da segunda instância estadual, assim como também faz o Conselho da Justiça Federal – CJF conjuntamente com as corregedorias-gerais na esfera federal.³¹⁶

Da mesma forma, Antonio Pessoa Cardoso, ao analisar as corregedorias de justiça, destaca que, até a criação do CNJ, apenas as corregedorias estaduais possuíam competência para controlar administrativamente a atividade de juízes e servidores nas comarcas, contudo não tinham o poder para penalizar os magistrados, pois isso era de responsabilidade apenas do tribunal de

³¹³ Id., loc. cit.

³¹⁴ MARTINS FILHO, Ives Gandra. **O Controle Disciplinar da Magistratura e o Perfil Ético do Magistrado**. São Paulo: Saraiva, 2016 (Série IDP), p. 73-74.

³¹⁵ MARTINS FILHO, Ives Gandra, loc. cit.

³¹⁶ MARTINS FILHO, Ives Gandra. **O Controle Disciplinar da Magistratura e o Perfil Ético do Magistrado**. São Paulo: Saraiva, 2016 (Série IDP), p. 83.

justiça; além disso, os desembargadores não eram submetidos a qualquer tipo de procedimento oriundo das corregedorias.³¹⁷

Acerca da punição administrativa do magistrado, Cardoso aduz que, antes da Emenda Constitucional nº 45/2005, “não se via punição para magistrados de segundo grau e os de primeira instância recebiam outras penalidades menos graves, a exemplo, a remoção compulsória, da censura ou da advertência.”³¹⁸

Da mesma forma, Vladimir Passos de Freitas, ao ponderar acerca do controle interno da magistratura de segundo grau antes da Reforma do Judiciário, afirma que esse tipo de controle não faz parte da tradição jurídica brasileira, pois existem apenas disposições regimentais mínimas ou mesmo inexistentes sobre o assunto. A apuração de uma infração cometida por um magistrado de segundo grau nem sempre é uma atividade simples, pois a convivência durante os anos, a aproximação dos grupos familiares e a solidariedade nos momentos difíceis da vida geram vínculos fortes. Assim o autor completa: “É exigir demais, ainda que não seja impossível, que um colega investigue a falta funcional praticada por outro.”³¹⁹

Com relação à criação de um conselho da justiça estadual nos moldes do Conselho da Justiça Federal e do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, isso já é discutido entre os magistrados, mas ainda não há Proposta de Emenda Constitucional sobre o assunto. No 105º Encontro dos Conselhos dos Tribunais de Justiça, realizado no ano de 2015, o Desembargador Milton Nobre defendeu a criação de conselho da justiça estadual, os quais teriam como objetivo contribuir para redução dos processos que atualmente tramitam no CNJ e se referem à administração judiciária estadual.³²⁰

Assim, verifica-se que o CNJ preencheu um espaço vazio na estrutura administrativa e disciplinar do Judiciário brasileiro, porquanto grandes eram as assimetrias de gestão e eficiência entre os tribunais. Desse modo realmente havia a necessidade de criação de um órgão capaz de nacionalmente controlar, supervisionar, planejar e coordenar ações administrativas.

³¹⁷ CARDOSO, Antonio Pessoa. **Corregedorias gerais da Justiça**. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI160228,91041-Corregedorias+gerais+da+Justica>>. Acesso em: fevereiro 2016.

³¹⁸ CARDOSO, Antonio Pessoa, loc. cit.

³¹⁹ FREITAS, Vladimir Passos. *Corregedorias do Poder Judiciário*. Coordenador Vladimir Passos de Freitas. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, p. 35, 2003.

³²⁰ Notícia retirada do *site*: <<http://www.conjur.com.br/2015-out-23/presidentes-tjs-pedem-criacao-conselho-justica-estadual>>. Acesso em: janeiro 2016.

4.4 A Coexistência entre a Autonomia e o Controle: a Atuação do Conselho Nacional de Justiça.

Como analisado no capítulo anterior, uma característica relevante para a manutenção de uma federação é a preservação de certo equilíbrio entre os entes que a compõem. Assim também deve ser a relação entre os órgãos que fazem parte da estrutura do Poder Judiciário. A busca por uma medida ideal de harmonia e conciliação entre as atuações deve ser o objetivo, evitando a usurpação de competências.

Desse modo, entre as atribuições do CNJ, sempre deve estar presente a preocupação com a preservação da autoridade e da independência do magistrado, seja na sua atuação jurisdicional seja nos casos relativos às questões administrativas.

Com efeito, apesar de a decisão majoritária do plenário do Supremo Tribunal Federal ter sido no sentido de assentar como originária e concorrente a competência disciplinar do CNJ, a sua atuação tem se mostrado cautelosa, tanto no âmbito disciplinar como no administrativo, dando preferência aos processos locais e prezando pela autonomia dos tribunais.

Assim, neste tópico o eixo de análise será a questão de como a atuação do CNJ tem sido no sentido de compatibilizar as suas competências administrativas e disciplinares com a autonomia dos tribunais locais. Para isso serão expostas, de maneira exemplificativa, decisões que refletem o seu objetivo de integração e fortalecimento do sistema judicial nacional.

Como será averiguado nas decisões a serem analisadas a seguir, o CNJ tem decidido em favor da preservação da autonomia dos tribunais locais, sendo afastada apenas quando se verificar premente ilegalidade ou violação dos princípios da Administração Pública. Em diversas matérias, como critérios de organização da estrutura dos tribunais, reestruturação e provimento de cargos dos servidores, gestão financeira, critérios de correção de provas de concurso, o CNJ tem proferido decisões que ratificam a autonomia dos tribunais.

No recurso administrativo em sede de Procedimento de Controle Administrativo – PCA nº 0002018-33.2014.2.00.0000, em que o recorrente pretendia a declaração de inexistência de decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo, exarada nos autos do processo nº 26.944/14, a qual aprovou a minuta de projeto de lei complementar encaminhado à Assembleia Legislativa de São Paulo, que tinha como objetivo transformar os cargos de agente administrativo judiciário em escrevente técnico judiciário, entendeu-se que a instauração de processo legislativo é ato de caráter político, em relação ao qual o CNJ não detém qualquer influência, pois a sua competência se limita ao controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, como também é vedado ao CNJ o controle prévio de atos normativos em fase de formação.³²¹

Nesse expediente a Conselheira relatora Ana Maria Duarte Amarante Brito também destacou que o CNJ tem como função zelar pela autonomia dos tribunais, não cabendo a sua intervenção na seara de discricionariedade, sob pena de se ferir a competência privativa das cortes de justiça e desvirtuar as suas próprias finalidades. Ainda, se o CNJ procedesse a um juízo preventivo de inconstitucionalidade material, estaria usurpando a autonomia do Poder Legislativo e comprometendo a harmonia entre os Poderes.

No PCA nº 0004009-78.2013.2.00.0000, proposto pela Ordem dos Advogados do Brasil do Mato Grosso do Sul em conjunto com a Associação dos Municípios do Estado do Mato Grosso do Sul (ASSOMASUL) contra a Resolução nº 92, de 10 de julho de 2013, editada pelo Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul, que determinava a desinstalação provisória das Comarcas Angélica e Dois Irmãos, com remanejamento dos servidores públicos para comarcas mais próximas, os requerentes pediam a suspensão dos efeitos da referida Resolução, para que fosse mantida a prestação jurisdicional nessas comarcas, sob a alegação de que o Tribunal possuía recursos financeiros para a sua manutenção e que tais comarcas observavam os requisitos mínimos para funcionamento previsto no Código de Organização Judiciária do estado. O pedido foi julgado improcedente, pois se entendeu que aos tribunais cabe a competência privativa para dispor sobre a competência e o funcionamento dos seus respectivos órgãos jurisdicionais, cabendo

³²¹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. PCA nº 0002018-33.2014.2.00.0000. Conselheira relatora Ana Maria Duarte Amarante Brito. 200ª Sessão - j. 2/12/2014.

ainda a função de organizar suas secretarias e seus serviços auxiliares e os dos juízos que lhes forem vinculados.³²²

Na mesma linha foi o entendimento proferido no recurso administrativo em PCA nº 0001982-88.2014.2.00.0000, interposto pelo Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário Federal do Estado da Bahia e pelo Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais, os quais estavam inconformados com o ato normativo editado pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região (Resolução PRESI/SECGE nº 4/2014), sob o fundamento de que tal ato teria sido editado com o objetivo de contornar a criação de cargos e a respectiva realização de concurso público necessários para o aparelhamento funcional de novas turmas recursais. Assim os recorrentes pleiteavam que o Tribunal se abstivesse de implantar órgãos jurisdicionais (turmas recursais) sem que houvesse uma prévia criação de cargos e funções comissionadas específicas para as novas unidades.³²³

No entanto observou-se que a estrutura funcional das novas turmas recursais do Tribunal requerido decorria de cargos criados pela Lei 12.011/2009 que, além de ter criado cargos e funções comissionadas para 94 varas federais, planejou o reforço na estrutura funcional das turmas recursais, tendo o Tribunal requerido reservado percentual desse reforço para a estruturação das novas turmas recursais. Dessa forma entendeu-se que a Constituição Federal, ao estabelecer as competências dos tribunais, garantiu expressa autonomia para organizar suas secretarias e seus serviços auxiliares e os dos juízos que lhes forem vinculados (alínea *b* do inciso I do art. 96 da CF/88), ou seja, atribuiu competência para dispor sobre sua organização administrativa, não cabendo assim interferência do CNJ na organização do Tribunal.

Da mesma maneira, foi julgado improcedente o Pedido de Providências – PP nº 0001637-59.2013.2.00.0000, formulado pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, que tinha como requerimento a criação de vara de família, sucessões, infância e juventude na Comarca de Miracema do Tocantins, uma vez que haveria um grande número de processos e somente um juiz de direito

³²² BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. PCA nº 0004009-78.2013.2.00.0000. Conselheiro relator Saulo Casali Bahia. 182ª Sessão - j. 11/2/2014.

³²³ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Recurso Administrativo em PCA nº 0001982-88.2014.2.00.0000 - Rel. Deborah Cioffi - 200ª Sessão - j. 2/12/2014.

para responder pela vara de família e cível da localidade, o que estaria retardando o andamento dos feitos. Nesse caso, além da criação da nova vara pretendida pelo requerente não ter atendido às condições da Lei Complementar Estadual nº 10, de 11 de janeiro de 1996 (Lei Orgânica do Poder Judiciário do Estado do Tocantins), que tinha como um dos requisitos para elevação da Comarca o número mínimo de 2.100 (dois mil e cem) feitos ajuizados no ano anterior, e a Comarca teria apenas 1.067 (mil e sessenta e sete) processos ajuizados no último ano, o conselheiro relator destacou que a jurisprudência do CNJ é no sentido de não interferir no mérito de atos discricionários dos tribunais no que se refere à sua organização administrativa, salvo, por exemplo, se eivados de ilegalidade.³²⁴

No PCA nº 0005220-18.2014.2.00.0000, proposto pela Associação dos Magistrados da Bahia (AMAB) contra ato do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, que determinou a agregação de varas e comarcas de entrância inicial pela edição da Resolução nº 10, de 23 de julho de 2014, sob o fundamento de que tal ato não possuiria respaldo legal, feriria garantias constitucionais dos magistrados e não ensejaria economia de recursos públicos, consignou-se que não estariam presentes os pressupostos para o controle administrativo do CNJ, tendo em vista o previsto no artigo 96 da Constituição Federal, como também haveria previsão e autorização na própria Lei de Organização Judiciária do Estado da Bahia para adequação das unidades judiciárias segundo as necessidades locais. Ainda a orientação do CNJ é voltada para o respeito das decisões dos tribunais relativas à reorganização de seus juízos, somente sendo autorizado o controle de atos sob o prisma da legalidade.³²⁵

No PCA nº 0003458-98.2013.2.00.0000, apresentado pela Ordem dos Advogados do Brasil – Seção do Pará, contra ato do Tribunal de Justiça do Estado do Pará que, ao aprovar o Regimento Interno das Turmas Recursais dos Juizados Especiais daquele estado, pela Resolução nº 8/2012-GP, fixou o tempo de sustentação oral dos advogados em sessões de julgamento nas turmas recursais em 5 (cinco) minutos, o que, de acordo com o requerente, seria insuficiente diante da relevância do múnus público exercido pelo advogado, para demonstração das razões fáticas e jurídicas que amparam a defesa do representado, entendeu-se que,

³²⁴ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. PP nº 0001637-59.2013.2.00.0000. Conselheiro Wellington Cabral Saraiva. Data de julgamento: 13.8.2013.

³²⁵ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. PCA nº 0005220-18.2014.2.00.0000 - Rel. Saulo Casali Bahia - 205ª Sessão - j. 24/3/2015.

não havendo regra expressa na Lei nº 9.099/95 fixando o tempo destinado à realização de sustentação oral no âmbito das turmas recursais, pode o tribunal local definir o lapso para a realização desse ato no seu Regimento Interno, de modo a fazer a necessária adequação de proporcionalidade do tipo de tutela jurisdicional ao direito material objeto de satisfação nas ações veiculadas nos juizados especiais, pois os tribunais têm aptidão para avaliar, de acordo com as suas respectivas autonomias e as necessidades locais, a sistemática de julgamento que melhor atende o andamento dos trabalhos. Assim prevalece a autonomia dos tribunais, constante do art. 96, inc. I da Constituição Federal.³²⁶

No caso o conselheiro relator ainda salientou que somente seria possível o controle pelo CNJ se fosse verificada alguma contrariedade nos atos normativos do Tribunal aos princípios estabelecidos no art. 37 da Constituição, especialmente os de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, tudo nos termos do artigo 91 do Regimento Interno do CNJ³²⁷.

No recurso em sede de PP nº 0004523-31.2013.2.00.0000, em que o Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário do Estado do Mato Grosso Do Sul pleiteava a equiparação salarial entre os ocupantes dos cargos de técnico de nível superior e analista judiciário do quadro de pessoal do Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul, entendeu-se que a matéria relativa à estruturação de cargos e servidores, assim como a sua política remuneratória, é de competência afeta à autonomia administrativa do Tribunal e que qualquer intervenção do CNJ não seria compatível com a sua missão institucional.³²⁸

No mesmo sentido foi o julgamento do recurso administrativo no PCA nº 0001302-16.2008.2.00.0000, em que o Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro insurgia-se contra o não pagamento do vale-refeição e alimentação em férias e licenças dos servidores do Tribunal. O recurso teve o seu provimento negado, pois se entendeu que não se insere entre as

³²⁶ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. PCA nº 0003458-98.2013.2.00.0000 - Rel. Flavio Sirangelo - 178ª Sessão - j. 5/11/2013.

³²⁷ BRASIL, Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça. Art. 91. O controle dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário será exercido pelo Plenário do CNJ, de ofício ou mediante provocação, sempre que restarem contrariados os princípios estabelecidos no art. 37 da Constituição, especialmente os de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União e dos Tribunais de Contas dos Estados.

³²⁸ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Recurso Administrativo em PP nº 0004523-31.2013.2.00.0000 – Conselheiro relator Saulo Casali Bahia - 178ª Sessão - j. 5/11/2013.

competências constitucionalmente conferidas ao CNJ a apreciação de matéria relacionada a pagamentos de eventuais diferenças salariais, adimplemento tardio de créditos ou implementação de benefícios pessoais, cuja repercussão não atinja o Poder Judiciário como um todo. Por fim o relator também registrou que o controle executado pelo CNJ não seria indiscriminado, mas sim limitado à averiguação dos limites de repercussão geral.³²⁹

No recurso administrativo em PP nº 0005239-29.2011.2.00.0000, instaurado a partir de requerimento formulado por Altamiro Garcia Filho, Élcio Vicente da Silva e Sérgio Brito Teixeira e Silva, Juízes de Direito da Comarca de Jataí em Goiás, que tinha como requerimento a equiparação dos salários dos assistentes de juiz com os salários dos assessores de desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, bem como o pagamento das diferenças salariais decorrentes de reclassificação da Comarca, concluiu-se pelo não provimento do recurso, uma vez que não compete ao CNJ a determinação do pagamento de diferenças salariais aos servidores em decorrência de eventual reclassificação de entrância, como também os tribunais possuem competência privativa para estabelecer a respectiva política remuneratória de seus servidores, sendo que a alteração da sua remuneração depende de lei estadual de iniciativa do presidente do tribunal de justiça do estado.³³⁰

Com relação à questão da definição de remuneração de servidores, também podem-se citar as decisões proferidas nos seguintes expedientes: recurso administrativo em PP nº 0001090-92.2008.2.00.0000³³¹, recurso administrativo em PP nº 0001359-29.2011.2.00.0000³³² e recurso administrativo em PP nº 0003755-13.2010.2.00.0000³³³.

A mesma fundamentação foi aplicada no recurso administrativo em PCA nº 0002665-62.2013.2.00.0000, em que o magistrado recorrente pleiteava a

³²⁹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Recurso Administrativo em PCA nº 0001302-16.2008.2.00.0000 – Conselheiro relator Jorge Antonio Maurique - 69ª Sessão - j. 9/9/2008.

³³⁰ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Recurso Administrativo em PP nº 0005239-29.2011.2.00.0000 - Conselheiro Relator Tourinho Neto - 142ª Sessão - j. 28/2/2012.

³³¹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Recurso Administrativo em PP nº – 0001090-92.2008.2.00.0000 - Conselheiro relator José Adonis Callou de Araújo Sá - 88ª Sessão - j. 18/8/2009.

³³² BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Recurso Administrativo em PP nº 0001359-29.2011.2.00.0000 - Conselheiro relator Ney José de Freitas -152ª Sessão - j. 21/8/2012.

³³³ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Recurso Administrativo em PP nº 0003755- 13.2010.2.00.0000 - Conselheiro relator Felipe Locke Cavalcanti. 110ª Sessão - j. 17/8/2010.

correção de diferenças salariais que não teriam sido pagas pelo Tribunal de Justiça de Alagoas. No caso concluiu-se que, apesar de ao CNJ competir o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, tal atribuição deve ser exercida com cautela e com observância da autonomia administrativa e financeira conferida aos tribunais pela Constituição Federal, o que afasta da apreciação pelo CNJ questões em que a pretensão importe somente na satisfação de interesse meramente individual.³³⁴

No que se refere às matérias ligadas a concurso público, o CNJ também tem se limitado a examinar a legalidade do certame, não apreciando, por exemplo, os critérios utilizados para formulação de questões ou mesmo as notas dos candidatos.

Como exemplo ilustrativo, pode-se citar o recurso administrativo em PP nº 0000416-07.2014.2.00.0000, em que o candidato questionava a metodologia utilizada pela Comissão Examinadora do 184º concurso de provas e títulos para ingresso na magistratura do Estado de São Paulo. O recorrente alegava que, na segunda fase do certame, não teria havido qualquer questão sobre noções gerais de direito e formação humanística, e que o tema cobrado na redação era absolutamente estranho às matérias exigidas no edital, pois se referia à disciplina de direito civil. Concluiu-se pelo não provimento do recurso, sob o fundamento de que não cabe ao CNJ o exercício do controle dos critérios de correção das provas de concurso público ou substituir a banca examinadora na escolha ou na elaboração das questões, sob pena de violação da autonomia dos tribunais prevista constitucionalmente.³³⁵

Igualmente, no recurso administrativo em PCA nº 0006430-75.2012.2.00.0000, em que dois candidatos pretendiam a anulação parcial da prova de sentença criminal aplicada no concurso público para o cargo de juiz substituto do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, sob a alegação de que a questão formulada na prova continha erros materiais, de modo que os candidatos participantes teriam sido induzidos a erro em suas respostas, também se entendeu que, no tocante à elaboração e à correção de provas de concursos públicos para o preenchimento de

³³⁴ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Recurso Administrativo em PCA nº 0002665-62.2013.2.00.0000. Conselheiro relator Guilherme Calmon Nogueira da Gama - 174ª Sessão - j. 10/9/2013.

³³⁵ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Recurso Administrativo em PP nº 000041607.2014.2.00.0000 - Conselheira relatora Maria Cristina Irigoyen Peduzzi - 183ª Sessão - j. 25/2/2014.

cargos do Poder Judiciário, o CNJ deve zelar pela autonomia dos tribunais no andamento do procedimento, cabendo apenas atuação em casos de flagrante ilegalidade ou divergência inequívoca com o que dispõe o edital. Ademais os candidatos já haviam impugnado as questões por meio de recursos, os quais foram devidamente analisados pela comissão competente e que manteve o mesmo entendimento da banca que corrigiu as provas.³³⁶

Quanto à questão disciplinar, embora a aplicação do princípio da subsidiariedade ter sido afastada pelo STF no julgamento da ADI 4638-DF, a atuação cotidiana do CNJ tem sido moderada, como se pode verificar nos procedimentos a seguir elencados.

No PCA nº 0006246-22.2012.2.00.0000, a magistrada requerente pretendia a anulação da decisão do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, que determinou a abertura de Processo Administrativo Disciplinar – PAD – em seu desfavor e a afastou provisoriamente do cargo, sob a alegação de falta do quórum de maioria absoluta dos membros efetivos do Tribunal, pois um dos desembargadores seria impedido de votar no caso, tendo em vista que a representação que culminou com a instauração do PAD foi subscrita por seu irmão, que era procurador do estado. Entendeu-se que, mesmo se o voto do desembargador supostamente impedido fosse anulado, a maioria qualificada para a instalação do PAD teria sido preservada, pois o Tribunal era composto por 19 (dezenove) desembargadores, de modo que a maioria absoluta se daria pelo voto de 10 (dez) desembargadores e, no caso específico, 11 (onze) teriam votado pelo seu afastamento. Outra alegação apresentada pela magistrada era a de que a decisão que prorrogou o prazo para a conclusão do PAD teria sido proferida após o prazo de 140 (cento e quarenta) dias fixado pela Resolução CNJ nº 135/2011. Essa alegação também foi afastada, pois se verificou que a decisão foi proferida antes do transcurso do referido prazo, bem como foi apresentada fundamentação pormenorizada dos motivos pelos quais o Tribunal entendia ser necessário o afastamento da magistrada. Assim o conselheiro relator destacou que a autonomia dos tribunais deveria ser harmonizada com as competências previstas pela

³³⁶ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Recurso Administrativo em PCA nº 0006430-75.2012.2.00.0000- Conselheiro relator Ney José de Freitas - 166ª Sessão - j. 2/4/2013.

Constituição para o Conselho, de forma a não esvaziar a atuação disciplinar das cortes e corregedorias de justiça.³³⁷

No recurso administrativo em PCA nº 0007572-17.2012.2.00.0000, o recorrente pretendia a suspensão da Investigação Preliminar nº 75.565/2011, instaurada pela Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, diante do possível envolvimento de um magistrado – que era investigado em relação a possível participação no homicídio de um advogado – com um servidor, o então supervisor da unidade jurisdicional referida. Em suas razões, o recorrente requereu a reforma da decisão monocrática que julgou improcedente o pedido, ao argumento de a Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo teria violado direitos assegurados pela Constituição da República e pela Convenção Americana de Direitos Humanos, ao ouvi-lo indevidamente como testemunha compromissada, porquanto era investigado. No caso em tela, constatou-se que o depoimento do recorrente teria sido tomado previamente à instauração da investigação preliminar, e não durante a investigação. Também verificou-se que, no curso da investigação preliminar contra o recorrente, a ele foi conferido pleno direito à ampla defesa, que se manifestou em todos os momentos que lhe foram oportunizados. Assim o recurso foi improvido, pois não foi constatada qualquer ilegalidade na atuação da corregedoria local, e apenas em situações de flagrante nulidade ou violação de direitos e garantias fundamentais do magistrado acusado é que se justificaria a intervenção do CNJ na condução de procedimentos disciplinares regularmente instaurados nos tribunais.³³⁸

Na mesma linha foi a decisão proferida no recurso administrativo em PCA nº 0000946-79.2012.2.00.0000, no qual o magistrado recorrente interpôs contra decisão que determinou o arquivamento do procedimento que tinha como objeto a anulação da decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado do Pará que, em sessão plenária, decidiu pela instauração de PAD contra o recorrente, bem como pelo seu afastamento das funções judicantes. O magistrado alegava a existência de provas ilícitas (interceptação telefônica), as quais teriam sido utilizadas como substrato para a abertura de PAD no Tribunal de origem. No entanto

³³⁷ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. PCA nº 0006246-22.2012.2.00.0000 - Conselheiro relator José Guilherme Vasi Werner - 168ª Sessão - j. 30/4/2013.

³³⁸ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Recurso Administrativo em PCA nº 0007572-17.2012.2.00.0000 - Conselheiro relator Flavio Sirangelo - 176ª Sessão - j. 8/10/2013.

constatou-se que a degravação apresentada como prova foi feita por um dos interlocutores, o que a tornou lícita, como também o magistrado recorrente foi intimado para se manifestar sobre essa prova. Desse modo, diante da ausência de nulidade ou violação de direitos e garantias do magistrado, não caberia intervenção do CNJ, tendo em vista a regular condução do procedimento disciplinar pelo Tribunal de origem. Por tais razões, foi negado provimento ao recurso.³³⁹

No PCA nº 0005752-60.2012.2.00.0000, o magistrado requerente pretendia o reconhecimento da nulidade da imposição de pena disciplinar de advertência pelo Conselho Superior da Magistratura em Processo Administrativo Disciplinar, sob o fundamento de que o ato administrativo seria ilegal e inconstitucional, uma vez que teria ofendido o disposto nos artigos 37 e 93, incisos X e XI da Constituição Federal e que a sua penalidade estaria prescrita, não podendo ser utilizada para impedir a efetivação de sua promoção horizontal. Considerou-se que o expediente denominado PCA não seria meio cabível para revisão ou reforma de PAD, pois o procedimento correto seria o Pedido de Revisão Disciplinar – REVDIS. No entanto, ainda que se tratasse de REVDIS, a nulidade suscitada foi alegada após 10 (dez) anos da instauração e do julgamento do processo, ou seja, já teria decorrido o prazo para a revisão pretendida³⁴⁰. Entendeu-se também que eventuais vícios na formação do PAD deveriam ter sido inicialmente questionados no âmbito do Tribunal de origem, em prestígio a sua competência para apurar as infrações disciplinares de seus magistrados. Do mesmo modo, consignou-se que somente situações excepcionais justificam a intervenção do CNJ na condução de procedimentos disciplinares instaurados nos tribunais e que essa intervenção, ainda quando justificável, deve ocorrer com a observância dos procedimentos e prazos regimentais previstos para a revisão do PAD. Por fim, quanto à alegação de inconstitucionalidade do ato, o CNJ não é competente para declarar a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade de lei ou norma regimental, por ser ato

³³⁹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Recurso Administrativo em PCA nº 0000946-79.2012.2.00.0000 - Conselheiro relator José Lucio Munhoz - 164ª Sessão - j. 5/3/2013.

³⁴⁰ Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça. Art. 82. Poderão ser revistos, de ofício ou mediante provocação de qualquer interessado, os processos disciplinares de juízes e membros de Tribunais julgados há menos de um ano do pedido de revisão. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/publicacoes/regimento-interno-e-regulamentos>>. Acesso em: janeiro 2016.

estranho à sua natureza de órgão controlador da atividade administrativa e financeira do Poder Judiciário.³⁴¹

Em casos excepcionais, o CNJ atua de forma originária e justificada, podendo utilizar o instituto da advocatória para processar expedientes de natureza disciplinar em curso contra membros do Poder Judiciário ou seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro, mediante representação fundamentada, a qualquer tempo, de membro do CNJ, do Procurador-Geral da República, do Presidente do Conselho Federal da OAB ou de entidade nacional da magistratura.³⁴²

Na Reclamação Disciplinar nº 0005930-09.2012.2.00.0000, em que o reclamante alegava a infringência dos deveres funcionais por parte do juiz de direito da Comarca de Santo Sé na Bahia, uma vez que teria se utilizado das prerrogativas do cargo para praticar e acobertar atos de grilagem de terra, os fatos foram levados primeiramente à Corregedoria das Comarcas do Interior da Bahia, que instaurou sindicância em face do magistrado reclamado e posteriormente decidiu pela abertura de PAD, contudo o reclamante propôs novo expediente perante o CNJ, requerendo a avocação dos procedimentos administrativos da origem, sob o fundamento de que estariam tramitando de forma morosa e irregular. Então se considerou que, decorrido quase um ano desde a conclusão da sindicância, a corregedoria local não tinha logrado êxito em levar a proposta de instauração de PAD à apreciação do plenário do Tribunal, assim decidiu-se pela avocação dos expedientes e pelo afastamento cautelar do magistrado do exercício de suas funções até a decisão final.³⁴³

Da mesma forma, no PP nº 0000116-11.2015.2.00.0000, em que o magistrado requerido estava sendo processado administrativamente no Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão pelas condutas de decretar ilegalmente a prisão do

³⁴¹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. PCA nº 00057526020122000000 – Conselheiro relator Carlos Alberto Reis de Paula - 161ª Sessão - j. 11/12/2012.

³⁴² Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça. Art. 79 A avocação de processo de natureza disciplinar em curso contra membros do Poder Judiciário ou de seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro dar-se-á, a qualquer tempo, mediante representação fundamentada de membro do CNJ, do Procurador-Geral da República, do Presidente do Conselho Federal da OAB ou de entidade nacional da magistratura. Disponível em: < <http://www.cnj.jus.br/publicacoes/regimento-interno-e-regulamentos>>. Acesso em: fevereiro 2016.

³⁴³ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Reclamação Disciplinar nº 0005930-09.2012.2.00.0000 - Conselheira relatora Ana Maria Duarte Amarante Brito - 189ª Sessão - j. 20/5/2014.

Tabelião Substituto do 2º Ofício de Imperatriz, de integrar organização criminosa de roubo e abate de gado, de manter trabalhadores em condição análoga a de escravo, entre outras condutas, e que estava obstruindo o andamento dos procedimentos utilizando-se de expedientes protelatórios, entendeu-se que seria cabível a avocação de tais procedimentos e a sua remessa à Corregedoria Nacional de Justiça, uma vez que a excessiva demora na conclusão do procedimento disciplinar, com a possibilidade de não se alcançar a sua finalidade, seriam fatores justificantes para a utilização da prerrogativa conferida pelo artigo 103-B, §4º, inciso III da Constituição Federal.³⁴⁴

No PAD nº 0003361-69.2012.2.00.0000, o procedimento instaurado no Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão também foi avocado pelo CNJ, em razão das sucessivas declarações de suspeição dos magistrados que eram designados para presidir a Comissão Processante, o que causou retardamento de trinta meses na condução do PAD no Tribunal de origem. A própria Corregedoria-Geral de Justiça do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão acabou por solicitar a avocação do feito pelo Conselho. No caso em questão, quatro servidores foram acusados de manipular a distribuição por dependência dos processos judiciais para determinados juízos, sob pretexto de dependência e distribuição viciada no Fórum da Comarca de São Luís. A fraude foi comprovada em virtude da confrontação das fichas funcionais dos servidores do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão com o número de usuário indicado nos computadores usados para realização das distribuições dos processos e, ao final da averiguação, foi aplicada a pena de demissão aos requeridos.³⁴⁵

No PP nº 0001341-08.2011.2.00.0000, em que um magistrado do Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas era acusado de ter cometido faltas funcionais relacionadas à desídia, a exemplo de pouco comparecimento à vara e da existência de inúmeros processos conclusos para sentença com mais de três anos e que ainda não haviam sido levados a julgamento, ele também era acusado de, em ação cautelar de substituição de garantia, com pedido liminar, fornecer antecipadamente o texto do despacho proferido, pois o arquivo que continha o

³⁴⁴ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Pedido de Providências nº 0000116-11.2015.2.00.0000 – Conselheira relatora Fatima Nancy Andrichi – j. 22.5.2015.

³⁴⁵ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Avocação nº 0003361-69.2011.2.00.0000 - Conselheira relatora Eliana Calmon - 144ª Sessão - j. 26/3/2012.

mencionado documento se encontrava gravado no *pen drive* do advogado do autor da ação, e o advogado teria passado os dados para o computador da escrivania da Vara. Apesar de terem sido instaurados dois processos administrativos disciplinares no Tribunal de origem, havia grande dificuldade na composição do quórum de maioria absoluta para o julgamento, uma vez que os magistrados se declaravam sucessivamente suspeitos para atuarem nos feitos. Assim os procedimentos foram avocados para ser apreciados e julgados pelo CNJ.³⁴⁶

Assim é possível verificar que, a despeito da grande demanda exigida e dos mais variados casos apreciados pelo CNJ, as suas decisões contêm, em muitas ocasiões, fundamentos que demarcam certas restrições em suas competências sobre questões que não deveriam estar sob a sua esfera de atuação ou que já possuem análise prévia dos órgãos de controle locais.

Aliado a isso, há o reconhecimento de que não seria possível a centralização de toda e qualquer demanda no âmbito do CNJ, podendo ser esse inclusive um fator de desprestígio das corregedorias dos tribunais locais e frustração dos anseios sociais.

Sobre a preocupação referente à concentração de poderes e da possibilidade de aplicação do postulado da subsidiariedade na prática das atribuições do Conselho Nacional, o Ministro Celso de Mello, em seu voto no Agravo Regimental na Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 28.801 - DF³⁴⁷, fez o seguinte registro:

Dessa maneira, a incidência do postulado da subsidiariedade, como requisito legitimador da prática concreta, pelo Conselho Nacional de Justiça, de uma competência complementar em matéria correcional, disciplinar e/ou administrativa, não só harmonizaria o exercício dessa jurisdição censória com o princípio da autonomia institucional dos Tribunais, como conferiria, também, maior coeficiente de legitimidade jurídica à atuação desse órgão estatal, propiciando-se, desse modo, nos termos da abordagem ora preconizada, a análise do tema sob a perspectiva dos múltiplos valores constitucionais envolvidos. Vale rememorar, neste ponto, ante a relevância de suas observações, a advertência feita pelo eminente Ministro GILMAR MENDES, quando inquirido, em audiência pública, pela Comissão de Constituição,

³⁴⁶ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Pedido de Providências - Corregedoria nº 0001341-08.2011.2.00.0000 – Conselheira relatora Eliana Calmon - 138ª Sessão - j. 8/11/2011.

³⁴⁷ Mandado de Segurança relacionado à decisão proferida pelo Conselho Nacional de Justiça nos autos do PCA nº 0001922-91.2009.2.00.0000, instaurado contra 10 magistrados do estado do Mato Grosso, que gerou o afastamento deles, com aposentadoria compulsória, a bem do serviço público.

Justiça e Cidadania do Senado Federal, sobre a necessidade de o Conselho Nacional de Justiça observar o princípio da subsidiariedade (para, em assim procedendo, respeitar a prerrogativa constitucional da autonomia dos Tribunais) antes de adotar, no desempenho da competência que lhe foi atribuída, qualquer medida de índole disciplinar ou de natureza administrativa contra magistrados e órgãos judiciários em geral: “E aqui eu tenho, então, Sr. Presidente, uma preocupação. Já foi objeto, inclusive, de consideração, quando presidi, eventualmente, o Conselho Nacional de Justiça numa ausência eventual da Ministra Ellen. Eu advertia os colegas do Conselho, que talvez um órgão como este, que tem que supervisionar, que tem que planejar a ação do judiciário em termos gerais, nacionais, universais, ele devesse se pautar pelo princípio da subsidiariedade (...), o Conselho não poderia receber toda e qualquer reclamação. Para isso, há os setores adequados dos juízes nos tribunais, os órgãos correicionais, inclusive. É preciso que se enfatize essa ideia. Que o Conselho cumpra sua função de zelar pela efetiva prestação jurisdicional, pela coordenação desta prestação jurisdicional, pelo planejamento dessas atividades, mas que ele não se embaralhe com a atividade dos casos repetidos, dos casuísmos que se repetem e que são desafiadores. E que o desafiam exatamente porque no grau de insatisfação revelado muitas vezes nós temos também as manifestações, as reproduções de demandas ele acaba se tornando este grande muro de lamentações (...).”³⁴⁸

Embora a discricionariedade seja o fator determinante para a atuação do CNJ, existem alguns critérios que são utilizados como filtro para a apreciação das questões que chegam ao órgão, como a flagrante ilegalidade do ato proferido pelo tribunal local, a morosidade injustificada na apuração de irregularidades e as matérias de repercussão no Poder Judiciário como um todo.

Além desses fatores, também existem matérias que claramente a Constituição Federal não conferiu competência ao CNJ para apreciação, como as que interferem no mérito da decisão judicial ou as que já foram objeto de análise judicial; as que tratam o CNJ como instância recursal administrativa; e as que envolvem questões internas dos tribunais, como por exemplo, a instalação de novas unidades jurisdicionais.

A precedência da atuação dos órgãos correicionais locais também pode ser exemplificada nos relatórios da Ouvidoria do CNJ, que foi criada em março

³⁴⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental na Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 28.891/DF: agravante: União e agravado: José Ferreira Leite. Relator. Ministro Celso de Mello. Acórdão, 23 de novembro de 2012. Diário da Justiça 26.11.2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: janeiro 2016. O Tribunal por unanimidade deu provimento ao agravo regimental, fazendo cessar em consequência a eficácia da medida cautelar anteriormente deferida, nos termos do voto do relator. Voto Ministro Celso de Mello, p. 10-11.

de 2009³⁴⁹, com o objetivo de ser um canal de comunicação direta entre o cidadão e o Conselho. Ressalta-se que, devido a recente instituição do CNJ, poucos são os dados sistematizados para fins de pesquisa, assim, utilizaram-se os relatórios da Ouvidoria do CNJ de maneira a dar um maior esclarecimento acerca do tema.

O primeiro relatório trimestral da Ouvidoria do CNJ foi apresentado no ano de 2010, referente aos meses de fevereiro, março e abril, e nele consta que, das 5.804 (cinco mil oitocentas e quatro) reclamações levadas ao CNJ, 610 (seiscentas e dez) foram encaminhadas às ouvidorias judiciais e às corregedorias dos tribunais.³⁵⁰

Em 2011, no quinto relatório trimestral, também correspondente aos meses de janeiro, março e abril, consta que, das 3.874 (três mil oitocentas e setenta e quatro) reclamações apresentadas à Ouvidoria do CNJ, 484 (quatrocentas e oitenta e quatro) foram encaminhadas aos tribunais e às corregedorias locais.

Nos relatórios correspondentes aos mesmos meses dos anos seguintes, os encaminhamentos tornaram-se expressivos. No primeiro trimestre de 2012, o nono relatório trimestral indicou que, das 5.732 (cinco mil setecentas e trinta e duas) reclamações apresentadas, 1.240 (mil duzentas e quarenta) foram encaminhadas às corregedorias e aos tribunais locais; no primeiro trimestre de 2013, das 5.020 (cinco mil e vinte) reclamações recebidas, 1.640 (mil seiscentas e quarenta) foram encaminhadas a órgãos competentes; no primeiro trimestre de 2014, das 4.995 (quatro mil novecentas e noventa e cinco) reclamações recebidas, 2.116 (duas mil cento e dezesseis) também foram encaminhadas a órgãos diversos; no primeiro trimestre de 2015, das 4.003 (quatro mil e três) reclamações apresentadas, 1.657 (mil seiscentas e cinquenta e sete) foram encaminhadas também a órgãos apropriados para a tomada de providências devidas; ou seja, mais de 41% do total das reclamações apresentadas foram encaminhadas aos respectivos órgãos competentes – corregedorias e tribunais locais.³⁵¹

Da análise do que foi exposto, verifica-se que a atuação do CNJ tem se efetivado no sentido de intensificar as atribuições dos tribunais e das

³⁴⁹ A Ouvidoria do CNJ foi criada pela Resolução nº. 67 de 3 de março de 2009.

³⁵⁰ Informações disponíveis em: <http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_cnj/ouvidoria/relatorios/2010/relatrio_trimestral_ouvidoria_fev-abr_2010.pdf>. Acesso em: fevereiro 2016.

³⁵¹ Informações disponíveis em: <<http://www.cnj.jus.br/ouvidoria-page/documentos>>. Acesso em: fevereiro 2016.

corregedorias locais, reforçando a autonomia deles. A despeito das primeiras concepções acerca das atribuições do CNJ como órgão de controle e dos ajustes iniciais realizados no sistema administrativo e disciplinar do Poder Judiciário, tem-se progredido para que haja a concretização do objetivo de trabalhar em conjunto com as corregedorias locais, e não no sentido de centralizar todas as funções em um só órgão de controle nacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Poder Judiciário, como órgão integrante do Estado brasileiro, evoluiu e se desenvolveu para acompanhar as mudanças ocorridas desde o período colonial até a promulgação da Constituição de 1988.

No período colonial, verificou-se que não havia efetivamente um sistema judicial, pois ele era essencialmente ligado a Portugal e dominado pelas elites detentoras de terras, apesar da criação do primeiro tribunal de relação na Bahia e depois a de outro no Rio de Janeiro.

A denominação de Poder Judicial surgiu com a outorga da Constituição imperial de 1824, que vigeu no período de centralização do poder político. O Estado brasileiro era caracterizado como unitário e por consequência as suas regiões, também chamadas de Províncias, não eram dotadas de autonomia. Não havia independência real entre os Poderes, que eram divididos entre Executivo, Legislativo, Judiciário e Moderador (este munido de atributos que atingiam e limitavam os demais).

Com a edição do Decreto nº 848, que criou a justiça federal, e logo depois com a ocorrência da Proclamação da República, o Poder Judiciário brasileiro passou a ser verdadeiramente um Poder independente e se solidificou. Foi também nesse período que a forma federativa de Estado foi implantada no Brasil, tornando as antigas províncias em estados e concedendo autonomia administrativa e financeira a eles.

Mesmo com as posteriores mudanças que se sucederam nos períodos seguintes, em virtude do surgimento das alterações dos regimes constitucionais, de centralizações e descentralizações e das particularidades dos interesses de cada época, o Judiciário se consolidou como Poder independente na República Federativa brasileira.

O desenvolvimento do Poder Judiciário como órgão independente também se revelou nos diversos países da Europa, os quais enfrentavam a interferência de outros Poderes (principalmente a do Executivo) e tiveram como meio propulsor a criação de conselhos da magistratura. Tais conselhos,

especialmente o italiano e o francês, influenciaram a instituição de conselhos de magistratura na América Latina; no entanto as motivações estavam menos relacionadas com a independência do Judiciário e mais com a desfuncionalidade na prestação dos serviços.

No Brasil não foi diferente: a criação do CNJ por intermédio da Emenda Constitucional nº 45 de 2004 (a chamada Reforma do Poder Judiciário), com as atribuições que lhe foram conferidas inerentes a um órgão de controle nacional foi uma resposta às dificuldades que o Judiciário já havia acumulado durante todo o período histórico brasileiro e que culminou com a denominada “crise do Poder Judiciário”.

Como órgão orientador do planejamento estratégico administrativo da justiça de âmbito nacional, o CNJ progrediu na definição e na difusão de políticas judiciárias, com o objetivo de ampliar a uniformidade dos diversos aspectos da administração dos tribunais. Quanto ao controle disciplinar, o CNJ foi criado para realizar suas atribuições, no sentido de contribuir para o desenvolvimento de um ideal de transparência e moralidade na atuação dos tribunais.

Consequentemente tais atuações repercutiram na estrutura federativa do Poder Judiciário e levaram a discussões sobre a possibilidade de haver ou não uma interferência indevida do CNJ na autonomia dos tribunais.

Com efeito, a definição de federalismo revela-se complexa, exigindo um exame mais detido, para que se compreenda o conceito não como um ideal estático de como deveriam ser as relações entre os entes federativos, mas sim como uma convergência de forças que sempre entrarão em choque devido aos conflitos de poder.

Ademais, se depreende dos diversos conceitos de federalismo uma característica que se destaca: a convivência de diversas ordens jurídicas sob o mesmo ente federal. Assim, mesmo que as entidades federativas possuam autonomia, todas estão vinculadas ao ente central.

Da mesma forma é o Poder Judiciário, que, no caso brasileiro, apesar de estar dividido em diversos tribunais e justiças, é um sistema de jurisdição uno; diverso do modelo americano, em que cada estado da federação possui primeira, segunda e última instância.

No caso brasileiro, uma ação julgada por tribunal estadual pode ser discutida no Superior Tribunal de Justiça e até mesmo no Supremo Tribunal Federal. Isso ocorre porque os tribunais estaduais aplicam leis federais em suas decisões, o que gera como consequência a possibilidade de revisão por tribunais de âmbito federal e causa o que se denomina de tensão federativa. Essa tensão também se revela na relação entre o CNJ e os demais tribunais que estão sob o seu controle administrativo e disciplinar.

Apesar de o foco central estar no seu papel de órgão de controle, uma das competências estabelecidas constitucionalmente, se não a mais importante, é a de zelar pela autonomia do Poder Judiciário.

Assim sendo, o CNJ tem buscado compatibilizar a sua atuação com a atuação dos tribunais, o que também demonstra respeito pela autonomia atribuída a eles, pois a centralização de todas as causas e das funções em um só órgão nacional não seria razoável, tendo em vista que a quantidade de demandas seria imensa e levaria a frustrações sociais e também a dos próprios magistrados.

Desse modo, embora a sua competência tenha sido reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal como concorrente, e a discricionariedade seja o critério determinante para sua atuação, o CNJ tem decidido traçar limites para apreciação dos casos e tem demonstrado que o seu objetivo é trabalhar em conjunto com as corregedorias locais.

Portanto a procura pela estabilidade e o necessário equilíbrio entre a atuação do Conselho e a dos tribunais junto com a dos órgãos de controle locais é o que fortalece o federalismo judicial brasileiro. Vale dizer que a atuação do CNJ tem desempenhado um importante e essencial papel na integração do sistema judiciário brasileiro e, além disso, tem estimulado o trabalho realizado no âmbito local, o que somente reforça o caráter federativo do Poder Judiciário brasileiro.

REFERÊNCIAS

ALBERS, Pim; VOERMANS, Wim. **Councils for the Judiciary in EU Countries**. Disponível em: <[http://www.md-ks.net/repository/docs/8.European_Commission_for_the_Efficiency_of_Justice_\(CEPEJ\)_on_Councils_for_the_Judiciary_in_EU_Countries~0.pdf](http://www.md-ks.net/repository/docs/8.European_Commission_for_the_Efficiency_of_Justice_(CEPEJ)_on_Councils_for_the_Judiciary_in_EU_Countries~0.pdf)>. Acesso em: janeiro 2016.

Alden v. Maine. 527 U.S. 706 (1999). Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/527/706/case.html>>. Acesso em: janeiro 2016.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

ALVES, Carolina Fátima de Souza; BARBOSA, Cláudia Maria. Conselho Nacional de Justiça e o Exercício da Função Fiscalizadora do Poder Judiciário – Breves Considerações. **Revista Jurídica da Faculdade de Direito/Faculdade Dom Bosco**. Núcleo de Pesquisa do Curso de Direito, v. 2, nº 1, jan/jun 2008. Curitiba: Dom Bosco, 2008.

ARAÚJO, Rosalina Corrêa de. **O Estado e o Poder Judiciário no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

ATAÍDE JÚNIOR, Vicente de Paula. O Sistema Judiciário e a Administração da Justiça dos Estados Unidos da América. **Revista CEJ**, Brasília, nº 33, p. 36-42, abr/jun 2006. Disponível em: <<http://www.jf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/view/712/892>>. Acesso em: janeiro 2016.

BALDI, Brunetta. *Beyond the federal-unitary dichotomy*. Califórnia: *Institute of Governamental Studies/University of California*, **Working Paper**, 1999.

BANDEIRA, Regina Maria Groba. **Democratização e Controle Externo do Poder Judiciário**. Brasília: Câmara dos Deputados (Consultoria Legislativa) (2002).

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. A Federação e a Revisão Constitucional. As novas técnicas dos equilíbrios constitucionais e as relações financeiras. A cláusula federativa e a proteção da forma de Estado na Constituição de 1988. **Revista Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, 202: 49-60, out/dez, 1995.

BARBOSA, Ruy. **Plataforma**. 2. ed. Bahia: Pap. Central, 1910.

BARROSO, Luis Roberto. **Constitucionalidade e legitimidade da criação do Conselho Nacional de Justiça**. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/arquivo_artigo/luis_roberto1.htm>. Acesso em: novembro 2015.

BASTOS, Celso. **A Federação no Brasil**. Curso Modelo Político Brasileiro. V. III. Programa Nacional de Desburocratização – PrND. Instituto dos Advogados de São Paulo. Brasília-DF, 1985.

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes. **História Constitucional do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 3. ed., 1991.

BONELLI, Maria da Glória. Os desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e a construção do profissionalismo, 1873-1997. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 44, nº 2, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S001152582001000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: janeiro 2016.

BRASIL. Ato Institucional nº 2 de 2 de outubro de 1965. Mantém a Constituição Federal de 1946, as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as alterações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da Revolução de 31/3/1964, e dá outras providências. Diário Oficial da União 27/10/1965.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Recurso Administrativo em PCA nº 0001302-16.2008.2.00.0000. Conselheiro relator Jorge Antonio Maurique - 69ª Sessão - j. 9/9/2008.

_____. Recurso Administrativo em PP nº 0001090-92.2008.2.00.0000. Conselheiro relator José Adonis Callou de Araújo Sá - 88ª Sessão - j. 18/8/2009.

_____. Recurso Administrativo em PP nº 0003755- 13.2010.2.00.0000. Conselheiro relator Felipe Locke Cavalcanti. 110ª Sessão - j. 17/8/2010.

_____. PP Corregedoria nº 0001341-08.2011.2.00.0000. Conselheira relatora Eliana Calmon - 138ª Sessão - j. 8/11/2011.

_____. Recurso Administrativo em PP nº 0005239-29.2011.2.00.0000. Conselheiro relator Tourinho Neto - 142ª Sessão - j. 28/2/2012.

_____. Avocação nº 0003361-69.2011.2.00.0000. Conselheira relatora Eliana Calmon - 144ª Sessão - j. 26/3/2012.

_____. Recurso Administrativo em PP nº 0001359-29.2011.2.00.0000. Conselheiro relator Ney José de Freitas -152ª Sessão - j. 21/8/2012.

_____. PCA nº 00057526020122000000. Conselheiro relator Carlos Alberto Reis de Paula - 161ª Sessão - j. 11/12/2012.

_____. Recurso Administrativo em PCA nº 0000946-79.2012.2.00.0000. Conselheiro relator José Lucio Munhoz - 164ª Sessão - j. 5/3/2013.

_____. Recurso Administrativo em PCA nº 0006430-75.2012.2.00.0000. Conselheiro relator Ney José de Freitas - 166ª Sessão - j. 2/4/2013.

_____. PCA nº 0006246-22.2012.2.00.0000. Conselheiro relator José Guilherme Vasi Werner - 168ª Sessão - j. 30/4/2013.

_____. PP nº 0001637-59.2013.2.00.0000. Conselheiro relator Wellington Cabral Saraiva. Data de julgamento: 13/8/2013.

_____. Recurso Administrativo em PCA nº 0002665-62.2013.2.00.0000. Conselheiro relator Guilherme Calmon Nogueira da Gama - 174ª Sessão - j. 10/9/2013.

_____. Recurso Administrativo em PCA nº 0007572-17.2012.2.00.0000. Conselheiro relator Flavio Sirangelo - 176ª Sessão - j. 8/10/2013.

_____. PCA nº 0003458-98.2013.2.00.0000. Conselheiro relator Flavio Sirangelo - 178ª Sessão - j. 5/11/2013.

_____. Recurso Administrativo em PP nº 0004523-31.2013.2.00.0000. Conselheiro relator Saulo Casali Bahia - 178ª Sessão - j. 5/11/2013.

_____. PCA nº 0004009-78.2013.2.00.0000. Conselheiro Relator Saulo Casali Bahia. 182ª Sessão - j. 11/2/2014.

_____. Recurso Administrativo em PP nº 000041607.2014.2.00.0000. Conselheira relatora Maria Cristina Irigoyen Peduzzi - 183ª Sessão - j. 25/2/2014.

_____. Reclamação Disciplinar nº 0005930-09.2012.2.00.0000. Conselheira relatora Ana Maria Duarte Amarante Brito - 189ª Sessão - j. 20/5/2014.

_____. Recurso Administrativo em PCA nº 0001982-88.2014.2.00.0000. Conselheira relatora Deborah Ciocci - 200ª Sessão - j. 2/12/2014.

_____. PCA nº 0005220-18.2014.2.00.0000. Conselheiro relator Saulo Casali Bahia - 205ª Sessão - j. 24/3/2015.

_____. PP nº 0000116-11.2015.2.00.0000. Conselheira relatora Fatima Nancy Andrighi – j. 22/5/2015.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934. Diário Oficial de 16.7.1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: janeiro 2016.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Diário Oficial da União de 24.1.1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: janeiro 2016.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União 5.10.1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: janeiro 2016.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937. Diário Oficial de 10.11.1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: janeiro 2016.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946. Diário Oficial da União de 25.9.1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: janeiro 2016.

BRASIL. Decreto nº 834 de 2 de outubro de 1851. Art. 25. São sujeitos á correição os Juizes Municipais e de Orphãos, Delegados, Subdelegados, Juizes de Paz, Promotores Públicos, Promotores dos Residuos, Curadores Geraes e Thesoureiro dos Orphãos, Solicitadores dos Residuos, Tabelliães, Escrivães, Distribuidores, Contadores, Partidores, Avaliadores, Depositarios Publicos, Officiaes de Justiça, Carcereiros e Porteiros. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-834-2-outubro-1851-559565-publicacaooriginal-81859-pe.html>>. Acesso em: janeiro 2016.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 45: Altera dispositivos dos artigos 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os artigos 103-A, 103-B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD31DEZ2004SUP_A.pdf#page=3>. Acesso em: janeiro 2016.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: janeiro 2016.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 61 de 11 de novembro de 2009. Altera o art. 103-B da Constituição Federal, para modificar a composição do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc61.htm>. Acesso em: janeiro 2016.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 7 de 13 de abril de 1977. Incorpora ao texto da Constituição Federal disposições relativas ao Poder Judiciário. Diário Oficial da União 13.4.1977. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc07-77.htm>. Acesso em: janeiro 2016.

BRASIL. Lei Complementar nº 35 de 14 de março de 1979. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Magistratura Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp35.htm>. Acesso em: janeiro 2016.

BRASIL. Projeto de Emenda Constitucional nº 96 de 1º de maio de 1992. Introduz modificações na estrutura do Poder Judiciário. Nova Ementa da Emenda Constitucional nº 45: Altera dispositivos dos artigos 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os artigos 103-A, 103-B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD01MAI1992.pdf#page=7>>. Acesso em: janeiro 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 246-5/RJ: requerente Governador do Estado do Rio de Janeiro e requerido: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Relator. Ministro Eros Grau. Acórdão, 16 de dezembro de 2004. Diário da Justiça 29.4.2005. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266270>>. Acesso em: janeiro 2016. Voto vencedor proferido pelo Ministro relator Eros Grau e vencidos os Ministros Marco Aurélio e Carlos Britto.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade 3367/DF: requerente Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB e requerido: Congresso Nacional. Ministro relator Cezar Peluso. Acórdão, 13 de abril de 2005. Diário da Justiça 17.3.2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: novembro 2015. Voto vencedor proferido pelo Ministro relator Cezar Peluso e vencidos os Ministros Marco Aurélio, Ellen Gracie, Carlos Velloso e Sepúlveda Pertence.

_____. Agravo Regimental na Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 28.891/DF: agravante: União e agravado: José Ferreira Leite. Ministro relator Celso de Mello. Acórdão, 23 de novembro de 2012. Diário da Justiça 26.11.2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: janeiro 2016. O Tribunal por unanimidade deu provimento ao agravo regimental, fazendo cessar em consequência a eficácia da medida cautelar anteriormente deferida, nos termos do voto do relator.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4638/DF: requerente: Associação dos Magistrados Brasileiros - AMB e requerido: Conselho Nacional de Justiça. Ministro relator Marco Aurélio. Acórdão, 29 de outubro de 2014. Diário da Justiça 30.10.2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: novembro 2015.

CALMON, Eliana. Papel constitucional do Conselho Nacional de Justiça. In: **Seminário Internacional Brasil Alemanha, 2.**, 2011, Florianópolis, SC. Brasília: CEJ, 2011, p. 121-129, (Série cadernos CEJ; 27).

CAMPOS, André; AQUINO, Luseni. **Os Vinte Anos da Constituição Federal de 1988 e a Promoção do Acesso à Justiça no Brasil.** p. 17-64. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4325/1/bps_n.17_vol03_justica.pdf> Acesso em: janeiro 2016.

CARDOSO, Antonio Pessoa. **Corregedorias gerais da Justiça.** Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI160228,91041-Corregedorias+gerais+da+Justica>>. Acesso em: fevereiro 2016.

CARVALHO, Ernani. **O Controle Externo do Poder Judiciário: O Brasil e as Experiências dos Conselhos de Justiça na Europa do Sul.** Brasília, ano 43, nº 170, abr/jun 2006. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/92451/Carvalho%20Ernani.pdf?sequence=5>>. Acesso em: janeiro 2016.

_____. Trajetória da revisão judicial no desenho constitucional brasileiro: tutela, autonomia e judicialização. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 12, nº 23, p. 176-207, jan/abr 2010.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo.** 26. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

Consejo de la Judicatura Federal. Disponível em: <<http://www.cjf.gob.mx/atribuciones.htm>>. Acesso em: janeiro 2016.

Consejo de la Magistratura da Argentina. Disponível em: <<http://www.consejomagistratura.gov.ar/index.php/features/ique-es-el-consejo>>. Acesso em: janeiro 2016.

Consejo de la Magistratura de la República del Paraguay. Disponível em: <http://www.consejodelamagistratura.gov.py/index.php?option=com_content&view=article&id=2873&Itemid=1056>. Acesso em: janeiro 2016.

Consejo Nacional de la Judicatura da Colômbia. Disponível em: <<https://www.ramajudicial.gov.co/web/consejo-superior-de-la-judicatura/portal/sala-administrativa/la-sala/funciones>>. Acesso em: janeiro 2016.

Consejo Nacional de la Judicatura. Disponível em: <<http://www.cnj.gob.sv/index.php/institucion/marco-institucional/resena-historica>>. Acesso em: janeiro 2016.

Consejo Superior del Poder Judicial. Disponível em: <<http://www.poder-judicial.go.cr/consejosuperior/index.php/creacion-del-consejo-superior>>. Acesso em: janeiro 2016.

COSTA, Luís Alberto da. Da Autonomia à Participação: Breves Reflexões sobre o Federalismo Brasileiro na Perspectiva do Constitucionalismo Social Dirigente. **Revista Faculdade de Direito**, Fortaleza, v. 34, nº 2, p. 217-246, jul/dez 2013.

Dados retirados do *site*: <<http://hoy.com.do/el-consejo-nacional-de-la-magistratura/>>. Acesso em: janeiro 2016.

DALLARI, Adilson de Abreu. Controle compartilhado da administração da Justiça. **Revista Jurídica**, Brasília, v. 7, nº 73, p. 1-17, jun/jul 2005.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Poder dos Juízes**. 3. edição revisada, São Paulo: Saraiva, 2007.

ELAZAR, Daniel Judah. **Exploring Federalism**. Alabama: University of Alabama Press, 1991.

FARIA, José Eduardo. **Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça**. São Paulo: Malheiros, 1998.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira: Emenda Constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1969**. São Paulo: Saraiva, 1972, v. 1, artigos 1 a 45.

FERRERI, Janice Helena. A Federação. In BASTOS, Celso. Por uma nova Federação. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 1995.

FRANCA, Germiniano da. **O Poder Judiciário no Brasil**, Rio de Janeiro: *Typog. do Jornal do Commercio*, 1931.

FREITAS, Vladimir Passos. Corregedorias do Poder Judiciário. Coordenador Vladimir Passos de Freitas. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2003.

GAROUPA, Nino; GINSBURG, Tom. *Guardin the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence*. **The American Journal of Comparative Law**, v. 57, 2009.

_____. *Comparative Law and Economics of Judicial Councils*. **Berkeley Journal of International Law**, v. 27:1, 2009.

HABERLE, Peter. *Comparación constitucional y cultural de los modelos federales*. **ReDCE**, nº 8, jul/dez 2007.

HAMMERGREN, Linn. *Do Judicial Councils Further Judicial Reform? Lessons from Latin America*. *Rule of Law Series*, Washington (DC), nº 28, junho de 2002, p. 4. Disponível em: <<http://law.wisc.edu/gls/lhdjc.pdf>>. Acesso em: janeiro 2016.

HESSE, Konrad. *El Estado Federal Unitario*. **Revista DPU** nº 50, mar/abr 2013. Assunto Especial – Doutrina.

HORTA, Raul Machado. Problemas do Federalismo. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais**, v. 9, 1957.

KOERNER, Andrei. **Judiciário e cidadania na Constituição da República brasileira (1841-1920)**, Curitiba: Juruá, 2010.

KULGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. **Tempo Social**, nº 11, 1999.

Lei Orgânica do Conselho Nacional de Justiça do Equador, disponível no *site*: <http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_ecu_anexo49.pdf>. Acesso em: janeiro 2016.

LESSA, Pedro. **Do Poder Judiciário**. Edição Fac-Similar. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2003.

MADISON, James; HAMILTON, Alexandre; JAY, John. **O Federalista**. Belo Horizonte: Editora Líder, 2003.

MARTINS FILHO, Ives Gandra. **O Controle Disciplinar da Magistratura e o Perfil Ético do Magistrado**. São Paulo: Saraiva, 2016, (Série IDP).

MATHIAS, Carlos Fernando. **Notas para uma História do Judiciário no Brasil**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 9ª edição, revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2014.

MORAES, Alexandre de. A Primeira Década do Conselho Nacional de Justiça. Freios e Contrapesos. In: LEWANDOWSKI, Ricardo; NALINI, José Renato (Org.) **O Conselho Nacional de Justiça e sua atuação como órgão do Poder Judiciário**. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2015.

MOREIRA, Helena Delgado Ramos Fialho. **Poder Judiciário no Brasil: Crise de Eficiência**. Curitiba: Juruá, 2004.

NEQUETE, Lenine. **O Poder Judiciário no Brasil a partir da Independência I – Império**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2000.

_____. **O Poder Judiciário no Brasil a partir da Independência II – República.** Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2000.

PAES, José Eduardo. Controle Externo do Poder Judiciário. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, 30. ed. nº 118, abr/jun 1993.

PENNA, Lincoln de Abreu. **Uma História da República.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1989.

PERDOMO, Rogelio Pérez. *Medio Siglo de Historia Judicial em Venezuela (1952-2005).* **Cuadernos Unimetanos** 11, set 2007.

RIBEIRO, Ludmila. A Emenda Constitucional nº 45 e a Questão do Acesso à Juitça. **Revista Direito GV**, São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, v. 4, nº 2, jul/dez 2008.

RIKER, William H. ***Federalism, Origin, Operation, Significance.*** 2. ed. Boston: Little, Brown and Company, 1964.

ROBL FILHO, Ilton Norberto. **Conselho Nacional de Justiça: Estado Democrático e Accountability.** São Paulo: Saraiva, 2013.

ROCHA, Silvio Luís Ferreira da. Da Competência Disciplinar do Conselho Nacional de Justiça. In: STOCCO, Rui; PENALVA, Janaína (Org.). Dez Anos de Reforma do Judiciário e o Nascimento do Conselho Nacional de Justiça. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2015.

RODDEN, Jonathan. *Comparative Federalism and Decentralization on meaning and measurement.* **Revista Comparative Politics**, jul 2004.

ROVIRA, Enoch Alberti. ***Federalismo y cooperacion em la Republica Federal Alemanha.*** Coleção: *Estudios Constitucionales.* Madri, 1986.

SADECK, Maria Tereza Aina. Impactos no Judiciário e na Sociedade. In: STOCCO, Rui; PENALVA, Janaína (Org.). Dez Anos de Reforma do Judiciário e o Nascimento do Conselho Nacional de Justiça. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2015.

SADECK, Maria Tereza. **Judiciário: mudanças e reformas**. Estud. av., São Paulo, v. 18, nº 51, p. 79-101, ago 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142004000200005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: novembro 2015.

_____. **A Organização do Poder Judiciário no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.

SALAZAR, Alcino. **Poder Judiciário Bases para Reorganização**. São Paulo: Forense, 1975.

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

SCHLEGEL, Rogerio. **A centralização da federação brasileira em xeque: evidências do índice de Autoridade Regional aplicado ao Brasil**. Seminário Discente da Pós-Graduação do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/SemDisc2011/Sessao_VI_Schlegel.pdf>. Acesso em: janeiro 2016.

Seminole Tribe of Fla. v. Florida. 517 U.S. 44 (1996). Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/517/44/>>. Acesso em: janeiro 2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 36. ed. 2013.

_____. **Curso de Direito Constitucional**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

SOARES, Gláucio Ary Dillon; D'ARAÚJO, Maria Celina. **21 Anos de Regime Militar: Balanços e Perspectivas**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1994.

SOUZA Alves, Carolina Fatima de; BARBOSA, Claudia Maria. **A desafiadora função disciplinar exercida pelo Conselho Nacional de Justiça**. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/anais/36/02_1114.pdf>. Acesso em: janeiro 2016.

SOUZA, Adalberto Pimentel Diniz de. A mecânica do federalismo. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo 99: 709-721, 2004.

SOUZA, Celina. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. Rio de Janeiro, **DADOS — Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 44, nº 3, 2001.

TARR, G. Alan. *Judicial federalism in the United States: structure, jurisdiction and operation*. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 2, nº 3, p. 7-34, set/dez 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v2i3.44526>>. Acesso em janeiro 2016.

TAVARES, Aderruan Rodrigues. O Conselho Nacional de Justiça Conforme o Supremo Tribunal Federal. **Revista Defensoria Pública da União**, nº 47, set/out 2012, Seção Especial Teorias e Estudos Científicos.

THEMISTOCLES, Brandão Cavalcanti. **Estudos sobre a Constituição de 1967**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1968.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. Alguns reflexos da Emenda Constitucional nº 45, de 8.12.2004, sobre o Processo Civil. **Revista Síntese de Direito Civil e Processo Civil**, v. 6, nº 35, p. 17-29, maio/jun 2005.

TRINDADE, Fernando. Aspectos da reforma do Judiciário PEC nº 29, de 2000, no Senado. **Revista de informação legislativa** 38, nº 150, p. 291-296, 2001.

VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Rezende de; MELO, Manuel Palacios Cunha e BURGOS, Marcelo Baumann. **Corpo e Alma da Magistratura Brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, 1997.

VIEIRA, José Ribas. Qual Controle? Para qual Justiça? **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, nº 35, 1995.

WERNER, José Guilherme Vasi. Dez anos do CNJ: entre controle administrativo e disciplinar e hierarquização do Judiciário. In. STOCCO, Rui; PENALVA, Janaína. Organizadores. São Paulo: Editora **Revista dos Tribunais**, 2015.

WHELING, Arno; WHELING, Maria José. **Formação do Brasil Colonial**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1994.

ZAFARONI, Eugenio Raul. Poder Judiciário: crises, acertos e desacertos. Tradução: Juarez Tavares, São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 1995.

ZAULI, Eduardo Meira. Democracia e Autogoverno da Magistratura na Itália – A Experiência do Conselho Superior da Magistratura. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, 2015. Disponível em: <http://works.bepress.com/eduardo_zauli/22/>. Acesso em: janeiro 2016.